

# Persona, dignidad y democracia en la Unión Europea\*

José R. Garitagoitia  
Doctor en Ciencias Políticas  
Doctor en Derecho Internacional Público

**Sumario:** Introducción.—I. La democrática desafección de la sociedad europea. 1. Referéndum: otra lectura de los resultados. 2. Democracia como expresión de la dignidad.—II. La UE en la conciencia de los ciudadanos. 1. Causas del estancamiento de la UE. 2. Subsidiariedad *técnica* y *ética*.—III. Dimensión ética del proyecto europeo. 1. La dimensión ética en el ordenamiento primario de la UE. 2. Modos de entender Europa: la *ciudadanía social*.—IV. El fundamento de la *utopía* europea: visión de conjunto. 1. Persona y dignidad. 2. Razón y libertad. 3. El principio de solidaridad. 4. El principio de subsidiariedad. 5. Libertad y participación. 6. El Estado de Derecho.—V. Conclusión.

---

**Resumen:** La aventura de un futuro compartido, el gran objetivo de la Unión Europea, sólo podrá alcanzarse si va más allá de la dimensión jurídico-política. De su patrimonio forman parte esencial los valores que han servido de fundamento al proyecto comunitario. También lo proclama el preámbulo de la Carta de Los Derechos Fundamentales de la UE: «la Unión sitúa a la persona y sus derechos en el centro de la integración». Sin embargo, parte de la sociedad civil europea muestra una actitud crítica hacia el proyecto. Quizá el impulso que necesita pasa por entender los valores en toda su dimensión, y aplicarlos con una mayor decisión. En el respeto y promoción de la persona y su dignidad, que fundamentan el reto democrático, se juega la Unión Europea su credibilidad, no sólo frente al mundo, sino principalmente ante sus propios ciudadanos.

**Palabras clave:** Unión Europea, democracia, sociedad civil.

**Abstract:** *The adventure of a shared future, the European Union's main objective, can only be achieved beyond the legal-political dimension. Indeed, the integration project is based on essential values that are part and parcel of its heritage. The prologue to the EU Fundamental Rights Charter also proclaims that «the Union places the person and his or her rights at the centre of the integration process». Nevertheless, part of the European civil society also shows a critical attitude toward the project. Comprehending the values in all their depth and applying them with a greater conviction could give the project the impulse needed. The credibility of the EU, not only to the world but also to its citizens, depends on the respect and*

---

\* Recibido el 16 de diciembre de 2011, aceptado el 2 de enero de 2012.

*promotion of the person and his or her dignity, which are the basis of the so called «democratic challenge» of the EU.*

**Keywords:** *European Union, democracy, civil society.*

## introducción

«Durante siglos Europa ha sido una idea, una esperanza de paz y entendimiento. Esta esperanza se ha hecho realidad. La unificación europea nos ha procurado paz y bienestar, ha cimentado nuestra comunidad y superado nuestras contradicciones»<sup>1</sup>. Con estas palabras comienza la Declaración de Berlín, que fue firmada por los líderes de la Unión Europea el 25 de marzo de 2007, en el 50 aniversario de los Tratados de Roma. «Hoy vivimos juntos de una manera que nunca fue posible en el pasado», reconoce el documento. Después de la caída del Muro de Berlín, con la unión de sus dos pulmones (oriental y occidental) el Viejo Continente dejó atrás confrontaciones sangrientas y una historia llena de sufrimiento. A pesar de las serias dificultades a las que debe hacer frente, hoy podemos celebrar una realidad impensable hace pocas décadas: «los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea, para fortuna nuestra, estamos unidos»<sup>2</sup>.

Desde 1950 el proceso de integración ha dado pasos significativos: de ser un mercado común entre seis estados de Europa occidental ha pasado a convertirse en una unión más amplia, con 500 millones de ciudadanos y 27 países que abarcan la mayor parte del continente; aunque sumidos en una profunda crisis, diecisiete de ellos comparten una misma moneda; y no hay controles fronterizos entre los veinticinco que forman parte de la zona Schengen. Nunca antes el Viejo Continente había estado tan unido, ni con tantos ciudadanos libres bajo las garantías que ofrecen la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea. Son realidades que no se pueden ignorar. Al mismo tiempo es preciso reconocer que la Unión Europea —expresión política de esa Europa que estamos construyendo— afronta la más grave crisis desde su fundación. El momento es tan delicado que el presidente francés, Nicolás Sarkozy<sup>3</sup>, y la canciller Angela Merkel<sup>4</sup> han planteado una refundación.

<sup>1</sup> DECLARACIÓN DE BERLÍN, 25 de marzo de 2007. [http://europa.eu/50/across\\_europe/070324\\_a\\_es.htm](http://europa.eu/50/across_europe/070324_a_es.htm)

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Cfr. Discurso del presidente Nicolás Sarkozy (Toulon, 1 de diciembre de 2011). <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2011/discours-du-president-de-la-republique-a-toulon.12553.html>

<sup>4</sup> Según la canciller Angela MERKEL, en los últimos meses de 2011 Europa está atravesando «su hora más difícil desde la II Guerra Mundial» (cfr. Discurso en el Congreso Federal de la Unión Demócrata Cristiana, Berlín, 14 de noviembre de 2011).

Es urgente, en efecto, encontrar solución a una crisis que tiene un marcado acento económico: la buscan los políticos, la reclaman los mercados y la esperan los ciudadanos de la UE que asisten atónitos al devenir de los acontecimientos a través de los medios de comunicación<sup>5</sup>. La cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Bruselas los días 8 y 9 de diciembre de 2011 centró la atención del mundo. Era mucho lo que estaba en juego. Antes de esa cita crucial, un editorial de prensa especializada comentaba: «dado lo que hay en juego, más nos vale a todos que Bruselas [...] haya aprendido las lecciones de esta crisis y el anunciado rediseño de Europa no sea, una vez más, una promesa vacía sin contenido»<sup>6</sup>. Las conclusiones tienen, en efecto, un cierto aire de una refundación, liderada por los mismos Estados que pusieron en marcha el proyecto de integración en los años cincuenta<sup>7</sup>.

En un marco de turbulencias y serios riesgos para la causa europea, el objetivo declarado de analistas y políticos ha sido recuperar la credibilidad y la confianza en la moneda única. Pero el clima de refundación ofrece la oportunidad para ir más lejos en el análisis. La dimensión económica — coyunturalmente en el foco de atención — es solo una parte del proyecto. Junto con la confianza de los mercados, también conviene tomar el pulso a la confianza de la sociedad civil en el proceso de integración. Y en este aspecto quieren centrarse estas páginas.

La historia muestra que las crisis han sido el principal motor de progreso para la UE, por lo que la refundación que se reclama (en cuanto a la gobernanza económica) bien podría complementarse con una visión más amplia de su origen y sentido. En definitiva, un relato colectivo renovado que sea capaz de generar ilusión y ganar la sintonía de los ciudadanos.

## I. La democrática desafección de la sociedad europea

Entre 1957 y 2011 la historia de la Unión Europea presenta un balance positivo. La situación complicada a la que hoy debe hacer frente no puede hacer olvidar los años de paz, desarrollo, seguridad y conquistas sociales. El

<sup>5</sup> El que fuera ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka FISHER, sostiene que «la crisis financiera actual refleja una crisis política de la eurozona que pone en cuestión la existencia misma del proyecto europeo» («Europeizar Europa», artículo en *El País*, 6-XI-2011). Propone como solución profundizar en la integración.

<sup>6</sup> «Tregua en espera del rediseño de Europa», editorial en *Expansión* (2-XII-2011), p. 2.

<sup>7</sup> Cfr. CONSEJO EUROPEO, Bruselas, 8 y 9 de diciembre de 2011 (EUCO 139/11). Se puede consultar en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/es/ec/126729.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/es/ec/126729.pdf)

proyecto necesita revisar el rumbo, pero debe seguir adelante<sup>8</sup>: «Nuestra historia reclama que [quienes ahora somos protagonistas de la construcción europea] preservemos esta ventura para las generaciones venideras»<sup>9</sup>. ¿Cómo lograrlo? Desde luego, es necesario seguir avanzando en la convergencia económica y fiscal, pero también en la integración política y social de un proyecto que, como proclama el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, «sitúa a la persona en el centro de su actuación»<sup>10</sup>.

### 1. *Referéndum: otra lectura de los resultados*

La Unión Europea es una organización singular. Tiene entre sus rasgos distintivos la convivencia democrática entre Estados e instituciones europeas, y la voluntad de consolidar juntos su desarrollo interno. Una serie de valores, principios y objetivos —que pueden resumirse en «la igualdad de derechos y la convivencia solidaria»<sup>11</sup>— refuerzan los lazos entre los Estados miembros. Confluyen en el punto central de la integración: «para nosotros [los miembros de la UE] el ser humano es el centro de todas las cosas. Su dignidad es sagrada. Sus derechos son inalienables. Mujeres y hombres tienen los mismos derechos. Nos esforzamos para alcanzar la paz y la libertad, la democracia y el Estado de Derecho, el respeto mutuo y la responsabilidad recíproca, el bienestar y la seguridad, la tolerancia y la participación, la justicia y la solidaridad»<sup>12</sup>. Se trata de una declaración de principios de gran calado que, no obstante, plantea dudas sobre el modo de llevar a la práctica ese compromiso. ¿Hasta qué punto la persona está en el centro de actuación de la UE?

La celebración del 50 aniversario de la Unión Europea (2007) tuvo lugar en otro momento de crisis. Como es sabido, fue consecuencia del rechazo del Tratado Constitucional en los referéndums celebrados en la primavera de 2005. Convocados a las urnas el 29 de mayo, un 54% de los franceses que votaron optaron por el «no». Tres días después fue el pueblo de Holanda el que rechazó el Tratado redactado por la Convención (febrero de 2002-julio de 2003) instituida por el Consejo Europeo de Laeken (2001) para estudiar el futuro de la Unión y proponer soluciones. Y lo hizo incluso

<sup>8</sup> En el artículo «Los euroescépticos y sus deseos» (*El País*, 16-X-2011), Timothy GARTON ASH, catedrático de Estudios Europeos en la Universidad de Oxford e investigador titular en la Hoover Institution de la Universidad de Stanford, explica que, a pesar de las dificultades, el proyecto es necesario para que los europeos podamos ser libres, prósperos y seguros.

<sup>9</sup> DECLARACIÓN DE BERLÍN, 25 de marzo de 2007. Apartado III.

<sup>10</sup> CDFUE, preámbulo, párrafo 2.º *in fine*.

<sup>11</sup> DECLARACIÓN DE BERLÍN. Apartado I.

<sup>12</sup> *Ibid.*

con una mayor contundencia: el 61% de los votos emitidos, frente a un 39% que votaron a favor<sup>13</sup>. La crisis estaba servida. Analistas de todas las tendencias vertieron sus opiniones: ¿Por qué se rechazaba el Tratado Constitucional que con tanto trabajo había sido elaborado?

Las interpretaciones fueron variadas<sup>14</sup>. No pocos consideraron entonces que el destino de Europa se estaba decidiendo entre un grupo de especialistas que se encontraban distantes de la sociedad. En esta línea llama la atención el contraste entre la sólida mayoría con la que el Parlamento Europeo había ratificado el Tratado el 12 de enero anterior (2005) y la contundencia con la que era rechazado por una parte de la ciudadanía llamada a manifestarse en las urnas. Y eso en un intervalo de pocos meses<sup>15</sup>. La brecha entre la sociedad civil y sus representantes había ido en aumento: el 61% de los holandeses que emitieron su voto rechazaron un Tratado que el 80% de su parlamento nacional había aprobado<sup>16</sup>.

Sin excluir otros motivos de peso (como la crisis, el paro y la pobreza que sufre parte de la población) hay razones para pensar que la actitud crítica hacia la UE de un grupo importante de ciudadanos tuvo relación con cuestiones de fondo, que siguen siendo actuales<sup>17</sup>. «Los votantes de estos

---

<sup>13</sup> Después de los referéndums de Francia y Holanda, la Comisión Europea encargó sondeos para conocer las causas. Los informes pueden consultarse en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl172\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf) (sobre Holanda). [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl171\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf) (sobre Francia). Cfr. pp. 17-18.

<sup>14</sup> Ignacio GARCÍA-VALDECASAS comenta el resultado en «El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo», *Real Instituto Elcano*, ARI, n.º 159/2005, p. 12. Se puede consultar en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/876.asp>

<sup>15</sup> De los 732 miembros del parlamento europeo, 500 votaron a favor, 137 en contra y 40 se abstuvieron (cfr. «The Future Constitutional Treaty», *Eurobarometer special* 214, p. 2). [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_214\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_214_en.pdf).

<sup>16</sup> «Los Gobiernos que han planteado un referéndum indicativo en Francia y Holanda lo han hecho porque querían aprovecharse del europeísmo profundo de sus pueblos para conseguir una revalidación política interna», escribía Ignacio Sotelo pocos días después de las consultas. Constata también «una *distancia creciente entre la clase política*, a favor del Tratado Constitucional en su mayoría, y *la ciudadanía*, que dice no en cuanto le han dado una oportunidad. Es un dato que no debe echarse en saco roto», concluye el artículo («El no de los pueblos», artículo en *El País*, 3-VI-2005, p. 10. La *cursiva* es mía).

<sup>17</sup> «La experiencia puesta en marcha con el Mercado Común en 1957 atraviesa hoy una crisis de confianza ciudadana», leemos en un editorial de *El Correo* con ocasión del 50 aniversario de la UE (Bilbao, 23-III-2007). «En una UE ampliada y muy diversa, Francia y Alemania han dejado de proponer a los demás socios una visión atractiva y proyectos concretos que todos o casi todos respalden. Los ciudadanos votan cada vez menos en las elecciones europeas y muchos de ellos piensan que la integración es una cuestión burocrática [...]. La actual Unión de 27 Estados tiene por delante el reto de demostrar que puede seguir produciendo resultados que beneficien a sus distintos pueblos y sociedades, y que es capaz de adaptar sus procedimientos y valores a estas demandas de mayor democracia y eficacia» («50 años de Europa»).

países, que tradicionalmente han resultado fundamentales para la unidad europea, muestran cuestiones de peso, tanto en relación con la legitimación política de la UE como de sus propósitos»<sup>18</sup> leemos en *The Economist* (18-VI-2005). El rechazo al proyecto de Constitución trajo al primer plano el sentir de la ciudadanía.

Si se considera desde una perspectiva más amplia, también cabe otra interpretación: la toma de postura de la sociedad civil guarda relación con la progresiva pérdida de la energía que aportan las personas individuales y concretas. Contrasta con una lectura ambiciosa de los valores que la Unión Europea proclama como su fundamento. De manera especial el respeto de la *persona* y su *dignidad*, el valor de la *libertad* como medio esencial para la realización de la persona, y un modo de entender la *democracia* como cauce para la expresión de la propia dignidad. «Los ciudadanos sentimos distantes a Bruselas y el proceso político que en ella se da»<sup>19</sup>, se llegaría a afirmar durante los trabajos de la Convención que redactó el Tratado Constitucional.

Ante la situación creada, los líderes europeos se vieron obligados a intervenir. «Hemos tomado nota», leemos en la Declaración final del Consejo celebrado a mediados de junio (2005)<sup>20</sup>. A renglón seguido se afirma con rotundidad: «los resultados no cuestionan la adhesión de los ciudadanos a la construcción europea». Se llegó a la conclusión de que en modo alguno implicaba el fin del proceso<sup>21</sup>; al contrario, la opinión unánime fue que debía seguir su curso: «nuestra ambición europea, que tan buenos resultados nos ha dado desde hace más de cincuenta años [...] sigue siendo, ahora más que nunca, pertinente»<sup>22</sup>. Había que aprovechar la situación para llevar a cabo un amplio debate en cada uno de los países. Debían participar tanto los ciudadanos como la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos. Aunque en muchos Estados miembros ya estaban en marcha, esos debates debían intensificarse y ampliarse. Tam-

---

<sup>18</sup> «Europe's identity crisis deepens», en *The Economist* (18-VI-2005).

<sup>19</sup> Texto definitivo adoptado por la Convención Europea de los Jóvenes, Bruselas, 19 de julio de 2002 (CONV 205/02, p. 8).

<sup>20</sup> DECLARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS, 16 y 17 de junio de 2005, sobre la ratificación del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/85347.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/85347.pdf)

<sup>21</sup> «Hacemos frente a una crisis, que no es la primera ni será la última», declaró en una entrevista Javier Solana, entonces responsable de la política exterior de la UE. «Pero cualesquiera que sean las dificultades, el papel y los compromisos de la Unión Europea en el mundo no han cambiado» («EU leaders put charter on hold», en *International Herald Tribune*, 17-VI-2005. La traducción es mía).

<sup>22</sup> DECLARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS, 16 y 17 de junio de 2005.

bién las instituciones europeas debían aportar su contribución<sup>23</sup>. Una de las líneas de avance reclamadas fue la dimensión democrática de la Unión.

## 2. *Democracia como expresión de la dignidad*

Entre los distintos sistemas de organización política que se han conocido en la historia, la democracia es, en efecto, el que mejor logra integrar la participación. Puede entenderse de dos maneras, que son complementarias. Desde el punto de vista técnico supone el gobierno de la mayoría. Pone a prueba la capacidad de una sociedad para gobernarse a sí misma, para servir al *bien común* y al *bien de cada ciudadano*.

También se puede entender la democracia desde el punto de vista del crecimiento de la persona. ¿Qué es la vida humana? Entre otras dimensiones, consiste en el esfuerzo por reflejar en la vida personal y social ese proyecto que, renovado en cada generación, caracteriza a la cultura de la nación. Y lo hace *participando*. Lo que nos sitúa en el plano de la gestión del bien común de la sociedad, en el que la persona debe *dar razón* de su elección. Su grandeza y dignidad no reside simplemente en tener la *posibilidad de elegir*, sino en la capacidad que tiene de *elegir con sabiduría* y vivir de acuerdo con lo que considera que es bueno. Sólo la persona, porque es libre, puede discernir entre las distintas opciones que se le presentan, y dar razón que justifique ese discernimiento. Pone en juego su inteligencia y voluntad; en definitiva, su capacidad racional para *proponer* y *argumentar* lo que considera bueno para la sociedad en la que vive.

Aunque el Eurobarómetro sobre la opinión pública en la Unión Europea muestra que en la primavera de 2011 los aspectos económicos se situaban en primer plano, la dimensión democrática de la UE es, como veremos, uno de los aspectos que preocupan a los ciudadanos<sup>24</sup>. Es lógico que sea así puesto que el respeto de la persona y su dignidad está en el corazón del

<sup>23</sup> *Declaración sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS, 16 y 17 de junio de 2005.

<sup>24</sup> Cfr. *Eurobarometer 75*, spring 2011 (ver cuadro en p. 24). A la pregunta «What do you think are the two most important issues facing the EU at the moment?» los porcentajes de respuesta fueron: la situación económica (43%) y el paro (23%), aunque también surgieron otras cuestiones de carácter económico como el estado de las finanzas públicas de los Estados miembros (22%) o la inflación y el aumento de precios (17%). También hay menciones a la inmigración (20%) cuestión que muestra más entidad a nivel europeo que a nivel nacional, seguido de terrorismo (13%), crimen (8%) y costes energéticos (7%). La influencia de la UE en el mundo (6%), medio ambiente (6%), cambio climático (5%), impuestos (4%) y las pensiones (4%) son cuestiones que preocupan menos. El estudio se puede consultar en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)

proyecto. Esa prioridad ha incidido de manera decisiva en su acción democratizadora, tanto en el Viejo Continente como en el exterior. La profesora Araceli Mangas Martín destaca a este respecto que, después de la caída del muro de Berlín y el fracaso de la ex Yugoslavia, la UE se apresuró a democratizar y estabilizar Estados europeos que nunca habían conocido la democracia. De la misma manera, «su política de condicionalidad democrática en unos casos y, en otros, la acción planificada de reconstrucción del Estado de Derecho y la gobernabilidad de sociedades post conflicto ha permitido extender la democracia y en ella su capacidad de mover la riqueza económica y social de numerosos países»<sup>25</sup>.

Sin embargo, a pesar de ese evidente compromiso *ad extra*, una parte de la ciudadanía europea considera necesario profundizar en la dimensión democrática *ad intra*. Las aportaciones que se hicieron durante la Convención contienen interesantes elementos para el análisis.

Durante aquellos meses de trabajo (febrero de 2002-julio de 2003) se suscitaron algunas cuestiones que preocupan a los ciudadanos. La Nota que resume la sesión plenaria del 21 y 22 de marzo (2002) refiere que «numerosas intervenciones destacaron las flaquezas y los defectos de la Europa actual»<sup>26</sup>. Principalmente están en la línea de una mayor implicación de la ciudadanía en el proceso. Lo cual se puede abordar tanto desde el punto de vista activo (posibilidades reales de participación) como pasivo (de sintonía y percepción de las ventajas que aporta el proyecto). «Europa no escucha suficientemente a sus ciudadanos», se afirma con rotundidad. Y también: «los ciudadanos tienen la sensación de no poder pedir cuentas a quienes ocupan posiciones de poder, y toman decisiones en nombre de Europa». ¿Cabe la posibilidad de que fuese esta percepción la que se puso de manifiesto en el proceso de elaboración y ratificación del Tratado Constitucional?

Varias de las intervenciones que se hicieron en aquel periodo apuntan en esa dirección: «La mayor parte de los Convencionales abogó por un *reparto de poderes o de competencias más sencillo* [...]. Gran número de Convencionales manifestaron su adhesión al principio de *subsidiariedad* [...]. Una parte significativa de los Convencionales abordó el tema de la *legitimidad democrática* y expresó el deseo de que la Unión Europea tenga en cuenta las *expectativas de los ciudadanos* y de que éstos puedan tener más *influencia y control* sobre las decisiones europeas»<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> MANGAS MARTÍN, A., «La UE: de la periferia a actor global civil», artículo en *El Mundo* (17-XII-2010).

<sup>26</sup> Nota relativa a la sesión plenaria, Bruselas, 21/22 de marzo de 2002 (CONV 14/02, I, p. 2).

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 4. (La *cursiva* es mía.)

Aunque de las contribuciones no se pueden extraer conclusiones de fondo, sí muestran algunos temas que preocupan a los ciudadanos. El documento cita, entre otros, los siguientes (la *cursiva* es mía): que la Unión «funcione más cerca de aquellos a quienes *pretende servir*», que se mejore «el grado de *participación* de la sociedad civil, a través de las organizaciones que la integran», y también «el respeto de los derechos fundamentales». Son aspectos que tienen estrecha relación con la dignidad, pues el respeto de la libre iniciativa de los ciudadanos se corresponde con su dignidad como personas. Libertad, democracia, participación, derechos fundamentales: se trata, en último término, de una cuestión de valores.

En diciembre del año 2005, pocos meses después de los referéndums de Francia y Holanda, el Parlamento Europeo se pronunció en este sentido. Destacó que «una Constitución Europea que defina claramente los *valores* en los que se fundamenta la Unión Europea y los *derechos fundamentales* de sus ciudadanos, y que precise sus competencias y determine sus instituciones y procedimientos decisorios [podía contribuir] a fomentar el *sentimiento de pertenencia* a la Unión Europea y, por ende, de ciudadanía de la Unión, así como a reforzar la *identidad europea*»<sup>28</sup>. Es así cómo la Eurocámara introdujo en el debate una dimensión nueva, que llega al fundamento de la construcción europea: la persona y sus derechos fundamentales.

## II. La UE en la conciencia de los ciudadanos

En el comienzo del siglo XXI la Unión Europea se encontraba en una encrucijada, y debía hacer frente a un doble reto: por una parte, definir el papel de la Unión en un mundo globalizado; y, de puertas adentro, afrontar el que se denominó *reto democrático*. Ambos fueron recogidos en la Declaración de Laeken (2001) con la que se inició el proceso que llevaría hasta la fallida Constitución Europea (2004) y más tarde al Tratado de Lisboa (2007): «Sin duda —leemos en la Declaración— [los ciudadanos europeos]

---

<sup>28</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior. Informe sobre el *Cuarto informe de la Comisión sobre ciudadanía de la Unión* (1 de mayo de 2001-30 de abril de 2004), A6-0411/2005, n. 27, p. 8 (la *cursiva* es mía). El informe no contiene un diagnóstico original. Las instituciones europeas ya lo habían puesto de manifiesto con anterioridad: por ejemplo, en la Declaración conjunta del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo sobre los derechos humanos, de 5 de abril de 1977, y la Declaración sobre la Democracia, del Consejo Europeo que se celebró en Copenhague el 8 de abril de 1978. Se trata de una preocupación de fondo que, tiempo después, también sería recogida en la Declaración de Laeken (2001).

siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación: objetivos-actuación cotidiana [...]. Muchos piensan que UE debería prestar mayor atención a sus preocupaciones concretas, en lugar de intervenir en los mínimos detalles»<sup>29</sup>. Son observaciones que manifiestan la autoconciencia de la Unión sobre su funcionamiento y aspectos de mejora. Diez años después la actitud de la sociedad civil hacia el proyecto no ha mejorado de manera significativa, y en algunos segmentos se ha acentuado el pesimismo<sup>30</sup>.

El documento alude también al excesivo protagonismo de las instituciones en la vida de los ciudadanos, que algunos consideran como «una amenaza a su identidad». La percepción de otros es que «a menudo las cosas se [hacen] a sus espaldas», y se echa en falta un mayor control democrático. El ciudadano europeo «piensa que la UE va demasiado lejos y actúa de modo demasiado burocrático en otros muchos ámbitos». Son síntomas de un malestar al que es preciso enfrentarse. «Los referendos de Francia y Holanda —publicaba *El País* pocos días después de celebrarse las consultas— han tenido por lo menos una gran virtud: han dejado planteado el debate europeo en el mismo corazón de la política»<sup>31</sup>.

Atendiendo a la invitación del presidente para que hiciesen uso de la palabra, fueron muchos los participantes en la Convención que manifestaron sus puntos de vista en la primera sesión plenaria. Más de ochenta participaron en el debate. La naturaleza y el contenido de las intervenciones fue «muy variado», reconoce la Nota que resume lo tratado. El documento explica que «pese a la diversidad y la riqueza de las intervenciones» podían señalarse algunas líneas generales en los temas abordados<sup>32</sup>. Muchos siguen siendo de actualidad.

<sup>29</sup> DECLARACIÓN DE LAEKEN sobre el futuro de la Unión Europea (2001), p. 2.

<sup>30</sup> En la primavera de 2011, a la pregunta «At the present time, would you say that, in general, things are going in the right direction or in the wrong direction, in...?», una mayoría de los ciudadanos respondieron que «las cosas en la UE están yendo en la dirección equivocada» (*Eurobarometer 75*, cit. p. 28). A la pregunta: «I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it: The European Union», el 47% de los ciudadanos manifestaron su desconfianza en la UE (2 puntos superior respecto al otoño de 2010) frente al 41% que mostraban confianza y un 12% que no s/c (p. 43). Sin embargo el optimismo sobre el futuro de la UE era mayoritario (58% un punto inferior a la encuesta de otoño 2010) y dos puntos superior el pesimismo, situándose en el 36%.

<sup>31</sup> GALLEGO-DÍEZ, S., «Los cambios de narrativa», en *El País* (3-VI-2005), p. 24.

<sup>32</sup> Nota relativa a la sesión plenaria, Bruselas, 21/22 de marzo de 2002 (CONV 14/02, I, p. 2).

## 1. Causas del estancamiento de la UE

La primera causa de la situación de estancamiento de la UE que se identificó es de tipo técnico. Tiene que ver con el funcionamiento de la Unión. Los convencionales se refirieron, en concreto, a «la maraña de competencias, la complejidad de procedimientos»<sup>33</sup>. Es algo en lo que la mayoría estaban de acuerdo. El remedio que se apuntó iba en la línea de la *simplificación*. El Tratado de Lisboa ha supuesto un avance en este aspecto.

También se manifestó la percepción de que Europa debe intervenir menos y «replantarse a la baja su actuación en ciertos ámbitos»<sup>34</sup>. Varios convencionales destacaron la tendencia a estar «excesivamente presente»<sup>35</sup>, a expensas de la autonomía y de la libertad de los Estados nacionales. (En la gestión de la crisis financiera del 2011 se ha identificado esa defensa del interés nacional).

Días antes, durante la sesión de apertura el 28 de febrero (2002), el presidente de la Convención había apuntado una razón de fondo que, en su opinión, explica la falta de sintonía con el proyecto: «la dificultad de conjugar un fuerte sentimiento de pertenencia a la Unión Europea y el mantenimiento de una identidad nacional»<sup>36</sup>. Había que encontrar la manera de desarrollar, tanto en los gobiernos como en los ciudadanos, lo que denominó «*affectio societatis* europea, fuerte y reconocida»<sup>37</sup>, que no debía implicar una disminución de la conciencia de su identidad nacional. En opinión de Giscard, sólo la forja de un sentir común podría lograr el apoyo de la ciudadanía al proyecto.

Pero quizá la causa que mejor explica la distancia que experimenta la sociedad civil hacia el proceso tiene una dimensión que va más allá de los procedimientos, o de las cuestiones económicas, o de cuanto se refiere a la política social. Se trata de algo más profundo. Tiene algo de sentimiento herido. Es una percepción que se puso de manifiesto en las conclusiones redactadas por la Convención de los Jóvenes, que se reunió en el mes de julio de 2002: «Los ciudadanos nos sentimos distantes de Bruselas y del proceso político que en ella se da»<sup>38</sup>. Y esa dificultad para aportar lo que mejor tienen de sí lleva a la apatía y desemboca en una actitud poco comprometida.

<sup>33</sup> SN 1565/02 (CONV 7/02, p. 7). Ver, también, Contribución de Grupo Socialista en el Parlamento Europeo (CONV 392/02, Anexo 3, p. 3, párrafo 1.º).

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>36</sup> GISCARD D'ESTAING, cit., p. 7.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Texto definitivo adoptado por la Convención Europea de los Jóvenes, Bruselas, 19 de julio 2002 (CONV 205/02, Anexo, p. 8).

En parte es consecuencia de las carencias que se aprecian en la *dimensión democrática* de la Unión. En la llamada «Convención de los Jóvenes» se formuló este sentimiento de una manera clara: «muchos ciudadanos tienen la sensación de que no pueden pedir cuentas a quienes ocupan posiciones de poder y *toman decisiones en nombre de Europa*»<sup>39</sup>. Es una percepción que en los últimos meses de 2011 han vuelto a sentir.

## 2. Subsidiariedad «técnica» y subsidiariedad «ética»

En esta situación, un posible camino para lograr sintonía e implicación de los ciudadanos es asegurar que las decisiones se toman en el ámbito de gobierno más adecuado, ya sea local, regional, nacional y Europeo. En esta línea fue la contribución que hizo a los trabajos de la Convención el Grupo Socialista: «La Unión Europea no debe ser una burocracia *centralizada* que dicte órdenes a diestro y siniestro (...). Así, cuando fuese oportuno, podría conseguirse la *participación* de los ciudadanos en las decisiones que afectarán a sus vidas y, en su caso, la legislación europea cuando es necesaria, debería limitarse todo lo posible»<sup>40</sup>. Para los socialistas europeos no era otro el remedio que la aplicación coherente de los principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad*. Sin embargo, como expresamente reconoce, ambos principios «son de carácter político»<sup>41</sup>. Tal como están formulados, la evaluación y aplicación de estos principios tiene, en efecto, una fuerte carga política, pues se refiere al ámbito de los niveles de gobierno. En cualquier caso, la reivindicación del principio de subsidiariedad tiene un gran interés, y su dimensión se amplía si se aborda desde el punto de vista ético. Entendido desde las posibilidades de la persona y su dignidad, gana en alcance y profundidad.

En efecto, desde el punto de vista de los valores fundamentales, considerados como el fundamento del proceso de integración, la subsidiariedad no tiene que ver tanto con una distribución de *competencias* (en el sentido de que un ente superior no tiene por qué hacer lo que puede realizarse en una instancia anterior). Se trata, más bien, de una cuestión directamente relacionada con la *dignidad* de la persona y su manifestación a través del ejercicio de la *libertad*.

Sin embargo, tal como está formulada en la contribución, parece que la solución no se dirige tanto a reforzar el protagonismo de las *sociedades*

<sup>39</sup> *Ibid.* (La *cursiva* es mía.)

<sup>40</sup> Contribución del Partido Socialista Europeo, «Prioridades para Europa», 8 de noviembre de 2002 (CONV 392/02, Anexo, p. 4) (la *cursiva* es mía).

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 5 (la *cursiva* es mía).

*básicas* como a destacar el papel de los parlamentos nacionales y una adecuada distribución de competencias. La afirmación de que se pretende «fomentar la mayor participación posible del pueblo en el proceso de *toma de decisiones*» confirma esta interpretación. Es lógico, en consecuencia, que la contribución destaque que un aumento en la participación en el proceso decisorio debe llevar a la Unión a reconocer «la labor esencial de los *partidos políticos* europeos como representantes de la opinión pública», lo cual sitúa el protagonismo en el plano de los partidos, y no tanto en el de las personas singulares y concretas.

En esta línea, que prima el protagonismo institucional, los socialistas europeos destacan el papel de los sindicatos y su derecho a organizar actividades supranacionales. Lo cual no significa el olvido de «los ciudadanos y las organizaciones que representan grupos de interés concretos», para quienes se demanda la oportunidad para «*contribuir* con sus *ideas* en todos los ámbitos de acción de la Unión Europea»<sup>42</sup>. En este punto es donde cabe una mayor proyección, con la apertura de cauces para una participación efectiva. Si se considera el asunto desde las posibilidades para la comparecencia de la persona y su dignidad, la respuesta que ofrece la contribución es, en mi opinión, poco ambiciosa. Señala que las organizaciones de empresarios y otros interlocutores sociales deben reconocerse y reforzarse cuando sea oportuno; y que la sociedad civil tiene el derecho a «*ser consultada*».

Es cierto que de una frase no se pueden extrapolar conclusiones, pero entiendo que la solución no está en la línea de lo que reivindica la sociedad civil, que va más allá de la simple consulta. Lo que, desde mi punto de vista, reclaman los ciudadanos es un mayor protagonismo no sólo *pasivo* (ser consultados) sino también *activo* (posibilidad de aportar). Puede ser que estas cuestiones son las que, de una manera intuitiva, aletean en el desinterés de la ciudadanía —y positivo rechazo, en algunas zonas— sobre los asuntos europeos<sup>43</sup>. Para recuperar la sintonía hacia el proyecto quizá debamos «situar a la persona en el centro de actuación»<sup>44</sup> con una mayor decisión. De esta manera quedará fortalecida la dimensión ética que, como veremos a continuación, ha tenido el proyecto desde sus inicios, y ha sido incorporada de manera progresiva al ordenamiento primario.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> En la sesión del 12 de diciembre de 2005 el Parlamento Europeo debatió un el *Cuarto informe de la Comisión sobre ciudadanía de la Unión* (1 de mayo de 2001-30 de abril de 2004) en el que reconoce «las dificultades relacionadas con la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa *han puesto de relieve la necesidad de que la Unión Europea se acerque más a los ciudadanos de la Unión y entienda mejor sus necesidades y preocupaciones*, ya que la aplicación de la legislación europea influye directamente en su vida cotidiana» (A6-0411/2005, p. 5. Considerando N). (La *cursiva* es mía.)

<sup>44</sup> Cfr. CDFUE, preámbulo, párrafo 2.º *in fine*.

### III. Dimensión ética del proyecto europeo

En el curso de la sesión inaugural de la Convención (2002) el entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, afirmó que los padres fundadores de Europa, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi y Paul-Henry Spaak, fueron los pioneros que abrieron una nueva vía: «aque- llos hombres optaron por la reconciliación contra la guerra, por la paz me- diante el entrelazado económico antes que por la mutua destrucción, y por el derecho en lugar de la ley del más fuerte»<sup>45</sup>. Este es el contexto en el que surgió esa idea novedosa que hoy es la Unión Europea.

#### 1. *La dimensión ética en el ordenamiento primario de la UE*

La opción por la paz y el respeto de la persona son, en efecto, rasgos que han caracterizado el proyecto desde el principio. Así lo reconoce la Declara- ción de Berlín (2007): «para nosotros [los Estados que forman parte de la UE] el ser humano es el centro de todas las cosas. Su dignidad es sagrada. Sus de- rechos son inalienables»<sup>46</sup>. Con el paso de los años esa dimensión ética ha ido tomando cuerpo en el ordenamiento primario de la Unión, de manera especial con el Tratado de Maastricht que por primera vez recoge en su Preámbulo de manera explícita la dimensión ética<sup>47</sup>. Declara que «resueltos a salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la consti- tución de las Comunidades Europeas» (párrafo 1.º) la UE confirma «su adhe- sión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos huma- nos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho» (párrafo 3.º).

La reforma que supuso el Tratado de Ámsterdam (1997) también con- tiene menciones al fundamento ético de la UE: el artículo 6 añade la adhe- sión a los principios de «libertad, democracia, derechos humanos y Estado de derecho» (párrafo 1.º) que en Maastricht se proclamaban en el Preám- bulo, y establece que la Unión «respetará los derechos fundamentales». En línea de continuidad con lo establecido en el texto de Maastricht, determina un doble marco de referencia en la protección de los derechos fundamen-

<sup>45</sup> PRODI, P., Discurso en la inauguración de la Convención, Bruselas, 28 de febrero de 2002 (CONV 7/02, p. 1).

<sup>46</sup> DECLARACIÓN DE BERLÍN, 25 de marzo de 2007. Apartado I.

<sup>47</sup> Para ampliar el análisis histórico-legal de los valores fundamentales en el ordena- miento primario de la UE ver: «Dimensión ética de los Tratados: precedentes en el orde- namiento primario de la UE», en GARITAGOITIA, J.R., *Dignidad de la persona y derechos fundamentales en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea*, Temas del Sena- do, n.º 118, Madrid 2009 (pp. 185-211).

tales: por una parte la Convención Europea para la Protección de los derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y por otra las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Los valores se mencionan, asimismo, en el artículo 49 (condiciones para la incorporación de nuevos miembros), el artículo 11 (sobre la acción exterior de la UE), y el artículo 27-A (sobre las cooperaciones reforzadas).

La principal aportación del Tratado de Niza (2000), en relación con los valores, es el cambio que introdujo en la redacción del artículo 7 sobre las sanciones a Estados miembros. En su versión de Ámsterdam (1997) se refería a la «*existencia* de una violación grave y persistente» de los principios mencionados en el n. 1 del artículo 6 del TUE. Según lo dispuesto en Niza pasa a ser un «*riesgo claro* de violación grave» de esos valores.

Y así se llegó al *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Durante los trabajos de la Convención se apuntó que los valores fundamentales debían tener una fuerte presencia en el texto, señalando algunos lugares especialmente adecuados para recoger la *ética de la Unión*<sup>48</sup>: el Preámbulo; el artículo 2, sobre los valores; el artículo 3, sobre los objetivos; la Carta de los Derechos Fundamentales; el Título VI sobre la «vida democrática»; y también en otros artículos en los que se hacían referencias indirectas a los valores de la Unión<sup>49</sup>. Aspectos que después fueron asumidos por el Tratado de Lisboa<sup>50</sup>, que profundiza en la dimensión democrática de la UE<sup>51</sup>. Destaca, entre otros aspectos, la Iniciativa Ciudadana Europea<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Se trata de una expresión que aparece en la Nota Explicativa al Proyecto de artículos 1 al 16 del Tratado Constitucional, Anexo II, Artículo 2 (CONV 528/02).

<sup>49</sup> Es el caso de los artículos 1, 9, 58 y 59; o en las disposiciones que consagran los objetivos específicos de las diversas políticas.

<sup>50</sup> Llama la atención, no obstante, la opinión de Jean Claude Piris, ex jurisperito del Consejo Europeo y uno de los principales inspiradores del Tratado de Lisboa. Dos años después de su entrada en vigor «la legitimidad de la UE está en juego [...] y la concesión de nuevos poderes al Parlamento Europeo, supuesto depositario de la legitimidad democrática, es un fracaso relativo» («Divide Europe, save the Union», publicado en *Financial Times*, 4-XI-2011).

<sup>51</sup> El Título II «Disposiciones sobre principios democráticos» (artículos 9 a 12) sustituye al Título VI del Tratado Constitucional. Entre otros aspectos establece la elección del parlamento por sufragio universal (artículo 10, n. 2 TUE); las instituciones darán cauce a los ciudadanos para expresar sus opiniones (artículo 11, n. 1 TUE); prevé un diálogo abierto de las instituciones con la sociedad civil (artículo 11, n. 2) y la participación de los parlamentos nacionales (artículos 12). El Título III («Disposiciones sobre las instituciones») también incide en la dimensión democrática: entre las finalidades del marco institucional está promover los valores (artículo 13, n. 1), los comisarios europeos deben responder ante la Eurocámara (artículos 17 y 18 TUE).

<sup>52</sup> Es una nueva forma de participación pública en la elaboración de políticas de la UE. Tal como exige el Tratado, el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión Europea, han adoptado un Reglamento que determina las normas y el procedimiento que re-

## 2. *Modos de entender Europa: la ciudadanía social*

De modo paralelo a la progresiva presencia de la dimensión ética en el ordenamiento primario, en los modos de entender Europa también se pueden apreciar algunas líneas de fondo que sitúan a la persona en el centro de actuación. Algunos afirman una *identidad europea* como tal, definida por una serie de valores fundamentales, y para otros sólo es posible reconocer una *identidad de proyecto*: consiste, de alguna manera, en «la lucha por imponer modos alternativos de desarrollo económico, sociabilidad y gobierno»<sup>53</sup>.

Hay quienes entienden la UE como un *modelo de sociedad*<sup>54</sup>. Tiene como rasgo principal el respeto de la persona con toda su potencialidad, y no sólo en cuanto a su dimensión socio-económica. La canciller alemana se refirió a esta particular forma de vida europea en el mencionado discurso del 25 de marzo de 2007: «la era de la globalización —dijo Merkel en el 50.º aniversario de la firma de los Tratados de Roma— muestra cada vez con mayor claridad una cosa: toda decisión en favor de Europa es también una decisión en favor de un cierto modo de vida [que] combina éxito económico y responsabilidad social. Sólo unidos podremos continuar preservando en el futuro *nuestro ideal de sociedad europea*»<sup>55</sup>.

Esta insistencia en el modelo social fue constante durante la Convención (febrero 2002 a julio 2003). Se manifestó en una apuesta decidida por el protagonismo de la *sociedad civil*. Constituye un desafío interno para la UE como organización política, que, como acabamos de ver, ha ido progresivamente incorporando a su ordenamiento primario la dimensión democrática.

Además de canalizar la participación y facilitar el gobierno de la mayoría, el reto democrático puede también considerarse en atención al crecimiento de la persona. Páginas atrás ha quedado apuntado. Desde esta perspectiva, el respeto de la dignidad de la persona —que la UE proclama entre sus valores fundamentales<sup>56</sup>— no consiste, sin más, en dejar al ciudadano en paz consigo mismo y con lo que le rodea. La intensidad humana no viene dada sólo por situaciones que se le adscriben desde fuera, sino por las

---

gulan este nuevo instrumento (Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011). Se puede consultar en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:ES:PDF>

<sup>53</sup> CASTELLS, M., *La era de la información: Economía, política y sociedad* (tomo III), Alianza, Madrid 1998, p. 367.

<sup>54</sup> Sobre este particular, destaca la opinión del ex primer ministro francés Lionel Jospin (1997-2002). Ve el discurso «El futuro de Europa ampliada», 28 de mayo de 2001 (la *cursiva* es mía). <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/jospin15.htm>

<sup>55</sup> MERKEL, A., Discurso en la ceremonia oficial de celebración del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma, Berlín 25 de marzo de 2007 (la *cursiva* es mía).

<sup>56</sup> Cfr. CDFUE, preámbulo, párrafo 2.º *in fine*; artículo 2 TUE.

acciones que es capaz de realizar, y los empeños que se plantea. Como se ha dicho, supone poner en juego inteligencia y voluntad. Tiene que ver con los objetivos que intenta proponer, ya sea individualmente o en la libre asociación con otros ciudadanos. En este sentido, comparto la opinión de García Ronda cuando afirma que «esa idea generadora [que es la UE] surge en el pensamiento libre, en el reino de la libertad humana [...]. Afortunadamente, hay quienes no han perdido de vista las aspiraciones [...] que van más allá de lo material; aspiraciones que se concretan en los campos cultural y social»<sup>57</sup>. Comprender de esta manera la dignidad de la persona, con toda su potencialidad, significa algo más que permanezcan intactas su intimidad o privacidad<sup>58</sup>. No es una novedad: queda recogido, por ejemplo, en la Nota relativa a la sesión plenaria del 24 y 25 de junio de 2002: «se manifestó la importancia de que la Convención sea un proceso totalmente abierto», y en esa línea se aportó una sugerencia: «la inclusión en el Tratado de una base jurídica para el diálogo con la sociedad civil»<sup>59</sup>.

Quizá la apelación al concepto de sociedad que venimos exponiendo, como rasgo esencial del modelo, es la clave para entender la importancia que se da en la UE a los ciudadanos y ciudadanas. El concepto de *ciudadanía social*, así planteado, es en cierto modo novedoso. Reivindica el respeto y promoción de la dignidad de la persona, con todo lo que eso significa, como eje central del proyecto. Y volvemos a lo mismo: ¿Es algo que debe entenderse sólo como una apelación a la sociedad del bienestar, o quiere reivindicar también el protagonismo, tanto de la persona como de las sociedades primarias, con todo su potencial ético?

La irrupción de la sociedad civil en el espacio público ha hecho que el debate sea diferente. Por presión de la ciudadanía ha pasado a primer plano el requerimiento de acercar el funcionamiento de las instituciones a la base social. Es algo que no debe llamar la atención pues constituye una de las señas de identidad del proceso. «En sus inicios —señala Aldecoa— los ideales de unificación europea surgieron en el seno de la sociedad civil europea, para luego ser asumidos por los partidos políticos europeos»<sup>60</sup>. Cuando ha

<sup>57</sup> GARCÍA RONDA, A., «Los valores de Europa», en *Eurobask. Revista del Consejo Vasco del Movimiento Europeo*, julio de 2007, p. 4.

<sup>58</sup> En este diagnóstico también comparto la argumentación del profesor Alejandro LLANO, en *El humanismo cívico*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 15 y ss.

<sup>59</sup> Nota de la sesión plenaria 24/25 de junio (CONV 167/02, II.6).

<sup>60</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *Una Europa. Su proceso constituyente 2000-2003*, ob. cit., p. 168. Estoy de acuerdo con Aldecoa cuando señala que Europa es «primero un proyecto político, un contenido, antes de ser un continente». Los movimientos europeos que se reunieron en el Congreso de La Haya (1948), son su mayor exponente. Quienes iniciaron la andadura de la Europa comunitaria eran portavoces del sentir de la sociedad que, a la vista de los desastres de la II Guerra Mundial, necesitaba encontrar caminos de paz.

pasado más de medio siglo desde entonces, la progresiva visibilidad de la dimensión política del proyecto ha hecho comparecer el liderazgo de la ciudadanía. Los documentos oficiales sitúan a los ciudadanos como los protagonistas del proceso, y también la sociedad lo reclama: reaccionó de una manera distinta a lo que se esperaba, posicionándose con indiferencia sobre un Tratado Constitucional con el que, por diversas razones, no se identificaba. «Los ciudadanos [...] han manifestado preocupaciones e inquietudes que hay que tener en cuenta»<sup>61</sup>, reconocían los Jefes de Estado y de Gobierno en junio de 2005.

A diferencia de lo que ocurre en nuestros sistemas políticos, en los que es el Estado el que reconoce al ciudadano, parece que en la integración europea puede darse el fenómeno inverso. En último término, como también señala Aldecoa, «es la sociedad la que está generando una estructura política innovadora»<sup>62</sup> cuando se le permite comparecer en el proceso, y se abren cauces para su aportación. ¿Acaso cabe una mayor fuerza que la de la persona que pone en juego todas las potencialidades que comporta su dignidad? Así lo reconoce la Nota relativa a aquella sesión plenaria de la Convención celebrada en junio de 2002: «la sociedad civil *tiene potencial* para efectuar una *importante contribución* al desarrollo de la Unión»<sup>63</sup>. Una aportación que se canaliza a través de la dimensión democrática.

Como se ha dicho, la dimensión de valores ha sido incorporada al ordenamiento primario de la Unión Europea, que ve reforzada la dimensión democrática y las referencias a la persona. No obstante llama la atención el contraste entre la frialdad hacia la UE de una parte de la sociedad civil, que no acaba de percibir los avances<sup>64</sup>, y el éxito logrado en algunos ámbitos: la experiencia de los programas para fomentar la movilidad de los estudiantes confirma que constituyen un buen instrumento para crear convicción de pertenencia a un espacio cultural y humano común<sup>65</sup>. El incremento de soli-

<sup>61</sup> DECLARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS, 16 y 17 de junio de 2005, sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

<sup>62</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *ob. et loc. cit.*

<sup>63</sup> Nota de la sesión plenaria 24/25 de junio (CONV 167/02, II.6). (La *cursiva* es mía.)

<sup>64</sup> Agustín José MENÉNDEZ explica que el periodo que va desde el discurso del entonces ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, en la Universidad de Humboldt de Berlín (2000), hasta la aprobación de la Declaración de Laeken (2001) «se caracterizó por el fracaso rotundo de los diversos intentos de movilización de los ciudadanos europeos a favor de la reforma constitucional. [Contrasta] la robustez del apoyo de los dirigentes políticos y las instituciones representativas con la indiferencia ciudadana». («Ni Constitución ni tratado, sino todo lo contrario. Un análisis del proyecto de Tratado Constitucional desde la perspectiva de la democracia deliberativa», en *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2005, p. 91).

<sup>65</sup> El *Erasmus* es el programa más famoso desde su puesta en marcha en 1987. Ha beneficiado a 2,3 millones de estudiantes, que han podido cursar una media de 6 meses de sus es-

citades para participar en el programa Erasmus contrasta con el descenso de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo<sup>66</sup>. Es un ejemplo de que es posible encontrar espacios de sintonía con los ciudadanos, y recrear el vínculo entre estos y el proceso de construcción europea. Conviene, por tanto, repensar lo que constituye el fundamento del proyecto y proceder a impulsarlo desde esa perspectiva. El próximo apartado recoge una propuesta a este respecto.

#### IV. El fundamento de la *utopía* europea: visión de conjunto

Cuando llevamos recorrida una década del nuevo siglo el proceso de integración europea ha llegado a un momento crucial en su desarrollo. De una parte han surgido nuevos temores, que no son ajenos a la crisis económica y financiera. Esta acecha directamente a algunos Estados, y de una manera indirecta a los demás miembros de la Unión, que con su incorporación han asumido hacer frente a un destino común. Ya no les resulta posible mantenerse unilateralmente al margen de las turbulencias. En esta situación Europa busca el camino para avanzar hacia el futuro.

Con la perspectiva de los años destacan personalidades como Schuman, Monnet, Adenauer, de Gasperi, Spaak, que iniciaron esa aventura de paz, progreso y desarrollo que es la actual Unión Europea. Delors, Kohl, Mitterrand, González y otros impulsaron el proyecto en años posteriores. Hoy, sin embargo, es difícil añadir nuevos nombres a esa lista de personalidades convencidas, con dosis de creatividad y comprometidas con la causa europea. Pero en el análisis de las responsabilidades es preciso ir más al fondo: la sociedad civil, y gran parte de los intelectuales, «hemos vivido un ensimismamiento injustificado, en el que el único referente moral para articular un vínculo colectivo ha sido la búsqueda del interés material inmediato»<sup>67</sup>. En esta situación surgen dudas sobre las posibilidades de futuro que tiene el proyecto.

---

tudios en otros países de la UE. Tras su estela han nacido los programas *Comenius* (para incrementar los intercambios entre todos los protagonistas de la escuela), *Leonardo da Vinci* (en el ámbito de la formación profesional) y *Grundtvig* (para Seniors Voluntarios).

<sup>66</sup> El índice de abstención ha ido aumentando con el paso de los años. En las primeras elecciones (1979) fue del 37%. En las elecciones de 1999 alcanzó niveles inquietantes, superando por primera vez el simbólico umbral del 50%. En el 2004 superó el 54%, y en las últimas elecciones celebradas (2009) fue del 57%. [http://www.europarl.es/ressource/static/files/encuesta\\_postelectoral.pdf](http://www.europarl.es/ressource/static/files/encuesta_postelectoral.pdf)

<sup>67</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Repensar Europa», en *El Correo* (23-XI-2010).

Algunos sostienen que, o se reinventa sobre nuevas bases, o habrá que resignarse a ver cómo se reduce a poco más que un espacio de libre comercio. Sin embargo, este modo de afrontar la situación europea adolece, en mi opinión, de una cierta falta de perspectiva. No debemos olvidar que, como venimos comentando, el respeto de la persona y los valores han estado siempre presentes, de una u otra manera, en sus distintas etapas.

Un posible camino, en sintonía con la proclamada posición central de la persona, es entender el proceso desde el derecho, la política, las ciencias sociales y el componente humano, como un todo combinado. El especialista en cuestiones europeas Joseph Weiler destaca a este respecto que, en efecto, Europa sitúa a la persona en el centro de su actuación, pero a renglón seguido lo encierra en sí mismo con un planteamiento egoísta: «la crisis del euro lo está demostrando. El hombre de la calle de Alemania no quiere ayudar a los griegos»<sup>68</sup>. Hay que distinguir, por tanto, entre el problema de raíz y las consecuencias en la superficie.

En la raíz Europa no sólo vive una dramática crisis monetaria; también se aprecia una de legitimidad, que tiende a situarse en primer plano. Por eso, cualquier solución pasa no sólo por la transferencia de recursos de los más ricos a los más pobres, sino también por el compromiso social y la solidaridad que implica esa transferencia. Y aquí entramos en el terreno de la persona y su dignidad. Según el director del Jean Monnet Centre de la Universidad de Nueva York, hace tiempo que Europa perdió ese tipo de sustento social. En su opinión, «el ideal ha desaparecido, y los europeos se enfrentan no al éxito, sino a un fracaso que les da miedo»<sup>69</sup>.

¿Acaso el Tratado de Lisboa no era la solución? Supuso, en efecto, un alivio a la crisis institucional, pero quizá fue un cierre demasiado rápido<sup>70</sup>. «Resulta inútil y contraproducente —advierte el profesor Areilza Carvajal— intentar cerrar la caja de Pandora, ya abierta, del debate público en Europa. Ante los *noes* de Francia y Holanda lo que se necesitaba es más debate, no menos; más política y no una tecnocrática huída hacia delante, que puede convertirse, a la postre, en salida equivocada del laberinto»<sup>71</sup>.

Las medidas institucionales, por sí solas, no son suficientes. También hace falta una visión sobre el significado del proyecto. Y en este modo de

<sup>68</sup> Entrevista a Joseph WEILER, en *El Mundo* (5-XI-2011), pp. 30-31.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Su estreno coincidió con el estallido de la crisis de la deuda griega. Un año después de su entrada en vigor la crisis financiera llevó a su primera reforma (diciembre de 2010) y en la segunda mitad de 2011 la canciller Merkel propone una segunda reforma para facilitar la gobernanza económica.

<sup>71</sup> DE AREILZA CARVAJAL, J.M., «Una salida en falso del laberinto europeo», artículo en *El Correo* (Bilbao, 20-X-2007).

abordar la cuestión los valores fundamentales pueden proporcionar luz para orientar el futuro: «el vínculo de unión no pueden basarse sólo en la suma de intereses individuales, ni siquiera en la exigencia inmediata de afrontar en común la actual crisis económica»<sup>72</sup>. La paradoja consiste en que, como hemos visto, desde 1992 esa dimensión se ha ido incorporando de manera progresiva al ordenamiento primario de la UE, a la vez que el desinterés de la sociedad civil iba en aumento. Quizá el impulso que el proyecto necesita no supone «reinventar» lo que ha funcionado con progresivo éxito, sino «repensar» cual ha sido su fundamento, y tratar de llevarlo a la práctica con una mayor dosis de coherencia. Puede ser el mensaje que están emitiendo los ciudadanos en su toma de posición sobre distintos aspectos de la UE. No es tanto el *ser* como en modo de *estar* en la Unión lo que puede necesitar algún cambio.

Desde el punto de vista técnico-jurídico parte del camino está recorrido con la incorporación de la dimensión de valores al ordenamiento primario. Las posibilidades que presentan, a este respecto, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, requieren el complemento de una voluntad política que lleve a respetar, proteger y promover la dignidad de la persona en toda su potencialidad. Las páginas siguientes contienen una propuesta sobre el modo de entender el fundamento del proyecto<sup>73</sup>. Se trata de un camino que puede contribuir a ese nuevo relato colectivo con el que la sociedad se pueda identificar. Está en la línea de lo que proclama la Declaración de Berlín: «para nosotros, el ser humano es el centro de todas las cosas. Su dignidad es sagrada. Sus derechos son inalienables. Mujeres y hombres tienen los mismos derechos»<sup>74</sup>. Son rasgos de una sociedad que pretende poner a la persona «en el centro de su actividad»<sup>75</sup>.

## 1. *Persona y dignidad*

El término *persona* pone de relieve que los hombres y las mujeres que viven y trabajan en Europa no pueden quedar reducidos a meros individuos de una especie. En cada uno de los *ciudadanos* y *ciudadanas* (y de igual manera debería aplicarse a los que, viviendo y trabajando en Europa, toda-

---

<sup>72</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Repensar Europa», artículo en *El Correo* (Bilbao, 23-XI-2010).

<sup>73</sup> Se toman como referencia los valores recogidos en el artículo 2 (TUE) y en la CDFUE.

<sup>74</sup> DECLARACIÓN DE BERLÍN, 25 de marzo de 2007.

<sup>75</sup> CDFUE, preámbulo, párrafo 2.º *in fine*.

vía no han adquirido esa condición) hay una plenitud y una perfección de ser particulares, de la que no se puede dar cuenta más que con esa palabra: *persona*. Ahí se encuentra el fundamento de su dignidad y radical diferencia con los otros entes del universo, cuya existencia individual se extingue y perece en el tiempo, y sólo adquiere un cierto grado de perpetuidad a través de la permanencia de la especie.

El caso de los seres humanos es muy diferente. Una característica esencial de la persona es su capacidad de *conocer* (inteligencia racional) y de *querer* (voluntad). Dotada de inteligencia y voluntad, su dignidad reclama una adhesión *inteligente y libre* a lo que reconoce como bien. Es esta la razón por la que cada persona es, al mismo tiempo, *responsable* y *autor* de su propio destino. De manera que nadie puede ser sustituido en las decisiones que son fruto de su libertad. El actuar de la persona debe ser *percibido por la razón y aprobado por la voluntad*: debe ser libremente insertado en su proyecto de vida. El Tratado de la Unión Europea destaca de distintos modos la centralidad de la persona en el proyecto<sup>76</sup>.

## 2. Razón y libertad

La persona no puede realizarse si no es en *libertad*, lo que supone el uso de ese otro gran activo de la herencia europea que es la razón. Ambos aspectos son inseparables. En consecuencia, la persona debe hacer un *uso racional* de los objetos del mundo, de los que también forma parte él mismo y cuantos le rodean. En el caso de los diferentes objetos es suficiente con que los use de acuerdo a sus propias características, procediendo con respeto y sin inútiles devastaciones. La conciencia ecológica que se ha desarrollado en los últimos decenios supone un notable avance en este aspecto<sup>77</sup>.

El problema se plantea cuando se trata de aplicar este principio a las relaciones interhumanas; es decir, cuando en el actuar de las *personas*, que son libres e iguales, es *otra persona* la que está implicada en la acción como

<sup>76</sup> Por ejemplo, dentro del Preámbulo en sus párrafos 2.º (sobre los valores), 4.º (principio de democracia y Estado de Derecho), 5.º (manifiesta su adhesión a la Carta Social Europea), 7.º (sobre el funcionamiento democrático de las instituciones), 10 (ciudadanía), 12.º (libre circulación de personas) y 13.º (las decisiones se tomarán en el nivel más próximo al ciudadano); establece que las decisiones se tomarán «de la forma más abierta y próxima al ciudadano» (artículo 1, párrafo 2.º); incluye los valores fundamentales (artículo 2); combatirá «la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño» (artículo 3, n. 3, párrafo 2.º).

<sup>77</sup> Se concreta, por ejemplo, en el Título XX (TFUE) sobre «medio ambiente» (artículos 191 a 193).

su objeto. Es una cuestión abierta en muchos terrenos de la vida y de las relaciones humanas, y sólo encuentra solución admitiendo que nadie tiene el derecho de servirse de una persona, y usar de ella como si de un medio se tratase. Ningún ser humano puede ser instrumentalizado; no se le puede considerar como un medio, sino que se debe tener en cuenta que tiene su propio fin<sup>78</sup>. Es la formulación de una *libertad que se limita a sí misma* por respeto a la dignidad de los demás. De todo lo cual se sigue que la libertad no es un absoluto, sino que tiene medida. Y esa medida que la razón debe reconocer y respetar es, precisamente, la *dignidad de la persona*.

### 3. *El principio de solidaridad*

Toda persona tiene una dignidad que, cualquiera que sea el concreto contexto social e histórico en el que viva, no podrá jamás ser disminuida, violada o destruida. Al contrario, debe ser siempre *respetada, protegida* y, en la medida de lo posible *promovida*. Lo cual significa que la UE será coherente con los valores que proclama en la medida en que respete —y en lo posible promueva— la dignidad de *cada una* de las *personas* (sean o no *ciudadanos* de la Unión). Considerado desde el punto de vista del bien común, este principio viene integrado por el conjunto de los deberes de «solidaridad» y «subsidiariedad».

En lo que se refiere al principio de solidaridad, la UE asume como guía de actuación que los individuos, cuanto más indefensos están, tanto más necesitan el apoyo y el cuidado de los demás. Y en particular la intervención de la autoridad pública. Así lo recoge el artículo 2 del TUE cuando en su n. 3 señala que una de las líneas de acción de la Unión es trabajar «en pro del desarrollo y el progreso social». Se entiende, por tanto, que para «combatir la exclusión social y la pobreza» (artículo 3, n. 3) la Unión no sólo debe *reconocer* sino que también (como hacía el Tratado Constitucional) debe *asumir* el derecho a una ayuda social para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> KANT formula el imperativo práctico como sigue: «obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio» (*Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Cap. II, en *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*, 1999. Edición digital basada en la 6.ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1980).

<sup>79</sup> Si se considera en su conjunto, el nivel de protección de los derechos sociales que contempla el Tratado de Lisboa es algo inferior a lo que establecía el artículo II-94, n. 2 del Tratado Constitucional. Ese artículo reconocía que «*toda persona* que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión *tiene derecho* a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas na-

#### 4. *El principio de subsidiariedad*

El valor de cada persona no debe quedar neutralizado por el valor de la sociedad. *Persona* y *sociedad* no son realidades contrapuestas, entre otras razones porque para el desarrollo de la persona le es imprescindible la relación con sus semejantes. Se trata de una interdependencia objetiva que se convierte en llamada a la *solidaridad*.

En esa interdependencia tiene también su fundamento otro de los principios que rigen el funcionamiento de la Unión, como es el *principio de subsidiariedad*. Implica que no toda solución de la cuestión social debe provenir del entramado jurídico-institucional. Al contrario, no se debe olvidar el carácter instrumental de las instituciones: existen para tutelar los derechos, tanto de las personas como de los grupos intermedios, y no para sofocarlos. Si este fuera el caso, estaría actuando al margen de su finalidad.

Respetando la prioridad ética que corresponde a la subjetividad social, la Unión Europea puede (y debe) intervenir en la protección jurídica del bien común. La iniciativa social no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político. A los poderes públicos corresponde garantizar esa libertad individual en su dimensión personal y pública. En atención al principio de *subsidiariedad*, la Unión debe también respetar la actuación libre y responsable de los ciudadanos, cuando estos quieren y pueden actuar. La pretensión mencionada en el preámbulo (TUE) de crear una Unión «en la que las *decisiones* se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad»<sup>80</sup> es un paso en esa dirección, aunque sitúa la subsidiariedad en el plano de la toma de decisiones y no tanto en la libre iniciativa y las sociedades básicas<sup>81</sup>. Todo lo cual nos sitúa en el ámbito de la participación.

#### 5. *Libertad y participación*

Dar cauce a la participación de los ciudadanos es otra manera de respetar a la persona. Implica abrir cauces para su comparecencia en el espacio

---

cionales». En el TFUE ese *derecho* reconocido a *toda persona* deviene en mero *objetivo* (artículo 151) para cuya consecución la Unión simplemente *apoyará* (artículo 153 TFUE). Como se puede apreciar, el verbo *apoyar* rebaja el nivel de compromiso.

<sup>80</sup> TUE, preámbulo, párrafo 13 (la *cursiva* es mía).

<sup>81</sup> Lo mismo sucede con lo establecido en el artículo 5: después de reconocer los principios de «atribución», «subsidiariedad» y «proporcionalidad» señala que, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva «la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local» (n. 3).

público, no sólo como receptor de prestaciones y servicios, sino como *sujeto activo* del *bien común*. Vivir en libertad significa tener la posibilidad de participar en la gestión de la comunidad en la que se vive. «¿Cómo podemos preservar, ampliar y profundizar cuanto hemos conseguido, de manera que resista la prueba de, al menos, los próximos 50 años?», se preguntaba la presidenta de turno de la UE en el discurso que pronunció ante los líderes europeos el 25 de marzo de 2007. Y a continuación ofreció una respuesta: «podremos hacerlo, si nos centramos en lo que es nuestro principal activo: el poder de la libertad en todas sus manifestaciones». Entre estas que destaca «la libertad de cada uno en el ejercicio de su responsabilidad ante toda la comunidad»<sup>82</sup>, y no simplemente en el goce y disfrute de prestaciones. Siendo este un objetivo importante, no satisface de modo pleno las exigencias de la dignidad. Es una consecuencia de la naturaleza social de la persona<sup>83</sup>.

## 6. *El Estado de Derecho*

Es cierto, sin embargo, que en el día a día las cosas no son fáciles. Cada uno de los ciudadanos de la UE está sujeto a una múltiple interacción de relaciones en las que se manifiesta la subjetividad de la sociedad. En esa amplia gama de relaciones el individuo puede encontrarse limitado por las estructuras políticas y económicas: a veces da la impresión de que el individuo existe solo como productor o consumidor de mercancías, o como objeto de la acción de las instituciones, y se olvida que la convivencia social no tiene como fin una ni otra estructura, sino que en sí misma tiene un valor singular.

Estas dificultades no pueden desdibujar el hecho de que la sociedad es como un organismo articulado que se realiza en diversos grupos intermedios, comenzando por la familia y siguiendo por diversos grupos económicos, sociales, políticos y culturales. Todos ellos tienen su propia autonomía, y en el centro de ese entramado de relaciones se encuentra la persona. En consecuencia, el diseño jurídico-institucional debe tener una fuerte componente social. Debe garantizar la convivencia en paz y asegurar a los más débiles de la sociedad el apoyo necesario para no sucumbir ante la prepotencia

---

<sup>82</sup> MERKEL, A., Discurso en la ceremonia oficial de celebración del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma, Berlín, 25 de marzo de 2007.

<sup>83</sup> El TUE recoge expresamente el principio de la democracia representativa (artículo 10, n. 1), y la participación directa a través de la iniciativa ciudadana europea (artículo 11, n. 4). También otorga fuerza jurídica a la CDFUE (artículo 6) e incluye un Título II con «disposiciones sobre principios democráticos».

o a la indiferencia de los fuertes<sup>84</sup>. Y ese diseño debe ser democrático, que significa gestión participativa a través de órganos específicos de representación y control, al servicio del bien común. Lo que requiere un *Estado de derecho* que haga posible tales objetivos<sup>85</sup>.

## V. Conclusión

La Unión Europea que hoy conocemos es el resultado de un proyecto de civilización compartido que, como proclaman los Tratados, se ha ido construyendo desde 1950 sobre el fundamento de un conjunto de valores. Entre estos, el respeto a *la persona y su dignidad* ocupan un lugar central. Junto con la *libertad*, los principios de *solidaridad* y *subsidiariedad*, la *igualdad* entre hombre y mujer, el *reto democrático* y una UE en la que impere el *Estado de Derecho*, son valores que de modo progresivo se han ido incorporando a su ordenamiento primario. Han guiado la creación de la Unión y, como reconoce de modo expreso el artículo 21 (TUE) deben orientar su desarrollo y ampliación<sup>86</sup>.

Con sus fortalezas y debilidades, en estos años la Unión Europea ha asumido un papel propio y original como generadora de paz, progreso y estabilidad. En un esfuerzo conjunto con otros países y zonas del planeta, que en las últimas décadas han alcanzado posiciones de liderazgo, es mucho lo que puede (y debe) seguir aportando. Tanto desde el punto de vista interno como en su relación con el mundo, Europa sigue siendo necesaria.

El éxito de la integración europea contrasta, sin embargo, con la distancia con la que mira el proyecto una parte de la sociedad civil. Esta situación demanda una actitud vigilante para que la dimensión económica, cada vez más presente, no deje en la sombra los valores que presidieron sus inicios<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> La dimensión social queda expresamente recogida en la Tercera Parte, Título X («Política social») del TFUE (artículos 151 a 161).

<sup>85</sup> En el TFUE destacan el Título I («categorías y ámbitos de competencias de la Unión») y el Título II («disposiciones de aplicación general») de la Primera Parte que regulan el funcionamiento de la Unión. También el principio de «no discriminación y ciudadanía de la Unión» (artículos 18 a 25) en la Segunda Parte.

<sup>86</sup> En el contexto de la acción exterior de la UE, el artículo 21, n. 1 párrafo 1.º (TUE) reconoce que «la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad» han guiado la «*creación, desarrollo y ampliación*» de la Unión (la *cursiva* es mía).

<sup>87</sup> Algunos discursos del presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, al comenzar y en los últimos meses de 2011 sirven para ilustrar esta percepción: «2011: Challenges for the EU» Europe House, Londres 13 de enero); «The great challenges for the European Union» (Universidad de Varsovia, 17 de enero); «Europe's political and economic challenges

Como se ha visto a lo largo de estas páginas, la centralidad de la persona es un aspecto esencial del proyecto. Y de ahí la insistencia en la dimensión democrática, como su consecuencia más directa.

Pero el reto democrático no debe confundirse con la espontaneidad, mercados transparentes e ilimitada accesibilidad a la información, ni con una voluntad política que sea reconocible en las encuestas y permita gobernar a partir de ellas. La dimensión democrática, en la que es preciso avanzar, debe ser compatible con el diseño de un espacio público europeo en el que, como sostiene Innerarity, no falten «contralimitaciones, procedimientos y representaciones» que protejan a la democracia de su posible irracionalidad. El desafío es construir unas mediaciones menos rígidas —pero mediaciones al fin y al cabo— en la economía, en la política y en la cultura «que hagan compatible el ejercicio de tanta libertad como sea posible con la arquitectura que proteja derechos y corrija los efectos no deseados»<sup>88</sup>. Es preciso seguir tejiendo solidaridades de hecho desde un diseño institucional que las haga posibles, y al mismo tiempo facilite el ejercicio de la libertad y respete/promueva la dignidad de la persona. El ordenamiento primario de la UE ya incorpora la dimensión ética en el plano técnico-jurídico, y precisa de una voluntad política más decidida que sitúe a la persona en el centro de su actuación.

Se trata, en definitiva, de entender Europa como una sociedad, primero cultural y luego política y económica, que está centrada en los ciudadanos, que son personas. La propuesta toma en consideración la estructura de la persona como ser inteligente y libre, dotado de la capacidad de reflexionar y de elegir, y por tanto capaz de sabiduría y de virtud. Está en la línea del progreso más relevante y positivo de la sociedad política contemporánea, que ha sabido poner en el centro a quien es su verdadero protagonista<sup>89</sup>.

---

in a changing World» (Universidad de Zurich, 9 de noviembre); y «The economic and political challenges for Europe» (European University Institute, Fiesole 11 de noviembre). Las intervenciones se centran en los aspectos económicos, si bien contienen alguna referencia a los valores: por ejemplo, la ayuda humanitaria (Londres); mejora de los derechos humanos en los países vecinos (Varsovia); tensión entre instituciones democráticas y gobernanza económica en un mundo globalizado (Zurich); dar tiempo a los procedimientos de la democracia parlamentaria para aprobar las reformas (Fiesole).

<sup>88</sup> INNERARITY, D., «Política en directo», artículo en *El Correo* (Bilbao, 31-X-2011).

<sup>89</sup> «We can do it, I believe, by concentrating on what is our greatest strength: the power of freedom, freedom in all its manifestations (...); The freedom of the individual in his responsibility for the whole community. When we count on the power of freedom, we are counting on the individual. The individual is paramount. His dignity is inviolable. And if I may make a personal comment, I would add that this view of the individual is for me also part and parcel of Europe's Jewish-Christian heritage» (Cfr. MERKEL, A., Discurso en la ceremonia oficial de celebración del 50.º aniversario de la firma de los Tratados de Roma, Berlín, 25 de marzo de 2007).

Con esa referencia alcanzan plena coherencia y unidad todos los valores en los que la Unión Europea reconoce su fundamento.

Bilbao, diciembre de 2011

## VI. Bibliografía

### *Libros*

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., *Una Europa. Su proceso constituyente 2000-2003*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.
- CASTELLS, M., *La era de la información: economía, política y sociedad* (tomo III), Ed. Alianza, Madrid, 1998.
- CORTINA, A., «El horizonte ético de la Unión Europea», en *Paisanos de Kafka*, editado por la Delegación Española del Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, Madrid, 2001.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, Ed. Tecnos (14.<sup>a</sup> ed). Madrid, 2006.
- GARITAGOITIA EGUÍA, J.R., *Dignidad de la persona y Derechos Fundamentales en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea*, Colección Temas del Senado n.º 18, Secretaría General del Senado, Madrid, 2009.
- LLANO, A., *El humanismo cívico*, Ed. Ariel, Barcelona, 1999.

### *Artículos*

- CHUECA SANCHO, A.G., «Los derechos fundamentales en la Constitución para Europa: las principales carencias de su constitucionalización», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 8, 1.<sup>er</sup> semestre de 2005.
- GARCÍA RONDA, A., «Los valores de Europa», en *Eurobask. Revista del Consejo Vasco del Movimiento Europeo*, julio de 2007.
- GARCÍA-VALDECASAS, I., «El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo», en *Real Instituto Elcano*, ARI, n.º 159/2005.
- INNERARITY, D., «Diversidad europea e integración», en *Eurobask. Revista del Consejo Vasco del Movimiento Europeo*, julio de 2007.
- MATEO GONZÁLEZ, G., «Hacia una Constitución europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 30, 2004.
- MENÉNDEZ, J.A., «Ni Constitución ni tratado, sino todo lo contrario. Un análisis del proyecto de Tratado Constitucional desde la perspectiva de la democracia deliberativa», en *La Constitución de la Unión Europea*, Colección Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- RICARD-NIHOUL, G., «El “no” francés del 29 de mayo de 2005: comprender, actuar», en *Real Instituto Elcano*, ARI, n.º 150/2005.

SPAEMAN, S., *Europa, ordenamiento jurídico o comunidad de valores*, en Fundación Iberdrola, Madrid, junio de 2004.

### *Ordenamiento primario de la UE*

Carta de los Derechos Fundamentales de la UE-C 303/01 (2007).  
Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004).  
Tratado de la Unión Europea-C 83 (30 de marzo de 2010).  
Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea-C 83 (30 de marzo de 2010).

### *Documentos de la Convención (2002/2003)*

CONV 7/02: Discursos en la sesión inaugural de la Convención, 28 de febrero de 2002.  
CONV 14/02: Nota relativa a la sesión plenaria, 21/22 de marzo de 2002.  
CONV 120/02. Anexo VIII: Resumen de las contribuciones al Foro, 17 de junio de 2002.  
CONV 167/02: Nota de la sesión plenaria 24/25 de junio.  
CONV 205/02: Texto definitivo adoptado por la Convención Europea de los Jóvenes, 19 de julio de 2002.  
CONV 392/02: Contribución del Partido Socialista Europeo, «Prioridades para Europa», 8 de noviembre de 2002.  
CONV 516/03: Informe final Grupo XI, Conclusiones.  
CONV 528/02: Nota Explicativa al Proyecto de artículos 1 al 16 del Tratado Constitucional, Anexo II, Artículo 2.  
CONV 851/03: Informe de la Presidencia de la Convención al Presidente del Consejo Europeo, 18 de julio de 2003.

### *Parlamento Europeo*

COMISIÓN DE LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA E INTERIOR. Informe sobre el *Cuarto informe de la Comisión sobre ciudadanía de la Unión* (1 de mayo de 2001-30 de abril de 2004) A6-0411/2005.  
RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (P6\_TA(2005)0004).  
DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN. Dirección C-Relaciones con los ciudadanos. Encuesta elecciones 2009. [http://www.europarl.es/ressource/static/files/encuesta\\_postelectoral.pdf](http://www.europarl.es/ressource/static/files/encuesta_postelectoral.pdf)  
REGLAMENTO (UE) n.º 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:ES:PDF>

*Comisión Europea*

EUROBAROMETER special 214. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_214\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_214_en.pdf)

EUROBAROMETER 75. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb75/eb75\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_en.htm)

*Consejo Europeo*

DECLARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN, 14 y 15 de diciembre (2001). <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>

DECLARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS, 16 y 17 de junio (2005). [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/85332.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/85332.pdf)

DECLARACIÓN DE BERLÍN, 25 de marzo (2007). [http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_es.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_es.pdf)

CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS, 8 y 9 de diciembre (2011). [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/126729.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126729.pdf)

*Otras intervenciones*

JOSPIN, L., «El futuro de Europa ampliada», 28 de mayo de 2001. <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/jospin15.htm>

MERKEL, A., Discurso en la ceremonia oficial de celebración del 50.º aniversario de la firma de los Tratados de Roma, Berlín, 25 de marzo de 2007. [http://europa.eu/50/across\\_europe/070324\\_a\\_es.htm](http://europa.eu/50/across_europe/070324_a_es.htm)

MERKEL, A., Discurso en congreso federal de la Unión Demócrata Cristiana, Berlín, 14 de noviembre de 2011.

SARZOKY, N., Discurso en Toulón, 30 de noviembre de 2011. <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2011/discours-du-president-de-la-republique-a-toulon.12553.html>

VAN ROMPUY, H., «2011: Challenges for the EU», Europe House, London 13 January 2011. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/118794.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118794.pdf)

VAN ROMPUY, H., «The great challenges for the European Union», Speech at Warsaw University, 17 January 2011. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/118874.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/118874.pdf)

VAN ROMPUY, H., «Europe's political and economic challenges in a changing world» Special Winston Churchill Lecture, Zurich 9 November 2011 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/125983.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125983.pdf)

VAN ROMPUY, H., «2011: The economic and political challenges for Europe», Speech at the opening of the Academic Year 2011-12: European University Ins-

titute [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/126026.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/126026.pdf)

### *Artículos de opinión en la prensa*

#### *EL CORREO*

DE AREILZA CARVAJAL, J.M. (2007), «Una salida en falso del laberinto europeo» (20 de octubre).

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2010), «Repensar Europa» (23 de noviembre).

INNERARITY, D. (2011), «Política en directo» (31 de octubre).

#### *EL MUNDO*

MANGAS MARTÍN, A. (2010), «La UE: de la periferia a actor global civil» (17 de diciembre).

WEILER, J. (2011), Entrevista (5 de noviembre).

#### *EL PAÍS*

GALLEGO-DÍEZ, S. (2005), «Los cambios de narrativa» (3 de junio).

SOTELO, I. (2005), «El no de los pueblos» (3 de junio).

EDITORIAL (2011), «Vergüenza de Europa» (31 de enero).

GARTON ASH, T. (2011), «Los euroescépticos y sus deseos» (16 de octubre).

FISCHER, J. (2011), «Europeizar Europa» (16 de noviembre).

#### *EXPANSIÓN*

EDITORIAL (2011), «Tregua en espera del rediseño de Europa» (2 de diciembre).

#### *THE INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE*

(2005), «EU leaders put charter on hold» (17 de junio).

#### *THE ECONOMIST*

(2005), «Europe's identity crisis deepens» (18 de junio).

#### *FINANCIAL TIMES*

PIRIS, J.C. (2011), «Divide Europe, save the Union» (4 de noviembre).