

# ANÁLISIS COMPARATIVO DE DOS OMBUDSMEN REGIONALES: EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO Y LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

SONIA ROJAS CASTRO

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de México. Maestra en Derecho Internacional de Derechos Humanos por la Universidad de Essex

SUMARIO: I. Introducción. II. El Defensor de los Derechos del Pueblo Europeo. 1. *Antecedentes*. 2. *Marco Legal*. 3. *Características*. 4. *Procedimiento*. 5. *El papel de los derechos humanos en el trabajo del Defensor del Pueblo Europeo*. 6. *Conclusiones sobre el Defensor del Pueblo Europeo*. III. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos como figura del Ombudsman. 1. *Antecedentes*. 2. *Características*. 3. *Procedimiento*. 4. *Resoluciones*. 5. *Conclusiones sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. IV. Diferencias y Semejanzas entre el Defensor del Pueblo Europeo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. V. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

Pocas figuras resultan tan apasionantes para los estudiosos de los derechos humanos como la institución del ombudsman, ya que desde su temprano nacimiento, en el siglo XVIII estuvo ligada a la lucha contra el abuso de poder. Ello no es casual, ya que precisamente ese siglo se caracterizó por las grandes revoluciones que iniciaron la época moderna y que trazaron una línea entre el individuo y el Estado, al proclamar

que aquél no debe al Estado sino a su condición de hombre y a su naturaleza los derechos inalienables e inviolables que posee <sup>1</sup>.

Sin embargo, el siglo XIX y el XX abandonaron la doctrina del derecho natural y de los derechos del hombre, optando por el positivismo jurídico. Durante este tiempo, el ombudsman sueco se desarrolló exitosamente.

Los trágicos eventos de la primera mitad del siglo XX, obligaron a revisar la situación tras el término de la segunda guerra mundial. Se culpó al positivismo y se intentó buscar instrumentos que garantizaran que tales abusos no se repetirían. Así se crearon múltiples mecanismos locales e internacionales de protección de derechos humanos. Fue entonces cuando se despertó gran interés por la figura del ombudsman y la misma se implantó poco a poco en casi todos los países.

Algunos ombudsmen recibieron mayor competencia o adoptaron matices diferentes de la figura clásica, nacida en Suecia. En gran número fueron facultados para investigar violaciones a derechos humanos, sin embargo aún hoy se discute hasta dónde puede llegar su competencia y sus atribuciones. Por ello, y a la luz de la importancia que reviste contar con mecanismos adecuados y eficientes para la protección de los derechos humanos, considero que es particularmente pertinente el estudio de esta figura, a la luz de dos instituciones que, desde mi punto de vista, han recogido sus características principales y actualmente desempeñan una función muy importante para dos grandes regiones: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo Europeo.

Para ello será necesario responder, a lo largo de este trabajo, las siguientes preguntas:

¿Ambas funciones (la defensa de los derechos humanos y la de ombudsman) son de naturaleza diferente?, en ese caso ¿son incompatibles?, ¿el Defensor del Pueblo Europeo es un ombudsman?, ¿lo es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos?, ¿en qué se asemejan ambas a la institución clásica creada en Suecia?, ¿en qué se asemejan y diferencian entre sí estas dos instituciones regionales?, ¿sus características están determinadas por las de las regiones a las que pertenecen? ¿es necesario un ombudsman regional?

Es cierto que probablemente se podría pensar en la conveniencia de realizar más bien una comparación entre la antigua Comisión Europea Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, existen al menos tres

---

<sup>1</sup> De este tenor son la Declaración de los Derechos de Virginia de 12 de junio de 1776 y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789. La fuerza de las mismas refleja el espíritu revolucionario de la época. Así esta última señala: «Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio por los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los Gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los Derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre...», en Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

motivos por los que preferí un análisis del Defensor del Pueblo Europeo. El primero de ellos es que considero que existen más afinidades entre las instituciones motivo de este estudio que las que se podrían encontrar entre la institución americana y la antigua Comisión Europea. El segundo motivo es de orden pragmático, ya que desde la vigencia del protocolo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, se aprobó su desaparición<sup>2</sup>. Un tercer motivo tiene que ver precisamente con tal desaparición, ya que algunas voces sostienen que el sistema interamericano de protección de derechos humanos debe seguir los pasos del sistema europeo. Contraria a ello, yo considero que una parte importante de las funciones de la Comisión Interamericana van mucho más allá de las que tienen que ver con el sistema jurisdiccional, es decir con la presentación de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que precisamente son las que la podrían caracterizar como un ombudsman. En cambio la Comisión Europea de Derechos Humanos basaba su existencia en su papel frente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Así, parto de las siguientes hipótesis: la existencia de un ombudsman regional es necesaria ya que desempeña una función de mediación muy importante para la protección de los derechos humanos que los otros mecanismos de defensa, incluidos los jurisdiccionales, no pueden cubrir. Tal función la desempeñan en forma adecuada, de acuerdo con las características de cada región, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo Europeo.

Metodología: para la realización de este estudio he utilizado el método histórico, ya que las instituciones jurídicas materia de este trabajo (particularmente el ombudsman y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) fueron marcadas en forma contundente por su contexto, por ello su examen histórico nos permitirá comprender su carácter evolutivo. Asimismo, en este estudio se dará preferencia a la deducción y a la síntesis, ya que el mismo se inclina por la sistematización de conceptos de carácter jurídico. Finalmente utilizaré también el método comparativo<sup>3</sup>, ya que como dijo un autor citado por el maestro Fix-Zamudio «es éste el que suministra el juego de luces y sombras que nos sirven para señalar los contrastes que una sola perspectiva no nos permite descubrir»<sup>4</sup>.

Las referencias bibliográficas de este trabajo están basadas en la segunda edición de la norma ISO 690: 1987<sup>5</sup> para los documentos tradicionales y de la norma ISO 690-2: 1997(F)<sup>6</sup> para los documentos electrónicos.

<sup>2</sup> Podría resultar muy interesante un estudio que se refiriera al impacto causado por la desaparición de la Comisión Europea de Derechos Humanos y si ésta dejó algún vacío que alguna otra institución deba colmar.

<sup>3</sup> Como ha enfatizado el maestro Fix-Zamudio, el derecho comparado no debe ser considerado como una rama jurídica, ya que es un método científico que permite el estudio de todas las disciplinas jurídicas. Cfr. FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, *Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas*, México, Porrúa, 2001, pág. 67.

<sup>4</sup> En su texto, el maestro Fix-Zamudio no revela la identidad del autor. Ibid.

<sup>5</sup> ISO. Norme internationale ISO 690: 1987 (F) documentation-références bibliographiques-contenu, forme et structure, 2e éd. Genève: ISO, 1987.

<sup>6</sup> ISO. Norme internationale ISO 690-2: 1997 (F) documents électroniques, documents complets ou parties de documents. Genève: ISO, 1997

Así, este estudio se divide en tres partes. En la primera parte se analizarán las características del Defensor del Pueblo Europeo, a la luz de las características del ombudsman. En la segunda parte se hará el estudio correspondiente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también a la luz de la figura del ombudsman. Finalmente, en la tercera parte se realizará una comparación entre ambas instituciones regionales.

## II. EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS DEL PUEBLO EUROPEO

### 1. Antecedentes

El camino seguido para el establecimiento del defensor de los Derechos del Pueblo Europeo fue largo y sinuoso. Para Armando Giraud<sup>7</sup> el germen de tal figura puede encontrarse desde 1950 cuando en el marco del Consejo de Europa<sup>8</sup> se propuso la posibilidad de designar a una personalidad independiente encargada de prestar asistencia a los recurrentes para la presentación de su demanda ante la Comisión Europea de Derechos Humanos.

Ya para la década de los setenta existía una clara inquietud por la creación de un ombudsman en las Comunidades Europeas. Así, en 1978, el Presidente del grupo conservador del Parlamento Europeo informó al Presidente de éste que tal grupo consideraba conveniente la posibilidad de que el Parlamento designara un ombudsman parlamentario, por lo que debería nombrarse un grupo de trabajo para ese fin. Tres Comisiones del Parlamento analizaron la propuesta<sup>9</sup>. Como resultado se concluyó su conveniencia política, pero su imposibilidad jurídica ya que los tratados relativos a la entonces Comunidad Económica Europea no daban al Parlamento el poder de crear un ombudsman<sup>10</sup>. En 1979, mediante la resolución C140, el Parlamento Europeo encomendó a la Comisión de Reglamentación y Peticiones la elaboración de un informe a fin de definir el procedimiento para nombrar un comisario parlamentario y las atribuciones del mismo. No fue hasta 1984 cuando se presentó un estudio, realizado por M. Van Minen, en el que se planteó la instauración de un defensor del pueblo europeo que pudiera formular recomendaciones no vinculatorias<sup>11</sup>. Los miembros de la Comisión de Reglamentación y Peticiones se

<sup>7</sup> Cfr. GIRAUD TORRES, ARMANDO, *El Defensor del Pueblo Europeo. Comentarios sobre su Aparición, Estatuto y Desempeño en la Protección de los Derechos Ciudadanos*, (en línea), (Consulta: 30 de junio de 2002), disponible en <http://www.csj.gov.ve/cortealdia/aulavirtual/defensoreuropeop.html>.

<sup>8</sup> Desde luego, el Consejo de Europa en el que hasta 1999 existía la Comisión Europea de Derechos y Humanos y aún existe el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se refiere a una organización por completo diferente de la Unión Europea.

<sup>9</sup> La Comisión Política, la Comisión de Reglamentación y Peticiones y la Comisión Jurídica.

<sup>10</sup> Cfr. GIRAUD TORRES, ARMANDO, *op. cit.* pág. 10.

<sup>11</sup> Informe Minnen, febrero de 1984.

opusieron a la propuesta. Minnen aceptó que el defensor del pueblo europeo no debía ser necesariamente un individuo específico. Sin embargo, ante el clima de oposición a la propuesta <sup>12</sup>, la discusión se pospuso. Para el año siguiente, la Comisión de Reglamentación y Peticiones designó al eurodiputado Chanterie para que realizara un estudio al respecto. El 23 de mayo de 1985, éste presentó un informe en el que se oponía a la creación de un defensor de un ombudsman europeo <sup>13</sup>. En el Informe Reading <sup>14</sup> y en la Conferencia Intergubernamental de 1991 se retomó el tema, pero sin lograr mayores avances.

A pesar de las posiciones que se oponían a la instauración de un ombudsman europeo, tal idea tenía también muchos partidarios, por lo que el 7 de febrero de 1992, en los artículos 8 D *eiusdem* y 138 E del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht se estableció la figura del Defensor del Pueblo Europeo <sup>15</sup>. Las disposiciones y condiciones generales de su actuación quedaron establecidas en el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo que se aprobaron en marzo de 1994. El 12 de julio de 1995 Jacob Söderman fue elegido como primer Defensor del Pueblo Europeo y tomó posesión de su cargo inmediatamente después de prestar juramento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el 27 de septiembre de ese año.

## 2. Marco Legal del Defensor del Pueblo Europeo

Esta figura se encuentra regulada básicamente en los siguientes cuerpos normativos:

---

<sup>12</sup> Los argumentos en contra, básicamente consistieron en que: la Comisión de Reglamentación y Peticiones era en cierta medida una comisión de mediadores; un ombudsman europeo institucionalizado haría superflua tal Comisión; además podría traer problemas porque ya existían ombudsmen en algunos Estados miembros; no existía base jurídica en los tratados para la creación de un ombudsman europeo y el Parlamento no podía delegar más de los poderes que tenía; convendría aumentar las facultades de la Comisión, en términos del informe Minen. Cfr. Giraud Torres, *op. cit.* pág. 14.

<sup>13</sup> El hecho de que se pensara en un ombudsman unipersonal parece haber sido uno de los mayores problemas para su aceptación, ya que se pensaba que ello podría implicar la concentración de importantes facultades en el representante de uno de los países de la comunidad. *Ibid.*, *op. cit.* pág. 17.

<sup>14</sup> Informe anual (Doc. A3-0122/91) de la Comisión de Peticiones presidida por la Sra. Reading y conformada por los diputados Pagoropoulos, Coimbra Martins, Dillen, Gil Robles, Gil Delgado, Gutiérrez Díaz, Happart, Schmidbauer, Newman, Pierros y Wilson.

<sup>15</sup> GIRAUD TORRES se pregunta si el que finalmente se lograra incorporar tal institución en el Tratado de la Unión habría sido influenciado por el hecho de que se le diera una configuración inofensiva respecto de los intereses que se oponían a su creación. Cfr. Giraud Torres, *op. cit.* pág. 19.

- a) En el Tratado Constitutivo de la Unión Europea, artículos 21<sup>16</sup>, 194<sup>17</sup> y 195<sup>18</sup>. No podemos dejar de destacar la relevancia que implica el que tal figura haya sido consagrada en el Tratado de la Unión, es decir en el más alto nivel dentro del ordenamiento jurídico comunitario;
- b) En el Estatuto del Defensor del Pueblo<sup>19</sup>;
- c) En las Reglas de Aplicación adoptadas por el Defensor del Pueblo en virtud del artículo 14 del Estatuto<sup>20</sup>;
- d) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>21</sup>;

---

<sup>16</sup> Artículo 21 (antes 8 D). «Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194 (antes 138 D). Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 195 (antes 138 E). Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 7 en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua».

<sup>17</sup> Antiguo artículo 138 D. «Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente».

<sup>18</sup> Antiguo artículo 138 E. «1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones. El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones. 2. El Defensor del Pueblo será nombrado después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable. A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiera cometido una falta grave. 3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida. 4. El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales del ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo Europeo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada».

<sup>19</sup> Decisión 94/262 del Parlamento Europeo, adoptada el 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, DO L 113/15 de 1994.

<sup>20</sup> Se trata de 15 reglas, adoptadas por el actual Defensor del Pueblo Europeo Jacob Söderman, el 16 de octubre de 1997.

<sup>21</sup> En los artículos 41 (derecho a una buena administración) y 43 de la Carta se habla específicamente del Defensor del Pueblo Europeo. En este último se establece: «Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales».

- e) Decisión relativa al nombramiento de un funcionario encargado de la protección de datos; y
- f) Código de Buena Conducta Administrativa <sup>22</sup>.

Así, de tales disposiciones podemos desprender las siguientes características:

### 3. Características del Defensor del Pueblo Europeo (en relación con la figura clásica)

#### a) *Independencia*

Tal característica fue incluida en una disposición del mayor rango posible en el derecho comunitario, ya que en el ya citado artículo 195.3 específicamente se señala: «el Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún organismo» <sup>23</sup>. Además, al señalar las características que se deben reunir para ser Defensor del Pueblo, el Estatuto ordena que deberá ejercer sus funciones con total independencia, a lo que se comprometerá solemnemente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su toma de posesión <sup>24</sup> y que es necesario que éste «ofrezca plenas garantías de independencia...» <sup>25</sup>.

*Incompatibilidades.* En relación con este tema y con el fin de garantizar su independencia, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea es muy estricto, ya que determina que durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida <sup>26</sup>.

*Forma de su nombramiento.* Es el Parlamento Europeo el encargado de nombrar al Defensor del Pueblo, después de cada elección (del Parlamento), el cual durará en su encargo toda la legislatura <sup>27</sup>. El Reglamento Interno del Parlamento Europeo regula a detalle el procedimiento de designación <sup>28</sup>. De éste destaca el énfasis que se

<sup>22</sup> Éste contiene 27 artículos que, según su artículo 2 obligan a «los funcionarios y otros agentes para los que rigen el Estatuto y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas en sus relaciones con el público...»

<sup>23</sup> En el artículo 9.1 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo se repite esta disposición, pero al señalar que no solicitará ni admitirá instrucciones agrega que **de ningún Gobierno**. También, al indicar que ejercerá sus funciones con total independencia adiciona que lo hará **atendiendo al interés general de las Comunidades y de los ciudadanos de la Unión**.

<sup>24</sup> Preámbulo y artículo 9.1 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

<sup>25</sup> Artículo 5.2 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

<sup>26</sup> Artículo 195. 3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. El artículo 10. 1 del Estatuto, además especifica que no podrá ejercer ninguna otra función política o administrativa ni actividad profesional alguna.

<sup>27</sup> Así lo señalan los artículos 195.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y 6.1 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

<sup>28</sup> En el artículo 177 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo se señala: «1. Al principio de cada legislatura, inmediatamente después de su elección, o en los casos previstos en el apartado 8, el Presidente convocará la presentación de candidaturas con vistas al nombramiento del Defensor del Pueblo y fijará el plazo para la presentación de las candidaturas. Dicha convocatoria se publicará en el Diario Oficial de las Comuni-

hace en que los candidatos reúnan el perfil señalado en el Estatuto<sup>29</sup>. Llama la atención que sólo se requiere de mayoría simple para la elección. Aunque se pensó en esta forma de nombramiento como un elemento de garantía de la independencia del Defensor del Pueblo, el profesor Astéris Pliakos considera que tal procedimiento podría en realidad comprometerla en función de los intereses de los grupos políticos del Parlamento<sup>30</sup>.

*Estabilidad en el cargo.* Con miras a proteger la independencia del Defensor del Pueblo Europeo, en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>31</sup> se especifica que su mandato durará toda la legislatura del Parlamento Europeo y será renovable. Sin embargo, también se señala que a petición del Parlamento, el Tribunal de Justicia lo podrá destituir si dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave<sup>32</sup>. Se trata de un procedimiento que exige requisitos estrictos para su inicio, incluso se señala que deberán estar presentes

---

dades Europeas. 2. Las candidaturas habrán de contar con el apoyo de treinta y dos diputados como mínimo, que sean nacionales de al menos dos Estados miembros. Cada diputado podrá apoyar una sola candidatura. Las candidaturas deberán ir acompañadas de todos los justificantes necesarios para establecer con seguridad que el candidato reúne las condiciones enunciadas en el Estatuto del Defensor del Pueblo. 3. Las candidaturas se transmitirán a la comisión competente, que podrá solicitar oír a los interesados. Estas audiencias estarán abiertas a todos los diputados. 4. La lista alfabética de las candidaturas admitidas a trámite se someterá después a votación del Parlamento. 5. La votación se realizará mediante voto secreto por mayoría de los votos emitidos. Si, al finalizar las dos primeras votaciones, no resultare elegido ningún candidato, únicamente podrán mantenerse los dos candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la segunda votación. En todos los casos de empate de votos, se considerará vencedor al candidato de más edad. 6. Antes de declarar abierta la votación, el Presidente comprobará la presencia de la mitad como mínimo de los diputados que integran el Parlamento. 7. El candidato nombrado será llamado inmediatamente a prestar juramento o promesa ante el Tribunal de Justicia. 8. El Defensor del Pueblo ejercerá el cargo hasta la entrada en funciones de su sucesor, excepto en el caso de que cese por fallecimiento o destitución.»

<sup>29</sup> La comisión competente analizará los justificantes correspondientes, la cual incluso podrá solicitar la comparecencia de los interesados. Tal cuidado es muy conveniente, ya que la eficacia del Defensor del Pueblo dependerá de idoneidad de quien ocupe tal cargo.

<sup>30</sup> PLIAKOS, ASTÉRIS, «Le Médiateur de L'Union Européenne», *Rev. Cahiers de Droit Europeen*, Vol. XXX, Nos. 5-6, Bélgica, Bruselas, 1994.

<sup>31</sup> Artículo 195. 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>32</sup> Al respecto, el artículo 178 del Reglamento del Parlamento dispone: «1. Una décima parte de los diputados al Parlamento podrá solicitar la destitución del Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave. 2. La solicitud será transmitida al Defensor del Pueblo y a la comisión competente, que, si por mayoría de sus miembros considerare que los motivos invocados son fundados, presentará un informe al Parlamento. El Defensor del Pueblo será oído, antes de la votación del informe, si así lo solicitare. El Parlamento, previo debate, decidirá por votación secreta. 3. Antes de declarar abierta la votación, el Presidente comprobará la presencia de la mitad como mínimo de los diputados que integran el Parlamento. 4. En caso de votación favorable a la destitución del Defensor del Pueblo y en caso de que éste no actuare en consecuencia, el Presidente, a más tardar en el período parcial de sesiones siguiente al de la votación, pedirá al Tribunal de Justicia que destituya al Defensor del Pueblo rogándole que se pronuncie rápidamente. La renuncia voluntaria del Defensor del Pueblo interrumpirá el procedimiento.»



como mínimo la mitad de los diputados que integran el Parlamento, lo que no ocurre para el caso de la designación. Asimismo, el artículo 7 del Estatuto insiste en que las únicas causas de término del encargo del Defensor del Pueblo son la renuncia y la destitución, bajo el procedimiento ya referido.

*Remuneración.* En el Estatuto se señala que en lo que se refiere a su remuneración, complementos salariales y pensión de jubilación, el Defensor del Pueblo estará equiparado a un juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>33</sup>.

En cuanto a su equipo de *colaboradores*, el artículo 11 del Estatuto indica que el Defensor del Pueblo estará asistido por una secretaria, cuyo titular será nombrado por éste. Asimismo se especifica que los funcionarios y agentes de tal Secretaría estarán sujetos a los reglamentos y normativas aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas. Aunque no se establece específicamente el perfil que deberán tener los agentes de la Secretaría del Defensor del Pueblo, en consideración a los requerimientos para que el trabajo del Defensor del Pueblo resulte eficiente, sí existe una determinación para que los principios básicos sobre el número y calidad de las personas encargadas de las investigaciones se enuncien en una declaración de las tres instituciones<sup>34</sup>.

En cuanto al *presupuesto*, los anteriores artículos 12 y 16 del Estatuto fijaban la regla de que éste sería fijado por el Parlamento, en su presupuesto, sin embargo ambos fueron suprimidos el 14 de marzo de este año.

### **b) Autoridad moral**

Esta característica, esencial para el funcionamiento de la institución del ombudsman, es tutelada en el artículo 6.2 del Estatuto<sup>35</sup>, el cual ordena que como Defensor del Pueblo deberá ser elegida una personalidad que reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo. Es de llamar la atención que no se hace un énfasis especial respecto de la alta consideración y prestigio de la que deba gozar el Defensor del Pueblo y aunque de hecho ello fue tomado en cuenta al elegir al primer Defensor del Pueblo, por su importancia, probablemente resultaría aconsejable que esa característica se señalara específicamente.

### **c) Competencia**

Al Defensor del Pueblo Europeo corresponde resguardar el ejercicio de los derechos ciudadanos de todos los administrados y velar por la transparencia de las instituciones

<sup>33</sup> Artículo 10.2 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

<sup>34</sup> Así se señala en la nota 2, enunciada en el artículo 11.3 del Estatuto del Defensor del Pueblo.

<sup>35</sup> Cabe destacar que ni el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea ni el Reglamento del Parlamento Europeo se refieren expresamente a las condiciones que debe llenar el Defensor del Pueblo Europeo.

y organismos de la Unión. Ello se desprende del artículo 195. 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en el que se señala que el Defensor del Pueblo estará facultado para recibir reclamaciones relativas a mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales<sup>36</sup>. El Estatuto, por su parte, básicamente refiere que el Defensor del Pueblo contribuirá a descubrir los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios. Así, para establecer la competencia del Defensor del Pueblo resulta particularmente interesante desentrañar qué se entiende por mala administración.

En su informe anual de 1997, en respuesta a un llamamiento del Parlamento Europeo para que se incluyera una noción clara de «mala administración» el Defensor del Pueblo Europeo señaló que en términos generales se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse. En 1998 el Parlamento, mediante una resolución, aprobó tal definición. Asimismo la Comisión manifestó su conformidad con la misma<sup>37</sup>.

Así, se puede otorgar a la expresión «mala administración» un contenido múltiple<sup>38</sup>. El Defensor del Pueblo Europeo señaló que comprendería, por ejemplo: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abuso de poder, negligencia, actuaciones ilegales, injusticias, incompetencia, discriminación, retardos evitables o negativa de prestar información a los interesados<sup>39</sup>. Sin embargo, algunas opiniones sostienen que la competencia del Defensor del Pueblo Europeo implica centrarse en el concepto de administración, incluso en una interpretación literalista se ha argumentado que tal concepto cierra la posibilidad de que se investiguen violaciones a derechos humanos<sup>40</sup>. Es de destacarse que en 2000, se incluyó en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el derecho a una buena administración, respecto de la que se señalan algunos derechos que ésta debe incluir<sup>41</sup>.

Hasta aquí dejamos este punto por ahora, ya que será abordado en el numeral 5 de este apartado.

---

<sup>36</sup> Respecto de su incompetencia en este área, incluso el artículo 1.3 del Estatuto aclara que el Defensor del Pueblo: «no podrá intervenir en las causas que se sigan ante los tribunales ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales».

<sup>37</sup> Cfr. Defensor del Pueblo Europeo, Informe Anual 2000, pág. 19.

<sup>38</sup> Incluso el profesor JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES destacó que en la interpretación del concepto de mala administración existe un campo amplio del que los derechos fundamentales no están ni mucho menos excluidos. Cfr. Giraud Torres, op. cit. pág. 28.

<sup>39</sup> Cfr. Defensor del Pueblo Europeo, Informe Anual, 1995.

<sup>40</sup> Cfr. GIRAUD TORRES, op. cit. pág. 28.

<sup>41</sup> De acuerdo con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el derecho a una buena administración incluye en particular: «... 2. El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial y la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones...»

Otro aspecto que vale la pena comentar es que el Defensor del Pueblo no tiene competencia respecto de las autoridades nacionales. Desde el punto de vista del actual Defensor del Pueblo, ello es una seria y significativa limitante si se toma en cuenta el importante papel que las autoridades nacionales juegan respecto a la transposición o aplicación de las normas comunitarias<sup>42</sup>. Así, el control de tales autoridades deberá dejarse a los ombudsmen nacionales. Probablemente esta característica está ligada a la competencia material (sólo respecto de mala administración), lo que también analizaremos en el numeral 5 de este apartado.

#### ***d) Accesibilidad al ombudsman***

Según lo dispone el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>43</sup>, cualquier ciudadano de la Unión o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro<sup>44</sup> podrá presentar quejas ante el Defensor del Pueblo. Incluso, para facilitar la presentación de quejas, a través de la página web del Defensor del Pueblo, se puede acceder a los formatos correspondientes.

#### ***e) Accesibilidad del ombudsman a la información***

De acuerdo con el Estatuto del Defensor del Pueblo, las instituciones y órganos comunitarios están obligados a facilitar información al Defensor del Pueblo y darle acceso a la documentación relativa al caso, a lo que sólo se podrán negar por razones de secreto o de confidencialidad debidamente justificadas<sup>45</sup>. También las autoridades de los Estados miembros están obligadas a facilitar toda la información que pueda contribuir al esclarecimiento de los casos de mala administración, salvo que exista alguna disposición que impida su publicación ésta, en cuyo caso se podrá permitir el acceso a la información, si el Defensor del Pueblo se compromete a no divulgarla<sup>46</sup>.

#### ***f) Carácter no vinculatorio de las resoluciones***

El Defensor del Pueblo puede emitir tres tipos de resoluciones: proyectos de recomendaciones<sup>47</sup>, informes especiales dirigidos al Parlamento Europeo (que pueden

<sup>42</sup> SÖDERMAN, JACOB, op. cit. pág. 14.

<sup>43</sup> Artículo 195.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. El artículo 2.1 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo señala lo mismo y sólo agrega que la reclamación se podrá presentar directamente o por mediación de un miembro del Parlamento.

<sup>44</sup> Aunque encontramos la característica de accesibilidad, ya que no se plantea mayor rigorismo en la legitimación para formular una queja, es de destacarse que sí se limita un poco tal capacidad, ya que sólo se circunscribe a los ciudadanos o residentes de la Unión Europea.

<sup>45</sup> Artículo 3.2 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo. Así también lo señala la regla 5 de las medidas de aplicación.

<sup>46</sup> Artículo 3.3 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

<sup>47</sup> Éstos se elaboran, según lo señala el artículo 8.1 de las Reglas de Aplicación, cuando: *a)* es posible que la institución afectada suprima el caso de mala administración, *o b)* el caso de mala administración tiene consecuencias generales.

contener o no recomendaciones) y comentarios críticos<sup>48</sup>. Aunque ninguno de los instrumentos jurídicos que fundamentan la actuación del Defensor del Pueblo señala expresamente la naturaleza de este tipo de resoluciones (en cuanto a su carácter no vinculante), es propio de este tipo de decisiones su carencia de poder coactivo. En efecto, por recomendación se entiende el ruego que una persona hace a otra, pidiéndole protección a favor de un tercero, que no produce obligación alguna<sup>49</sup>, o «la que hace un organismo internacional y que no obliga a los Estados miembros a su adopción, tiene alcance de consejo»<sup>50</sup>. Además, en el sistema del Defensor del Pueblo Europeo ello se desprende del procedimiento que éste se debe seguir al emitir sus determinaciones, ya que para el caso de que el dictamen circunstanciado que presente la autoridad presuntamente responsable no resulte satisfactorio, es decir, no se acaten adecuadamente las recomendaciones, lo único que procede es elaborar un informe especial dirigido al Parlamento Europeo, caso en el que el Defensor del Pueblo remitirá una copia del mismo a la institución afectada y al ciudadano<sup>51</sup>.

### **g) Publicidad**

Precisamente por la característica comentada en el punto anterior (la falta de poder coactivo de las determinaciones del Defensor del Pueblo), la publicidad de sus resoluciones se vuelve muy importante (como sucede en toda institución del ombudsman). Tal publicidad está expresamente regulada en las Reglas de Aplicación<sup>52</sup> y, salvo algunas reglas en que la información deberá ser tratada confidencialmente<sup>53</sup> es de destacarse tal publicidad. Incluso el artículo 11.5 de las Reglas de Aplicación dispone que el Defensor del Pueblo Europeo publicará en la serie C del Diario Oficial avisos relevantes a la adopción de su informe anual e informes especiales haciéndolos públicos para todos interesados en tener acceso al texto completo de los documentos. En esta misma dirección, es posible acceder a sus informes y determinaciones a través de su página web.

---

<sup>48</sup> El artículo 6.3 de las Reglas de Aplicación señala que si el Defensor del Pueblo estima que no es posible una solución amistosa, o que la búsqueda de una solución amistosa no ha tenido éxito, archivará el asunto mediante decisión motivada, que podrá contener un comentario crítico, o elaborará un informe con proyectos de recomendación. Asimismo, según el artículo 7.1 de las mismas éstos se elaboran cuando: a) ha dejado de ser posible que la institución afectada suprima el caso de mala administración, y b) el caso de mala administración no ha tenido consecuencias generales.

<sup>49</sup> FERNÁNDEZ DE LEÓN, GONZALO, *Diccionario Jurídico*, tomo IV, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1972, pág. 312.

<sup>50</sup> GARRONE, JOSÉ ALBERTO, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, tomo III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1987, pág. 241.

<sup>51</sup> Así lo señalan los artículos 195.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, 3 del Estatuto del Defensor del Pueblo y 8.5 de las Reglas de Aplicación.

<sup>52</sup> Artículos 11.5 y 13 numerales del 1 al 9.

<sup>53</sup> Artículos 3 numerales 2 y 3 y artículo 4 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y artículo 13 numerales 2, 3 y 4 de las Reglas de Aplicación.

#### 4. Procedimiento ante el Defensor del Pueblo Europeo

Se trata de un procedimiento contradictorio y flexible, cuya finalidad principal es que en el caso de que se encuentre que efectivamente se incurrió en mala administración, de ser posible ello sea corregido. La esencia de tal procedimiento se resume en el artículo 195 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que, en la parte conducente señala: «... Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones...»

#### 5. El papel de los derechos humanos en el trabajo del Defensor del Pueblo Europeo

Como señalamos antes, en un inicio algunas voces se pronunciaron en el sentido de que el concepto de mala administración (ámbito de competencia del Defensor del Pueblo Europeo) excluía la defensa de los derechos humanos<sup>54</sup>. Sin embargo Jacob Söderman, Primer Defensor del Pueblo Europeo en diversos foros señaló precisamente lo contrario: que una parte importante de su trabajo era asegurar que las actuaciones comunitarias fueran respetuosas de los derechos humanos y que muchas de las reclamaciones y de los casos tramitados de oficio tenían una relación directa con la defensa de tales derechos<sup>55</sup>.

Parte importante de la controversia se debe probablemente a que el Defensor del Pueblo Europeo sólo es competente para examinar quejas contra autoridades comunitarias, lo que consecuentemente no lleva a reflexionar sobre el tipo de violaciones que éstas podrían cometer.

En efecto, en un inicio se pensó que las Comunidades Europeas tenían un carácter puramente económico, por lo que no se consideró necesario incluir un catálogo de derechos fundamentales, ya que se pensaba que su actuación puramente económica no podría atentar contra los derechos de los ciudadanos. Recordemos que la actuación de las autoridades nacionales está excluida del ámbito de competencia del Defensor del Pueblo (es cierto que muchas de las violaciones que podrían cometer los servidores públicos comunitarios serían de carácter administrativo, sin embargo muchas otras que éstos también podrían realizar escapan a ese carácter).

---

<sup>54</sup> En este sentido JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES manifestó que no se justificaba una extensión de las funciones del Defensor del Pueblo para que interviniese en casos de derechos humanos, porque existía un conjunto de órganos encargados de vigilar que el derecho comunitario se cumpla, por lo que sería inútil agregar a los mismos el Defensor del Pueblo Europeo. Cfr. Giraud Torres, op. cit. nota 77.

<sup>55</sup> SÖDERMAN, JACOB, «El Defensor del Pueblo Europeo como Garante en el Sistema Comunitario de Defensa de los Derechos Ciudadanos», en *El Fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*, Madrid, Universidad de Alcalá, 1999, pág. 19.

La Comunidad sirvió para romper esa lógica<sup>56</sup>. En 1969, el Tribunal de Justicia determinó integrar los derechos fundamentales como parte de los principios generales del Derecho Comunitario<sup>57</sup>, con el argumento de que si todos los Estados miembros garantizaban el respeto a tales derechos, no era aceptable que esa protección no existiera en la Comunidad<sup>58</sup>.

La carencia de un catálogo de derechos fundamentales fue subsanada al producirse la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en diciembre de 2000. En ésta, en el artículo 43 se menciona específicamente el derecho a acudir ante el Defensor del Pueblo Europeo. Si bien dicha carta no ha entrado todavía en vigor.

## **6. Conclusiones sobre el Defensor del Pueblo como ombudsman**

De lo anterior se concluye que el Defensor del Pueblo debe ser independiente, como se enfatiza expresamente en diversas disposiciones, además ello se destaca con su forma de su nombramiento y su estabilidad en el encargo; aunque no se establece específicamente que debe tener autoridad moral, ello podría concluirse de una de las dos opciones que se establecen para su nombramiento (experiencia y competencia para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo); su competencia para recibir reclamaciones relativas a mala administración, es típica de la institución del ombudsman; asimismo existe gran facilidad para acceder al Defensor del Pueblo Europeo; éste goza de enorme accesibilidad a la información para investigar las quejas que recibe; sus resoluciones carecen de fuerza vinculatoria; a las mismas se les da amplia publicidad; y su procedimiento es contradictorio y flexible, privilegiando la conciliación.

Así, es posible responder la pregunta planteada al inicio de este estudio en el sentido de que estamos ante una institución que posee las características esenciales de un ombudsman. Sin embargo, cabe precisar que en cuanto a su competencia, la Comunidad Europea optó por un ombudsman bajo el modelo Sueco, ya que sólo le confirió facultades para conocer de casos de mala administración.

## **III. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS COMO FIGURA DEL OMBUDSMAN**

Hay quienes ven con escepticismo la idea de que ésta pueda ser considerada como un ombudsman porque argumentan que no posee las características de la institución clásica. En este trabajo se sostiene la posición contraria, es decir, que sí se trata de un

---

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Estos principios se inspirarían en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en la Convención Europea de Derechos Humanos. Ibid.

<sup>58</sup> Ante la existencia de múltiples inquietudes llegó a plantearse la posibilidad de que la Comunidad Europea se adhiera a la Convención Europea de Derechos Humanos, sin embargo en 1996 se elaboró un dictamen negativo del Tribunal de Justicia.

ombudsman. Para apoyar tal postura será conveniente revisar el contexto histórico en el que nace, sus características y el trabajo que ha venido realizando.

## 1. Antecedentes

Con motivo de los crímenes de lesa humanidad ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial, al término de ésta se inició la construcción de múltiples mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El continente Americano no fue la excepción. En 1948 se celebró en Bogotá la Novena Conferencia Interamericana, que tuvo como resultado la adopción de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Sin embargo, durante once años no se contó con un mecanismo concreto de supervisión. Para 1959 gobernaba en la República Dominicana el dictador Rafael Trujillo, cuyos asesinatos y crímenes escandalizaban a la región americana a punto tal que, en 1959 en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>59</sup> se determinó la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Así nació como una solución inmediata y parcial de un problema complejo y urgente. Aunque ésta en un inicio sólo tenía competencia para la promoción de los derechos humanos<sup>60</sup>, la realidad latinoamericana que en los sesenta contempló múltiples dictaduras en el caribe y Centroamérica, y en los setenta en el cono sur, la colocó en un contexto en el que era inaplazable transformar su papel de actor simbólico a un órgano capaz de recibir y analizar comunicaciones individuales y pronunciarse sobre las mismas.

De ahí en adelante la Comisión Interamericana desempeñó un papel importantísimo en la protección de los derechos humanos, aunque probablemente rebasando la esfera de competencia que se le había atribuido. Al respecto el embajador Gómez-Robledo manifestó que, mediante una práctica audaz pero consistente, la Comisión iría caso por caso, ampliando la competencia restrictiva que le había sido conferida en su origen<sup>61</sup>. Fue hasta 1967 que la Comisión se convirtió en un órgano principal de la Organización de Estados Americanos<sup>62</sup>, lo que le facultó para supervisar a todos los miembros de la OEA sin la necesidad de que se incorporaran a ningún otro instrumento. Posteriormente, en 1969, en la Convención Interamericana de Derechos

<sup>59</sup> Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Resolución VII, párrafo II, Santiago de Chile, 1959.

<sup>60</sup> Para ese tiempo la Comisión era vista como un órgano que realizaría estudios, organizaría simposios, manteniéndose siempre en la esfera de las generalidades y sin inmiscuirse en la observancia de los derechos humanos en países específicos. Cfr. Medina, Cecilia, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Instituto Holandés de Derechos Humanos, 1988, pág. 301.

<sup>61</sup> GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, ALONSO, «Atribuciones Jurídicas Fundamentales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», en Fix-Zamudio, Héctor, *México y las Declaraciones de Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pág. 200.

<sup>62</sup> Tercera Conferencia Extraordinaria, Organización de los Estados Americanos, Buenos Aires, 1967.

Humanos<sup>63</sup> se le otorgaron mayores facultades de supervisión<sup>64</sup>. Además, es de destacarse que en la Convención se creó un nuevo órgano de supervisión en materia de derechos humanos: la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la que la Comisión debe actuar como primera fase.

Así se fue construyendo un sistema de protección, en el que la Comisión debió enfrentarse a situaciones de violaciones generalizadas y sistemáticas<sup>65</sup> y donde con gran valentía y creatividad<sup>66</sup>, y a pesar de la persistente resistencia de muchos gobiernos, desempeñó un papel importantísimo para incontables víctimas.

## 2. Características

### a) *Independencia*

A diferencia del Defensor del Pueblo Europeo, en el sistema interamericano no se enfatiza expresamente la independencia de la Comisión, aunque ello se desprende de su procedimiento, de algunas disposiciones que se señalan que los miembros de la Comisión no podrán ejercer actividades que pudieran afectar su independencia<sup>67</sup>, y del hecho de que los Comisionados que la integren serán elegidos a título personal<sup>68</sup> y representarán a todos los miembros de la OEA<sup>69</sup>.

*Nombramiento.* El procedimiento para determinar a los integrantes de la Comisión es muy cuidadoso, en ello se refleja la preocupación de que los Comisionados no resulten dependientes de un Estado determinado. Así, la Convención Interamericana

---

<sup>63</sup> Ésta entró en vigor en 1978.

<sup>64</sup> Como no todos los países miembros de la OEA ratificaron esta Convención, se creó un doble sistema que implicaba que respecto de los países que no la habían ratificado, la Comisión tenía competencia para supervisarlos en función de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y a los que sí se adhirieron a la Convención, desde luego se les aplicaba ésta.

<sup>65</sup> Ejemplo de ello y a las que la Comisión dedicó gran esfuerzo fueron los casos de las dictaduras de Pinochet, en Chile y de Somoza, en Nicaragua.

<sup>66</sup> Un caso muy importante en el que se refleja su inventiva a fin de descubrir las violaciones a derechos humanos y apoyar a las víctimas fue el descubrimiento en una prisión de Argentina de varias mujeres reportadas como desaparecidas. A pesar de que se había negado el que se encontraran ahí, en una visita a esa prisión integrantes de la Comisión descubrieron un lugar oculto y desde éste preguntaron a gritos: «¿Hay alguien ahí?, aquí estamos, respondieron las desaparecidas», gracias a eso recobraron su libertad. Cfr. Buergenthal, Thomas, *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Madrid, Civitas-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.

<sup>67</sup> Artículos 71 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 8.1 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y 4.1 de su Reglamento Interno.

<sup>68</sup> JACK DONNELLY señala que la actividad de la Comisión, de amplio alcance y sin partidismo puede atribuirse a que sus miembros prestan sus servicios en su capacidad personal, por lo que se trata de un cuerpo más técnico, casi judicial, que político, gracias a lo que la Comisión ha sabido explotar enérgicamente su autonomía. Cfr. Donnelly, Jack, op. cit. pág. 319.

<sup>69</sup> Artículos 35 y 36.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.



de Derechos Humanos especifica que serán elegidos de una lista de candidatos propuestos por los Estados miembros <sup>70</sup> y que no pueden formar parte de la misma más de un nacional de un mismo Estado <sup>71</sup>.

*Estabilidad en el encargo.* De acuerdo con el artículo 37 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los siete miembros de la Comisión Interamericana serán elegidos por cuatro años. Éstos gozan de gran estabilidad en su encargo, ya que de conformidad con el artículo 10 del Estatuto de la Comisión el procedimiento para su separación es en realidad muy complejo. Tal dispositivo señala: «Si algún miembro violare gravemente alguno de los deberes a que se refiere el artículo 9, la Comisión, con el voto afirmativo de cinco de sus miembros, someterá el caso a la Asamblea General de la Organización, la cual decidirá si procede separarlo de su cargo. Antes de tomar su decisión, la Comisión oír al miembro en cuestión».

*Su retribución.* Según los artículos 72 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y 13 del Estatuto de la Comisión, los miembros de ésta percibirán emolumentos, gastos de viaje y viáticos, según corresponda, por su participación en las sesiones de la Comisión o en otras funciones que la Comisión, de acuerdo con su Reglamento, les encomiende individual o colectivamente, para lo que se deberá tener en cuenta la importancia e independencia de sus funciones. Tales gastos de viaje, viáticos y honorarios se incluirán en el presupuesto de la Organización y su monto y condiciones serán determinados por la Asamblea General.

*Su equipo de colaboradores.* Los Comisionados sólo se reúnen dos veces al año, durante los breves periodos ordinarios y con motivo de las sesiones extraordinarias que consideren necesarias <sup>72</sup>. Por ello, una parte muy importante del trabajo descansa en la calidad de los proyectos que elaboren sus colaboradores, que al efecto son los que laboran en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. Según el artículo 21 Estatuto de la Comisión, éstos están a cargo de una unidad administrativa especializada bajo la dirección de un Secretario Ejecutivo. De acuerdo con tal dispositivo, esta unidad dispondrá de los recursos y del personal necesarios para cumplir las tareas que le encomiende la Comisión. En realidad la Secretaría cuenta con alrededor de 15 abogados, para dar trámite a las quejas provenientes de todo el continente. Siendo tan pocos debemos admitir que su labor y eficacia ha sido encomiable. El hecho de que la Secretaría Ejecutiva cuente con un número tan pequeño de integrantes frente al gran interés que existe por participar en la misma, ha permitido que la Comisión haya sido muy cuidadosa en la selección, lo que sin duda es una de las claves de su éxito.

*Presupuesto.* La Convención Interamericana sólo se refiere al presupuesto de la Comisión cuando señala que los emolumentos y gastos de viaje serán fijados en el

---

<sup>70</sup> Artículo 36.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>71</sup> Artículo 37.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>72</sup> Artículo 14.1 del Reglamento Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

programa-presupuesto de la OEA <sup>73</sup>. Sin embargo, en el artículo 18 h del Estatuto de la Comisión sí se precisa que ésta deberá presentar al Secretario General de la OEA el programa-presupuesto de la Comisión para que éste lo someta a la Asamblea General. Así vemos que no se ha otorgado a la Comisión plena autonomía en su presupuesto, a diferencia de la Corte Interamericana, respecto de la que sí se indica expresamente que podrá elaborar su propio proyecto de presupuesto, el cual someterá a la aprobación de la Asamblea General, por conducto de la Secretaría General y que ésta última no podrá introducirle modificaciones <sup>74</sup>.

***b) Autoridad moral de los integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos***

Aunque en forma breve, esta característica está claramente especificada en el Sistema Interamericano. En efecto, de acuerdo con el artículo 34 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y 1.3 de su Reglamento Interno, la Comisión se compondrá de siete miembros que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. El que se requiera esta calidad personal para ser parte de la Comisión es de la mayor trascendencia para la eficacia del sistema y, afortunadamente ha sido respetada en la práctica, lo que ha permitido que académicos de gran prestigio y reconocida competencia en materia de derechos humanos hayan sido designados como Comisionados.

***c) Competencia***

Según lo señala la Convención Interamericana de Derechos Humanos <sup>75</sup>, el Estatuto de la misma <sup>76</sup>, la Comisión tiene como principal función promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, para lo cual está facultada para: estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América; formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, y también disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos; preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre la medidas que adopten en materia de derechos humanos; atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización, le formule cualquier Estado miembro sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ese Estado y, dentro de sus posibilidades,

---

<sup>73</sup> Artículo 72 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>74</sup> Artículo 72 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>75</sup> Artículo 41 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>76</sup> Artículo 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

prestar el asesoramiento que le soliciten; practicar observaciones *in loco* en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo, y actuar respecto de las peticiones de acuerdo con lo señalado en los artículos 44 al 51 de la Convención <sup>77</sup>.

Así se puede observar que la Comisión, después de un proceso histórico complicado, fue dotada de una amplia competencia en materia de promoción y protección de los derechos humanos <sup>78</sup>. Los derechos protegidos están enumerados en los primeros 26 artículos de la Convención, aunque no de manera exhaustiva, ya que ésta señala que las disposiciones de la misma no pueden ser interpretadas en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes u otra convención en que éstos sean parte ni tal interpretación podrá implicar que se excluyan otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno <sup>79</sup>. Dentro de ese marco entran, por supuesto las violaciones que podrían comprenderse como una mala administración.

Particularmente interesante e importante ha resultado su competencia para investigar situación de violaciones generales y sistemáticas de derechos humanos, lo cual básicamente ha realizado a través de visitas *in loco* e informes especiales <sup>80</sup>.

#### **d) Accesibilidad a la Comisión**

Se ha buscado que la Comisión tenga la mayor accesibilidad posible para que los peticionarios puedan presentar quejas. Al respecto el profesor Salvioli sostiene que la fórmula establecida en el sistema interamericano es la más amplia de las conocidas hasta ahora en el derecho internacional ya que en este sistema no se requiere la calidad de víctima de quien formula la petición, requisito *sine qua non* en la Convención Europea de Derechos Humanos y el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas <sup>81</sup>. Así el artículo 44 de la Convención y 23 de su Reglamento Interno señalan que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida puede presentar quejas por violación a derechos humanos, aunque no se trate de las víctimas. De esta manera no se presta mayor atención a la legitimación para presentar quejas, para lo que,

<sup>77</sup> Estos artículos especifican desde los requisitos necesarios para admitir una queja, el procedimiento que se debe seguir en la tramitación de la misma, hasta cómo y cuando proceder ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>78</sup> Incluso para algunos, como Jack Donnely la Comisión es en realidad el corazón de los procedimientos del régimen. Cfr. Donnely, Jack, op. cit. pág. 318.

<sup>79</sup> Artículo 29 incisos b y c de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>80</sup> Es de destacar que en la Unión Europea la facultad de realizar visitas *in loco* para investigar este tipo de violaciones corresponde al Parlamento Europeo y no al Defensor del Pueblo Europeo, como se desprende del artículo 108 del Reglamento del Parlamento.

<sup>81</sup> SALVIOLI, FABIÁN OMAR, «Derechos, Acceso y Rol de las Víctimas», en *El Futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

cabe decir, también existe gran flexibilidad, ya que pueden formularse por diversos medios, incluso los electrónicos. En este sentido, para hacer más accesible la posibilidad de una investigación, ésta puede iniciarse de oficio <sup>82</sup>.

#### *e) Accesibilidad de la Comisión a la información*

Los Estados partes en la Convención están obligados a proporcionar a la Comisión cualquier información que ésta les solicite, en relación con la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de la Convención <sup>83</sup>. Pero el acceso de la Comisión a todo tipo de información no sólo se limita a la que se le proporcione por escrito, sino que incluso puede convocar a los representantes del Estado a audiencias <sup>84</sup> y puede también ejercer la que probablemente sea su facultad más amplia y efectiva para recabar información: la realización de visitas *in loco* <sup>85</sup>. Tales visitas resultan especialmente útiles porque una vez que el Estado otorga su anuencia para la visita, debe conceder todas las facilidades necesarias para la realización de la misma <sup>86</sup>. El artículo 55 del Reglamento Interno de la Comisión especifica en qué consisten algunas de tales facilidades, entre éstas resulta particularmente interesante el que se le permita entrevistar libre y privadamente a cualquier persona y su libre acceso a cárceles y todo sitio de detención donde también podrá entrevistar a los detenidos.

#### *f) Carácter no vinculatorio de las resoluciones*

Tanto la Convención Interamericana como el Reglamento Interno refieren en diversas ocasiones que ésta es competente para emitir recomendaciones <sup>87</sup>. Sin embargo, al igual que en el caso del Defensor del Pueblo Europeo, las disposiciones que regulan a la Comisión no señalan expresamente que sus recomendaciones carecen de fuerza vinculatoria, como señalamos antes, ello se desprende de la naturaleza propia de lo que se considera como recomendación. Así lo sostiene la profesora Mónica Pinto al señalar que «el carácter no vinculante de una recomendación se impone por evidente» <sup>88</sup>. Además, si alguna duda hubiera al respecto <sup>89</sup> la Corte Interamericana de

<sup>82</sup> Artículo 24 del Reglamento Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>83</sup> Artículos 43, 48.1 incisos a y e, de la Convención Americana de Derechos Humanos, 30 numerales 3 y 4 y 38.1 de su Reglamento Interno.

<sup>84</sup> Artículo 38.3 del Reglamento Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>85</sup> Artículos 48.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 40 de su Reglamento Interno.

<sup>86</sup> Artículo 54 del Reglamento Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>87</sup> Artículos 41.b, 50.3 y 51.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 43.2 y 44.1 del Reglamento Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>88</sup> Pinto, Mónica, «La Relaciones entre los Órganos del Sistema», en *El Futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, op. cit., pág. 177.

<sup>89</sup> En realidad sí han existido algunos criterios que afirman el carácter vinculatorio de las recomendaciones de la Comisión, incluso ésta ha sostenido tal postura al presentar algunos casos ante la Corte Interamericana, apoyando su posición en el principio *pacta sunt servanda* y en la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados.

Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto al señalar que: «A juicio de la Corte, el término recomendaciones usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>90</sup> y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención (Interamericana de Derechos Humanos) la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención<sup>91</sup>. En consecuencia el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria. En cuanto al artículo 44 de la Convención Americana, la Corte encuentra que él se refiere al derecho a presentar peticiones ante la Comisión y que no tiene relación con las obligaciones del Estado»<sup>92</sup>.

### g) *Publicidad*

Es ésta también una característica del procedimiento ante la Comisión<sup>93</sup>. En efecto, si después de tramitado el caso se encuentra que se ha cometido alguna violación a derechos humanos, la Comisión sólo tiene dos alternativas<sup>94</sup>: presentarlo ante la Corte Interamericana, a fin de que ésta, en su carácter de órgano judicial emita una sentencia, o emitir un informe que podrá ser público<sup>95</sup>. En realidad, si la Comisión

<sup>90</sup> Artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados: «Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.»

<sup>91</sup> Artículo 31.4 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados: «Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.»

<sup>92</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana contra Colombia, etapa de fondo, párrafo 67.

<sup>93</sup> Incluso, el profesor Salvioli considera que la publicidad de las decisiones de la Comisión, suele formar parte de la reparación para la víctima o sus familiares, por los abusos sufridos, imputados al Estado. Cfr. Salvioli, Fabián Omar, «Derechos, Acceso y Rol de las Víctimas», en *El Futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, op. cit., pág. 340.

<sup>94</sup> Es de destacarse que bajo el nuevo Reglamento Interno de la Comisión, en vigor desde mayo de 2001, la gran mayoría de los casos deberán remitirse a la Corte, ya que el artículo 44.1 señala: «Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo con el artículo 50 del referido instrumento (informe confidencial), someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.»

<sup>95</sup> El artículo 51. de la Convención Americana de Derechos Humanos señala: «1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. 2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar medidas que le competan para remediar la situación examinada. 3. Transcurrido el periodo fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.»

determina resolver ella el asunto, su arma más importante es precisamente la publicidad que acompañaría a las recomendaciones contenidas en su informe. De hecho la Comisión, de manera constante ha ejercitado tal facultad.

Otro aspecto de la actuación en el que la publicidad se vuelve fundamental es el caso de la presentación de informes especiales<sup>96</sup>. Estos informes pueden resultar muy efectivos, como ocurrió con el elaborado sobre Chile en 1974, bajo la dictadura de Pinochet, y en gran parte dependen de la publicidad que se les brinde, ya que uno de sus efectos es señalar a un gobierno determinado como violador de derechos humanos, con la correspondiente presión local e internacional.

Un efecto similar se busca con el informe anual que la Comisión debe rendir ante la Asamblea General de la OEA<sup>97</sup>. En éste se busca enfatizar los casos más complejos a fin de lograr que bajo esta presión, el Estado responsable responda favorablemente.

### 3. Procedimiento ante la Comisión

Al igual que en el caso del Defensor del Pueblo Europeo, se trata de un procedimiento contradictorio<sup>98</sup> y flexible<sup>99</sup>, en el que se favorece primordialmente la conciliación de las partes. Así lo ordena la Convención Interamericana<sup>100</sup> al señalar que una vez que una comunicación ha sido admitida se solicitará información al Estado presuntamente responsable de la violación alegada, quien deberá remitir un informe al respecto. El quejoso podrá formular observaciones al informe. La comisión se pondrá a disposición de las partes, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto a los derechos humanos. Si tal solución no se alcanza, formulará un informe con sus conclusiones, que no será publicado y que podrá contener recomendaciones. Si el asunto no se resuelve después de tres meses de la remisión del informe confidencial, decidirá si somete el caso ante la Corte Interamericana o si emite un informe que podrá ser público.

### 4. Resoluciones

La Comisión Interamericana se ha caracterizado por el hecho de que sus determinaciones han buscado la mayor protección de las víctimas, a grado tal que en sus recomendaciones ha llegado a solicitar que alguna persona sea puesta en libertad, independientemente del proceso judicial seguido en su contra<sup>101</sup>.

<sup>96</sup> El fundamento de tales informes se encuentra en el artículo 41.c de la Convención Americana de Derechos Humanos, 18 del Estatuto de la Comisión y 58 de su Reglamento Interno.

<sup>97</sup> Con fundamento en los artículos 41.g de la Convención Americana de Derechos Humanos y 57 de su Reglamento Interno.

<sup>98</sup> Ambas partes participan, confrontando sus posturas.

<sup>99</sup> A pesar de que la Convención establece algunas formalidades, las mismas se interpretan de manera flexible, dándose mayor importancia a la posibilidad de resolver la queja en forma favorable para la víctima.

<sup>100</sup> Artículos 48 al 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>101</sup> Un ejemplo de este tipo de casos es la recomendación emitida en 1996 al gobierno de México, respecto del General Gallardo.

## 5. Conclusiones sobre la Comisión Interamericana

Si hacemos un recuento de lo señalado antes, llegamos a la conclusión de que la Comisión es un órgano independiente, lo que se refuerza con la cuidadosa forma de nombramiento de sus integrantes y la estabilidad de éstos en su encargo; para la Comisión Interamericana resulta fundamental su autoridad moral (en consecuencia la de sus siete integrantes); tiene amplia competencia para recibir quejas por violación a derechos humanos, como muchos de los ombudsmen contemporáneos; hay una enorme facilidad para acceder a la Comisión, la que además cuenta con la posibilidad de iniciar quejas de oficio; la Comisión cuenta con amplio acceso a la información para tramitar las quejas que se le presentan; sus resoluciones carecen de fuerza vinculatoria; éstas reciben una muy importante publicidad; y su procedimiento es contradictorio, flexible y privilegia la conciliación.

Así, en respuesta a nuestra pregunta inicial considero que podemos concluir que la Comisión es un ombudsman. Parte de las reticencias a considerarla como tal se deben al hecho de que se trata de un órgano colegiado que además es regional. Sin embargo, debemos recordar que existen ombudsmen colegiados desde hace tiempo (por ejemplo en Suecia) y precisamente el Defensor del Pueblo es un buen ejemplo de un ombudsman regional que ha sido aceptado como tal. Otra característica que le cuestionan para considerarla un ombudsman, es el papel que representa al ser parte acusadora ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, al evaluar esta facultad debemos recordar que la realiza en función del procedimiento integrado con las características de un ombudsman y que al representar a la víctima ante la Corte, básicamente la acompaña en su empeño de ser resarcida, la acompaña incluso cuando la víctima decide desistirse de su pretensión ante la Corte<sup>102</sup>. En fin, es cierto que probablemente la Comisión no sea un ombudsman muy ortodoxo, sin embargo desde mi perspectiva si se compone como ombudsman, actúa como ombudsman y hace el trabajo de un ombudsman: estamos en presencia de un ombudsman.

## IV. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO Y LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Después de las descripciones anteriores, conviene hacer un recuento de las principales características que comparten las los instituciones materia de este trabajo. Algunas de éstas son prácticamente iguales y algunas otras son similares (por ello sólo las enumeraremos). Hay además otros atributos que poseen en forma diferente. A éstos nos referiremos con mayor detenimiento, intentando comentar algunas posibles causas de ello.

---

<sup>102</sup> Casos Maqueda, Garrido y Baigorria, Benavides Cevallos y El Caracazo.

a) En primer lugar, debemos anotar que estos dos organismos regionales presentan los rasgos esenciales de la figura del ombudsman.

En efecto, como señalamos a lo largo de este trabajo, hay ciertas características de la institución del ombudsman que poseen tanto el Defensor del Pueblo Europeo como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: en ambas existe gran accesibilidad para recibir quejas; ambas están facultadas para acceder a la información necesaria para la investigación de las quejas que les presentan; sus resoluciones carecen de fuerza vinculatoria y a las mismas se les da amplia publicidad.

b) Por otra parte, algunas características de estas dos instituciones presentan algunas diferencias de matiz. Así, se encuentra su forma de nombramiento. En el caso del Defensor del Pueblo Europeo la realiza el Parlamento Europeo y respecto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tal designación corresponde a la Asamblea General de la OEA <sup>103</sup>.

Asimismo, el procedimiento que sigue el Defensor del Pueblo Europeo y la Comisión Interamericana para la tramitación de las quejas que se les presentan es muy similar, ya que en ambos casos es contradictorio, flexible y privilegia la conciliación, sin embargo la Comisión Interamericana está dotada de facultades que le permiten ejercer mayor presión sobre los Estados responsables de violación a derechos humanos.

c) Por otra parte, el Defensor del Pueblo Europeo y la Comisión Interamericana tienen rasgos que difieren notablemente en ambos casos.

Es así, por ejemplo, en relación con el tratamiento que se da a la autoridad moral de sus integrantes. Como dijimos antes para la Comisión Interamericana resulta fundamental la autoridad moral de sus integrantes, lo que por el contrario no es expresado en las disposiciones que regulan al Defensor del Pueblo.

Un aspecto más complejo es el que se refiere a su competencia <sup>104</sup>. Por una parte, el Defensor del Pueblo tiene una competencia material mucho más limitada que la Comisión Interamericana ya que aquél sólo puede recibir reclamaciones relativas a mala administración, mientras que la Comisión puede recibir y tramitar quejas por violación a derechos humanos y de hecho se trata de un amplio catálogo de éstos, que incluye por ejemplo las garantías judiciales y la protección judicial <sup>105</sup>. Tal aspecto influye el tipo de casos que se presentan ante ambas instituciones, lo que posiblemente es una de las diferencias más significativas, ya que la Comisión recibe fundamentalmente quejas relativas a los derechos a la vida, a la integridad física y a la libertad personal, en tanto el Defensor del Pueblo atiende primordialmente casos que se relacionan con discriminación, falta de transparencia, abuso de poder, incumplimiento de la

---

<sup>103</sup> Tomando en cuenta que la OEA no cuenta con un Parlamento, su Asamblea General es lo que más se podría aproximar a un cuerpo legislativo, aunque desde luego técnicamente no lo es.

<sup>104</sup> Conviene recordar que para los efectos de este trabajo, no serán aquí motivo de análisis las facultades de la Comisión Interamericana para actuar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>105</sup> Contenidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.



Comisión como guardiana del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, demoras injustificadas, negligencia y pagos pendientes <sup>106</sup>.

Otro aspecto importante en el que difieren ambas Instituciones es el que el Defensor del Pueblo Europeo no puede conocer de casos relativos al Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Por su parte, precisamente con motivo de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, la Comisión sí puede conocer de resoluciones judiciales. Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete de la Convención Americana ha señalado que también el Poder Judicial, al dictar resoluciones jurisdiccionales, puede cometer violaciones a la Convención: «El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención» <sup>107</sup>.

Además, desde la perspectiva de la competencia, otra diferencia importante es que, como mencionamos antes, el Defensor del Pueblo Europeo no puede conocer de los actos de autoridades nacionales sino sólo de las comunitarias. Por su parte, la Comisión sólo puede conocer de los actos de las autoridades de los Estados miembros de la OEA y no de los de los funcionarios de ésta.

Finalmente, conviene destacar que una diferencia interesante la podemos encontrar en el contenido de las resoluciones de ambas organizaciones. La Comisión Interamericana tiende a señalar, después de realizado su análisis, que se ha incurrido en violación a derechos humanos e incluso llega a solicitar el pago de una indemnización. Por ejemplo, en el caso del General Gallardo, en su recomendación la Comisión solicitó que éste fuera puesto en libertad (estaba siendo procesado), que se investigara y sancionara a los responsables de la campaña de difamación en su contra y que se le pagara una justa indemnización <sup>108</sup>.

Por su parte, en una reclamación que presentó ante el Defensor del Pueblo, la Sra. L. manifestó que participó en el concurso general EUR/135 organizado por el Parlamento Europeo, sin embargo éste se negó a permitirle acceso a una copia corregida de su examen. Para el Defensor del Pueblo Europeo ello constituyó un caso de mala administración y emitió su proyecto de recomendación en la que señaló: «el Parlamento permitirá a la demandante el acceso a su examen corregido» <sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Ver los informes anuales del Defensor del Pueblo de 1996 al 2001.

<sup>107</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Tribunal Constitucional contra Perú.

<sup>108</sup> Informe anual 1996 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomendación 43/96.

<sup>109</sup> Informe anual 2001 del Defensor del Pueblo Europeo, pág. 1998.

Tales diferencias son desde luego producto de condiciones históricas y contextos políticos, sociales y económicos muy diversos.

Como manifestamos antes, las dos instituciones en estudio nacieron en contextos históricos totalmente diferentes. En efecto, la Comisión Interamericana nace a finales de los cincuenta, cuando imperan en el Caribe y Centroamérica grandes dictaduras, y se consolida a finales de los sesenta y en la década de los setenta, cuando se multiplican atroces dictaduras en Sudamérica. Precisamente estas dictaduras dieron materia para sus principales investigaciones, en las que los gobiernos involucrados asumieron actitudes dirigidas a obstaculizar la labor de la Comisión. Probablemente ello explica la competencia que se otorgó a ésta y su combativo carácter.

Por su parte, el Defensor del Pueblo se establece en 1995, cuando ya está muy avanzado el proceso de integración de la Unión Europea y en la cual se ha logrado un relativo estado de seguridad en materia de protección de derechos humanos y democracia. Para ese año los mecanismos nacionales e internacionales para la defensa de los derechos humanos están consolidados y gozan de gran prestigio, por lo que los Estados tienen gran cuidado de no ser señalados como violadores de tales derechos.

Asimismo es enorme la diversidad de las realidades económicas, sociales y culturales entre ambas regiones. En los países integrantes de la Unión Europea existe gran homogeneidad política, ya que en sus quince integrantes rigen sistemas democráticos, con multiplicidad de partidos y gobiernos, resultado de elecciones libres. Lo mismo puede decirse de las condiciones económicas y sociales, para lo que se ha realizado un gran esfuerzo a través de las ayudas económicas a los Estados menos avanzados.

Por el contrario, a la OEA pertenecen tres grupos de países diversos: los Estados Unidos, los países latinoamericanos y los del Caribe<sup>110</sup>. Entre estos tres grupos existen diferencias abismales a punto tal que mientras Estados Unidos es posiblemente uno de los países con mayor desarrollo económico y bienestar social (aunque distribuido inequitativamente al interior), en los países del Caribe se encuentran algunos de los más pobres de la tierra. Además de tal heterogeneidad, es de destacarse, como afirma el profesor Gros Espiell, que la pobreza, la injusticia, la enfermedad la discriminación y el analfabetismo, relativizan y determinan la efectividad del sistema interamericano de derechos humanos<sup>111</sup>.

Para finalizar este trabajo quisiera manifestar que, aunque existen grandes diferencias entre ambas instituciones, comparten una función primordial: la defensa a nivel regional de ciertos derechos, a través de mecanismos que se apoyan en la mediación y privilegian la conciliación. Considero que ello no es gratuito sino que las complejidades para alcanzar una defensa completa y eficaz de los derechos humanos

---

<sup>110</sup> Así lo señala el profesor Gros Espiell. GROSS ESPIELL, HÉCTOR, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991, pág. 38.

<sup>111</sup> *Ibid*, pág. 41.

en nuevas construcciones como los sistemas regionales que implican mayor o menor integración hacen indispensables e insustituibles a este tipo de mecanismos y nos obligan a adaptarlos a las circunstancias, de manera creativa.

Así, creo haber dado respuesta a las últimas preguntas planteadas al inicio de este trabajo, en el sentido de reflexionar sobre algunas características en las que asemejan y se diferencian las dos instituciones motivo de este trabajo; además que muchas de tales diferencias tienen que ver e incluso se determinan por las características de las regiones a las que pertenecen; pero sobre todo mi última conclusión, la cual responde a la última pregunta planteada en la introducción: estoy convencida que sí es necesaria la existencia de un ombudsman regional.

Quisiera cerrar este trabajo recordando algunas de las ideas de la Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia de 1776: «... Que el gobierno es o debe ser instituido para el común beneficio, la protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad; que de todos los modos y formas de gobierno, la mejor es la que sea capaz de producir el más lato grado de felicidad y seguridad, y esté más eficazmente garantida contra el peligro de una mala administración...»

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- BENTHAM, Jeremy, «*Anarchical Fallacies*», en *The Works of Jeremy Bentham*, England, ed. J. Bowring, vol. 2, 1990.
- BERGER, Adolf, «Encyclopedic Dictionary of Roman Law», vol. 43, part.2, *Philadelphia, The American Society Philosophical*, 1953.
- BEUCHOT, Mauricio, *Derechos Humanos, Historia y Filosofía*, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 1999
- BEUCHOT, Mauricio y Javier SALDAÑA, *Derechos Humanos y Naturaleza Humana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000
- BUERGUENTHAL, Thomas, *Derechos Humanos Internacionales*, México, Ger-nika, 1996.
- *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Madrid, Civitas-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.
- *Protecting Human Rights in the Americas, Cases and Materials*, Strasbourg, International Institute of Humans Rights, 1995.
- BURKE, Edmund, «Reflections on the Revolution in France», England.
- CAIDEN et al., *The Institution of Ombudsman*, International handbook of the Ombudsman, Connecticut, Greenwood Press, 1983.
- CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Porrúa, 1998.
- CENTRO de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, *El Fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*, Madrid, Universidad de Alcalá, 1999.

- COMISIÓN Nacional de Derechos Humanos, *La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad*, Memoria, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- DONNELLY, Jack, *Derechos Humanos Universales*, México, Gernika, 1998.
- FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo, *Diccionario Jurídico*, tomo IV, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1972, pág. 312.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías, la Ley del más Débil*, Madrid, Trotta, 2001.
- FIORAVANTI, Mauricio, *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional y Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- *Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas*, México, Porrúa, 2001.
- *México y las Declaraciones de Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, tomo III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1987, pág. 241.
- GELLHORN, Walter, *Ombudsmen and Others Citizen's Protectors in Nine Countries*, USA, Harvard University Press, 1966.
- GROSS ESPIELL, Héctor, «El Ombudsman Judicial y la Protección Internacional de los Derechos Humanos», en *El Ombudsman Judicial, Perspectivas Internacionales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- JELLINEK, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos Fundamentales, Concepto y Garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- LINDE PANIAGUA, Enrique y otros, *Código Básico de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 1998.
- MASSINI CORREAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en el Pensamiento Actual*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.
- MARX, Karl, *On the Jewish Question*, en Robert C. Tucker, England, ed. The Marx-Engels Reader, 1992.
- MEDINA, Cecilia, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Instituto Holandés de Derechos Humanos, 1988.
- MÉNDEZ, Juan y Francisco COX, compiladores, *El Futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- ROWAT, Donald C., *El Ombudsman, el defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- *El Ombudsman en el Mundo*, Barcelona, Teide, 1990.
- VENEGAS, Sonia, *Origen y Devenir del Ombudsman*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

SALVIOLI, Fabián, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en Collection of Lectures*, Strasbourg, International Institute of Human Rights, 1995.

SARFATTI, Mario, *Introducción al Estudio del Derecho Comparado*, México, Orlando Cárdenas Ed., 1998.

WALDRON, Jeremy, *Nonsense upon Stilts: Bentham, Burke and Marx on the Rights of Man*, England, Jeremy Waldron ed., 1990.

## REVISTAS

PLIAKOS, Astéris, «Le Médiateur de L'Union Européenne», *Rev. Cahiers de Droit Europeen*, Vol. XXX, Nos. 5-6, Bélgica, Bruselas, 1994.

## DISPOSICIONES JURÍDICAS

- Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados.
- Carta de los Estados Americanos.
- Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Tratado Constitutivo de la Unión Europea.
- Estatuto del Defensor del Pueblo.
- Reglas de Aplicación adoptadas por el Defensor del Pueblo en virtud del artículo 14 del Estatuto.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Decisión relativa al nombramiento de un funcionario encargado de la protección de datos.
- Código de Buena Conducta Administrativa.

## RESOLUCIONES Y DOCUMENTOS

- Decisión 94/262 del Parlamento Europeo, adoptada el 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, DO L 113/15 de 1994.
- Informe Minnen, febrero de 1984.
- Informe anual (Doc. A3-0122/91) de la Comisión de Peticiones presidida por la Sra. Reading.
- Recomendación de la Comisión Interamericana sobre el Caso del Gral. Gallardo contra México, 1996.
- Resolución A/RES/48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Informes anuales del Defensor del Pueblo Europeo, correspondientes a 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

## **JURISPRUDENCIA**

Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Caballero Delgado y Santana, Maqueda, Garrido y Baigorria, Benavides Cevallos, Tribunal Constitucional y El Caracazo.

## **SITIOS EN INTERNET**

- GIRAUD TORRES, Armando, El Defensor del Pueblo Europeo, Comentarios sobre su Aparición, Estatuto y Desempeño en la Protección de los Derechos Ciudadanos, (en línea), (Consulta: 30 de junio de 2002), disponible en <http://www.csj.gov.ve/cortealdia/aulavirtual/defensoreuropeonp.html>.
- El Defensor del Pueblo Europeo, (en línea), (Consulta: junio y julio de 2002), disponible en <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/es/default.htm>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (en línea), (Consulta: junio y julio de 2002), disponible en <http://www.cidh.oas.org/>

# LA IGUALDAD EN LOS TEXTOS SOBRE DERECHOS HUMANOS. LA CLÁUSULA DE NO DISCRIMINACIÓN EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ LUIS CABALLERO OCHOA  
Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Profesor de tiempo del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de México.

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿Qué clase de igualdad?. III. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su cláusula de no discriminación. IV. A manera de corolario y conclusión. V. Bibliografía.

*«Hoy el universalismo de los derechos humanos es puesto a prueba por la presión en nuestras fronteras de hordas de pueblos hambrientos, de modo tal que ser una persona ha dejado de constituir una condición suficiente para poseer dichos derechos.»*

Luigi Ferrajoli <sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

Europa, ¿hacia dónde?

Protagonista del proceso de integración más importante del siglo xx, Europa se perfila hoy en día como el gran paradigma de la globalización mundial. El papel modelico surge fundamentalmente de la capacidad de encuentro y negociación, de ruptura con viejos estereotipos y prejuicios, y habremos de decir que de perdón. A par-

---

<sup>1</sup> FERRAJOLI, LUIGI, «Más allá de la soberanía y ciudadanía: un constitucionalismo global», CARBONELL, MIGUEL (Comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2000, p. 400

tir de 1945 quedó claro que la división de Europa en pequeños Estados aislados entre sí, no era del todo útil para responder a los retos del Continente y, desde entonces, se han ido encontrando los mecanismos adecuados y las figuras necesarias para consolidar la Unión. Los estudiosos mirán con estupor que el Estado soberano ha dejado de ser una figura inamovible, que la cesión de parcelas de soberanía en favor de instituciones comunitarias es cada vez más frecuente ante los criterios de distribución de competencias, subsidiaridad o transferencia de atribuciones<sup>2</sup>, y que en definitiva, se está perfilando un proyecto geopolítico que camina hacia una especie de federalización *sui generis*, en donde la posibilidad de una constitución única no es lejana.

El reto de Europa en los albores del siglo XXI es de una enorme envergadura. Se trata de afianzar su unidad, haciendo frente a las implicaciones de la globalización, bien a través la apertura creciente de los mercados, o del desarrollo de infraestructura en los distintos países, pero sin descuidar su responsabilidad social, no a costa de la pobreza de muchos, o de la concentración de poder, o de la injusticia<sup>3</sup>, sino —como afirma Pedro Pablo Miralles— «en la democracia y la libertad, en los Derechos Humanos y la solidaridad, haciendo desaparecer definitivamente la corrosiva idea de la Europa de los mercaderes en beneficio de la más completa integración»<sup>4</sup>.

En el ámbito jurídico-político, Europa asiste hoy a una nueva reivindicación de nacionalismos, de movimientos xenófobos y al crecimiento de la ultraderecha, cuyo discurso no es nada favorable a la Unión. Desde Le Pen en Francia, Blocher en Suiza y Haider en Austria, surge un liderazgo sumamente conservador, que apuesta en contra de la igualdad, de los derechos de minorías —especialmente de las de carácter étnico, precisamente por los problemas derivados de la migración— con una propuesta política altamente discriminatoria y renuente a un entramado institucional que permita avanzar en la unificación del Continente.

<sup>2</sup> «... los poderes de la Comunidad Europea tienen su origen en “una limitación de la competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados de la Comunidad”, de modo que los Estados “han limitado aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos”, creando una comunidad cuya duración es ilimitada, dotándola de instituciones, personalidad jurídica propias y capacidad de representación internacional, en virtud de lo cual la Comunidad ha creado un cuerpo de derecho aplicable a sus súbditos y a ellos mismos», LINDE, ENRIQUE, «Sistema de fuentes de derecho de la Unión Europea», Linde, Enrique, *et. al.*, *Principios de derecho de la Unión Europea*, Madrid, COLEX, 2000, p. 395.

<sup>3</sup> A este respecto, CARLOS WESTENDORP afirma: «La globalización es un fenómeno inevitable, pero no lo son sus efectos perniciosos, que deben ser controlados. La libertad de comercio debe ser adecuadamente regulada para que no se vean afectados negativamente los países en vías de desarrollo ni los derechos de los ciudadanos a proteger su salud, el medio ambiente y los derechos laborales fundamentales», WESTENDORP, CARLOS, «El futuro de Europa», LINDE, ENRIQUE (*Director*), *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Publicación semestral del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, COLEX, número 1, segundo semestre 2001, p. 21.

<sup>4</sup> MIRALLES, PEDRO PABLO, «El proceso de integración europea: de las Comunidades Europeas a la Unión Europea», en Linde... *Op. Cit. Supra* nota 3, p. 36.



El tema de fondo es, pues, fortalecer las estructuras de la Unión, pero también la prevalencia de condiciones de igualdad para sus miembros, y la defensa y promoción de los derechos humanos, atendiendo al carácter «universal» de los mismos, es decir, considerándolos como facultades atribuidas al género humano en conjunto y a cada persona en lo individual, con independencia de cualquier factor accidental, como nacionalidad o ciudadanía, grupo étnico de procedencia, género, etcétera.

En este contexto, surge el discurso sobre la igualdad en el goce de los derechos, en virtud precisamente de su correspondencia a todas las personas sin distinción alguna<sup>5</sup>, lo que les confiere cierto *status*, al no ser alienables, renunciables o negociables, «*sino que corresponden*» —como apunta Ferrajoli— «*por decirlo de algún modo, a prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros tantos límites y vínculos insalvables para todos los poderes, tanto públicos como privados*»<sup>6</sup>.

Así, el punto medular de este trabajo es el análisis —desde la perspectiva de la igualdad, y ante la disyuntiva que presenta en estos momentos para la Unión Europea la tutela de los derechos de minorías— de la cláusula de no discriminación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, análisis que, en un ejercicio comparado se extiende —a manera de corolario— a la Constitución mexicana, en lo relativo a la reciente incorporación de esta cláusula a nuestro texto fundamental.

## II. ¿QUÉ CLASE DE IGUALDAD?

El tema de la igualdad es ciertamente complejo, con mayor razón al estar estrechamente vinculado al de la justicia. La reflexión aristotélico-tomista ha derivado de las condiciones de igualdad de los individuos, el discurso sobre la justicia en sus dos principales acepciones: la conmutativa y la distributiva. La igualdad de género, la de tipo socio-económico, aquella que se ostenta frente a la aplicación de la ley, entre otras, matizan el grado de justicia en las sociedades. El Estado mismo, ha definido sus políticas públicas y su actuación en general a favor de la justicia, a través de la consecución de condiciones igualitarias para la población en el acceso a los bienes y servicios; tómese como ejemplo el desarrollo del *Welfare State* en la mayor parte del siglo que recién ha concluido.

En el ámbito de los derechos humanos, es en Europa donde surge el tratamiento igualitario como un aspecto fundamental en el goce de los derechos, a partir de la Declaración francesa de 1789. En este primer desarrollo, el valor de la igualdad se con-

---

<sup>5</sup> A este respecto, FERRAJOLI apunta: «Las dimensiones de la igualdad dependen, de un lado, de la extensión de la clase de sujetos (“todos”) a que se refiere la igualdad; del otro, de la cantidad de los derechos que les son reconocidos y garantizados de forma universal. Bajo ambos aspectos, universalismo de los derechos fundamentales e igualdad jurídica son exactamente la misma cosa». Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Segunda Edición, Madrid. Trotta, 2001, p. 81.

<sup>6</sup> *Idem.*, p. 39.

textualiza en el discurso del Estado liberal y sus precursores<sup>7</sup>, en donde la propuesta fue transitar del Estado absolutista a uno plenamente constitucional y legal, de instituciones, de garantías-límite al poder político, de ejercicio de libertades públicas, del imperio de la ley —precisamente como norma abstracta y general, vinculada a la igualdad de los sujetos sometidos a su acción— y en donde la llamada «teoría de la división de poderes» tomó carta de naturalización como el principal «*sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de la Constitución*»<sup>8</sup>.

Desde entonces, el trinomio igualdad, derechos humanos y justicia, se articula entre sí en el marco de la aplicación del derecho y su obligatoriedad. Mario I. Álvarez, al abordar el tema, a través de lo que él llama el doble estándar valorativo del derecho<sup>9</sup>, presenta a la igualdad como un valor instrumental del sistema normativo, valor que, con la seguridad y el orden jurídico surgen en el momento de producción de la norma, y por tanto, hacen que el derecho deba obedecerse *prima facie*. El Estado produce un sistema jurídico eficaz, es decir, un sistema cuyas disposiciones son susceptibles de ser siempre obedecidas, en el momento en que estos valores de carácter instrumental se encuentran a disposición de valores fundamentales, a cuya obtención se dirige la aplicación de la norma, y que no son otros que la paz, la vigencia de los derechos humanos, el bien común, etcétera. «*Estos valores*» —señala Álvarez— «*constituyen el paradigma que guía al propio Derecho, es decir, conforman el parámetro con respecto al cual éste ordena e iguala*»<sup>10</sup>. De esta forma, cuando la norma y sus «valores instrumentales» se encuentran al servicio de los «valores fundamentales» estamos ante un régimen justo<sup>11</sup>, ya que la justicia «*viene a ser la realización jurídica de los valores superiores a los que el Derecho sirve en sociedad*»<sup>12</sup>.

Si bien es cierto, en este contexto la igualdad aparece como un valor instrumental del derecho, cuya presencia debe garantizar la consecución de los valores fundamentales, en el marco de aplicación los derechos humanos constituye uno de primerísimo orden; finalmente, «*los derechos fundamentales, al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y el parámetro de la igualdad jurídica...*»<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Un análisis sobre el desarrollo constitucional del incipiente Estado liberal puede verse en: BLANCO VALDÉS, ROBERTO, *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

<sup>8</sup> SABINE, GEORGE, *Historia de la teoría política*, tercera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 427.

<sup>9</sup> ÁLVAREZ, MARIO I., *Introducción al Derecho*, México, McGraw-Hill, 1995.

<sup>10</sup> *Idem*. p. 403

<sup>11</sup> «Así, en principio, sólo cuando las normas de un ordenamiento jurídico satisfacen su doble estándar valorativo es dable otorgar a ese derecho el calificativo de justo. Ya que si dicho ordenamiento se agota en, o se circunscribe a sus propios valores instrumentales (en el valor de lo jurídico: ordenación- pacificación, seguridad, igualdad), y no sirve a los valores superiores en función de los cuales se justifica, una decisión jurídica podrá ser calificada de legal, de formalmente válida, pero no podrá decirse que es justa (no se justifica), pues traiciona los valores o principios últimos que lo guían. Por ello la legalidad no necesariamente garantiza la justicia», *Idem*, p. 314.

<sup>12</sup> *Idem*. p. 316

<sup>13</sup> FERRAJOLI... *Op. Cit. Supra* nota 6, p. 42.

Los derechos de igualdad, junto con los de libertad, seguridad jurídica, los patrimoniales, e incluso los de carácter social a partir del siglo XX, han constituido la tipología esencial en el catálogo de derechos fundamentales de las constituciones contemporáneas, en virtud de la naturaleza misma de los propios derechos, e independientemente de las acciones positivas o negativas que realice el Estado en el ejercicio de su tutela. Inclusive, es posible afirmar con Peces-Barba, que el valor de la igualdad crea las condiciones para asegurar los otros tipos de derechos <sup>14</sup>, al considerarse ésta como la «*relación que unifica a una clase de sujetos en la titularidad de aquellos derechos que — en cuanto reconocidos y garantizados a todos y en igual medida— son llamados “universales” o “fundamentales”*» <sup>15</sup>.

La igualdad como atribución de los derechos humanos ha ido encontrando paulatinamente un lugar en el *núcleo genésico de toda constitución democrática* <sup>16</sup>, a través de derechos específicos vinculados a la aplicación de condiciones igualitarias en el cumplimiento de ciertas garantías, por ejemplo en el debido proceso; de declaraciones concretas que reconocen el principio de la igualdad como un valor de primer orden en los textos fundamentales <sup>17</sup>; y, especialmente, a través de la prohibición de discriminar, «*toda vez que la igualdad es un derecho subjetivo fundamental, a no ser discriminado*» <sup>18</sup>.

En este sentido, es posible hacer las siguientes consideraciones en torno a las condiciones de igualdad aplicables en el marco de los derechos humanos, y a la prohibición de discriminar como una parte fundamental en la consecución de este derecho fundamental:

1. Una primera consideración apunta el papel de la igualdad en la esfera, tanto de los derechos civiles y políticos, como de los sociales, especialmente sobre el tipo de igualdad que debe procurar el Estado en su protección. Frecuentemente, una lectura convencional sobre la dinámica de los derechos humanos, ha considerado que éste

---

<sup>14</sup> «En una primera aproximación, podríamos decir que la igualdad consiste en concretar los criterios materiales para llevar a cabo el valor solidaridad, en crear las condiciones materiales para una libertad posible para todos, y en contribuir a la seguridad con la satisfacción de necesidades a quien no puede hacerlo por su propio esfuerzo. Se comunica, pues, con los otros tres valores, y lo hace como principio de organización y como fundamento de los derechos». PECES-BARBA, GREGORIO, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1995, p. 283.

<sup>15</sup> FERRAJOLI... *Op. Cit. Supra* nota 6, p. 81

<sup>16</sup> BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (Coord.) *Derecho Constitucional*, Volumen II, Madrid, Tecnos, 1999, p. 72

<sup>17</sup> «Para el moderno derecho constitucional el principio de igualdad ha desempeñado un papel central. Su impacto sobre los ordenamientos constitucionales de muchos países democráticos ha sido muy importante. Mediante el principio de igualdad en sentido formal —que implica que todas las personas que se encuentren en la misma situación deben ser tratadas de la misma manera— se pueden someter a escrutinio constitucional casi todas las leyes y casi todos los actos gubernativos», CARBONELL, MIGUEL, «La igualdad en la Constitución mexicana», *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 31, 2001, p. 344.

<sup>18</sup> BALAGUER... *Op. Cit. Supra* nota 17, p. 74

tiene un deber jurídico diferenciado, a través de una actitud solamente pasiva, de respeto o abstención frente a los primeros; y, mediante acciones concretas —las más de las veces prestacionales— en el caso de los segundos. Es verdad que en cierta forma los derechos civiles y políticos conllevan expectativas de cumplimiento de tipo negativo, mediante la abstención por parte del Estado, y los definidos como sociales, de tipo positivo o de promoción; sin embargo el deber jurídico correlativo por parte de éste en la protección y garantía de los derechos, implica acciones negativas y positivas en ambos casos <sup>19</sup>.

2. Por su parte, en el ámbito concreto de aplicación de la igualdad en los diferentes espacios de ejercicio de los derechos —que también compete a la actuación del Estado— es posible identificar un matiz importante. En los derechos civiles, de ejercicio de libertades, los que se refieren a especificaciones de matriz cultural, la protección de la igualdad está encaminada —paradójicamente— al reconocimiento de diferencias, es decir, rasgos naturales o culturales que distinguen e individualizan a los sujetos, y que concurren a «*formar las diversas y concretas identidades de cada persona*» <sup>20</sup>. En este sentido, el Estado, mediante el reconocimiento de diferencias y la prohibición de discriminar en razón de la diversidad, establece condiciones igualitarias. Lo anterior, está relacionado con dos características fundamentales de los derechos: por un lado, la universalidad, que implica su atribución a todas las personas con independencia de cualquier título adquisitivo; y, por otra parte, la especificación, en función de los atributos concretos de personas y grupos.

En cambio, la igualdad en el ámbito de los derechos sociales, tiene lugar al eliminar la «*diversidad de disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción*» <sup>21</sup>.

Así pues, por una parte, la igualdad implica reconocer las *diferencias naturales o culturales*, establecer condiciones especiales que garanticen el tratamiento igualitario, a través de acciones positivas —piénsese por ejemplo en las cuotas de género en los puestos de elección popular en las democracias contemporáneas, dirigidas a garantizar la participación de la mujer en la arena pública, o en la adecuación de espacios físicos que permitan el acceso de personas con capacidades diferentes— o bien, accio-

---

<sup>19</sup> «... la diferencia entre el carácter de expectativas negativas de los derechos de libertad clásicos y aquél de expectativas positivas de los derechos sociales es sólo de grado, dado que tantos unos como otros incluyen expectativas de ambos tipos. Ciertamente, aún los derechos sociales a la salud, a la protección del medio ambiente o a la educación imponen al Estado prohibiciones de lesión de los bienes que constituyen su objeto. Y también los clásicos derechos civiles y políticos —desde la libertad de expresión del pensamiento al derecho al voto— requieren, por parte de la esfera pública, no sólo prohibiciones de interferencia o impedimentos, sino también obligaciones de proveer las numerosas y complejas condiciones institucionales de su ejercicio y de su tutela», LUIGI FERRAJOLI, prólogo en ABRAMOVICH, VÍCTOR, COURTIS, CHRISTIAN, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 10.

<sup>20</sup> FERRAJOLI... *Op. Cit. Supra* nota 6, p. 82

<sup>21</sup> *Ibidem*.

nes negativas, como mantener una actitud de laicidad y respeto ante las distintas manifestaciones de libertad religiosa.

Por otro lado, en el campo de los derechos económicos y sociales, nos encontramos ante una igualdad de tipo sustancial, en donde las desigualdades que conforman los distintos ámbitos jurídicos, por la disparidad en el goce de los satisfactores necesarios para los seres humanos, se eliminan a través de garantías, las más de las veces prestacionales, por parte del Estado; se trata en este caso de las diferencias sociales, cuya erradicación tiene como uno de sus fines primordiales la actuación de la entidad estatal.

3. La igualdad en el primer sentido implica, pues, el reconocimiento de diferencias en la configuración de la sociedad, no solamente mediante la tolerancia o indiferencia, sino tutelando las múltiples identidades en función de diversos factores como la edad, el género, la propia convicción religiosa, la educación, el grupo étnico de procedencia, las capacidades diferentes, la orientación sexual, las preferencias ideológicas y políticas.

Este modelo jurídico con relación a la igualdad, se distingue de otros que han prevalecido a lo largo de la historia, y que se han manifestado, ya sea mediante la indiferencia jurídica en torno a las diversidades <sup>22</sup>, bien en la discriminación en función de cualquiera de los rasgos accidentales distintos a los de ser persona, o a través de una especie de homologación jurídica que tiende a desplazar o suprimir las identidades, ante valores que se consideran superiores por parte de un determinado aparato ideológico, en orden a mantener el poder. A guisa de ejemplo, me parece que el intento por reivindicar la concepción de «pueblo mexicano», homologando bajo un mismo estatuto jurídico a todos los habitantes de este país —como un proceso que inicia a partir de la independencia y cobra fuerza en medio del estado liberar decimonónico— ha significado consecuentemente el no reconocimiento del multiculturalismo en perjuicio de los pueblos indígenas y sus derechos, aunque ya a partir de 1992 se ha incorporado en la Constitución el reconocimiento a la composición pluricultural de la nación mexicana <sup>23</sup>.

La igualdad a la que aludo en el presente ensayo, es precisamente la que surge del reconocimiento de las diversidades, de la no discriminación, y la consecuente protección jurídica de las minorías <sup>24</sup>, como una parte primordial en la agenda legislativa y

<sup>22</sup> A mayor abundamiento sobre estos *modelos de configuración jurídica de la diferencia*, *idem*. p. 73 ss.

<sup>23</sup> Originalmente, la adición se hizo al artículo 4.<sup>º</sup> y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. Posteriormente se incluyó en el artículo 2.<sup>º</sup> como parte de toda una reforma en materia indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

<sup>24</sup> En este sentido WILL KYMLICKA afirma: «Muchos defensores de los derechos específicos en función del grupo para las minorías étnicas y nacionales insisten en que tales derechos resultan imprescindibles para asegurar que todos los ciudadanos sean tratados con genuina igualdad. En su opinión “la acomodación de las diferencias constituye la esencia de la verdadera igualdad” y para acomodar nuestras diferencias resultan necesarios los derechos específicos en función del grupo. Creo que, dentro de ciertos límites, la argumentación es correcta» KYMLICKA, WILL, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 152.

de implementación de las políticas públicas de cada Estado y especialmente del modelo comunitario europeo.

Europa va siendo punta de lanza en el desarrollo de la igualdad; incluso, el mismo proyecto de unidad apunta a trascender el concepto limitado de soberanía estatal y a la búsqueda de una relación fundada, entre otros principios, en los documentos sobre derechos humanos, iniciando con la Carta de Naciones Unidas y las demás declaraciones y tratados multilaterales en la materia, en los que se rescata el sentido de «universalidad» de los derechos y las especificaciones para las diversidades presentes en el género humano.

En efecto, la propuesta de una organización de tipo internacional en torno a una estructura jurídica fundamental en común, este llamado «constitucionalismo global»<sup>25</sup>, que abandona la idea tradicional de la soberanía, va cobrando vigencia y el modelo más acabado es el proyecto de unidad europea, en el que ya se discute la posibilidad de una constitución única<sup>26</sup>, y en el que cobra especial relevancia como documento primordial, la Carta de Derechos Fundamentales, que a decir de Carlos Westendorp «*debe integrarse plenamente, como parte esencial del nuevo proceso constituyente, que debe abrirse sin tardanza. Sólo así podremos afianzar la noción de pertenencia a una comunidad de destino e ir creando una ciudadanía que se apropie de la idea de Europa. Europa trasciende el concepto de mercado para erigirse en un modelo de sociedad más justa, más igualitaria y solidaria...*»<sup>27</sup>

Por otra parte, el desarrollo de la Unión ha significado para Europa el compromiso en los dos ámbitos de igualdad, tanto en el reconocimiento de diversidades, como el de la igualdad sustancial al establecer condiciones de desarrollo especiales para los países que ingresan al modelo comunitario.

El ejercicio de estas condiciones de igualdad ha sido un factor de capital importancia para el éxito de la Unión. El caso de la integración de España es un ejemplo modélico, en el que el proceso de negociación propuesto por Felipe González incluyó un financiamiento de tipo compensatorio, que tendiera a igualar las condiciones de este país con el resto de los miembros de la Unión, especialmente en el desarrollo de infraestructura. El escritor mexicano Carlos Fuentes, al aludir al papel específico de Polonia en el contexto de su integración a la Unión Europea, señala que este país accederá a la Unión una vez que se aclaren ciertos puntos controvertidos, precisamente en relación con «*la libre venta de propiedades a extranjeros, los subsidios para la mo-*

<sup>25</sup> FERRAJOLI... *Op. Cit. Supra* nota 2, p. 401.

<sup>26</sup> «... Me parece que el futuro de Europa como entidad política dependen en gran medida del desarrollo de un proceso constituyente abierto a debate público, dirigido a diseñar una Constitución europea. Esta Constitución debería proveer criterios de validez estrictamente superiores a las fuentes de derecho nacionales y comunitarias, y debería garantizar derechos humanos universales, independientemente de los requerimientos de ciudadanía». *Idem*, p. 405

<sup>27</sup> WESTENDORP... *Op. Cit., Supra* nota 4, p. 20.

*dernización de la agricultura, y la situación del trabajador migratorio polaco en el resto de Europa»*<sup>28</sup>. Fuentes añade que este modelo compensatorio, precisamente de igualdad substancial en la reducción de las disparidades en el desarrollo, hizo falta en la negociación del tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por tanto, a la par de la protección de igualdad en el reconocimiento de diferencias y el ejercicio de la no discriminación, también es necesario, «*avanzar resueltamente en la profundización de la agenda social europea*»<sup>29</sup>.

### III. LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU CLÁUSULA DE NO DISCRIMINACIÓN

El proceso de integración europea ha ido fortaleciendo los distintos espacios jurídicos en la medida en que se ha vislumbrado con mayor claridad el alcance de la Unión. Desde la incipiente integración económica a partir de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero<sup>30</sup>, hasta los últimos acuerdos que persiguen una estructura más sofisticada, y que han sido más frecuentes, iniciando con el Tratado de Maastricht en 1992 —cuyo propósito fue precisamente la creación de la Unión Europea— el de Amsterdam en 1997, hasta el más reciente ejercicio de la Conferencia de Niza en el 2000<sup>31</sup>, el entramado institucional se ha encaminado a la revisión de las estructuras comunitarias y a la posibilidad de hacer más estrechos los lazos de la Unión.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza en diciembre de 2000, ha sido considerada como la respuesta congruente a este proceso natural de integración, aunque no se ha definido aún el alcance que tendrá al momento de su entrada en vigor. El debate gira en torno a si se considerará en los términos de una declaración, o si tendrá fuerza vinculante para los Estados miembros.

Si bien es cierto, la idea de un documento vinculatorio en términos de lo que pudiera ser la parte «dogmática» de una Constitución europea resulta muy atractiva para quienes desean caminar de forma expedita hacia la consecución de ese objetivo, no menos cierto resulta que de su implementación se derivan algunos problemas y se suscitan algunas suspicacias. El tema de discusión más importante parece ser la articulación de la Carta con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado desde 1950 y en el que toman parte un mayor número de Estados miembros que los pertenecientes a la Unión Europea<sup>32</sup>, así como las jurisdicciones derivadas de ambos instrumen-

<sup>28</sup> FUENTES, CARLOS, «Polonia 2002», *Diario Reforma*, México, lunes 3 de julio de 2002, p. 18A.

<sup>29</sup> WESTENDORP... *Op. Cit. Supra* nota 4, p. 20.

<sup>30</sup> Tratado firmado en París el 18 de abril de 1951.

<sup>31</sup> « El resultado de Niza es, al final de las cuentas, un añadido más al proceso de creación de una Unión Europea "sui generis" iniciado en 1992 en Maastricht.» PÉREZ CARRILLO, ELENA, «El Tratado de Niza», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, II- 2002, México, IJ-UNAM, p. 333.

<sup>32</sup> La Unión Europea a la fecha está constituida por 15 miembros a partir de la incorporación de Suecia, Finlandia y Austria en 1995, mientras que más de 30 países han ratificado la llamada «Carta de Roma» o Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

tos, esto es, los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo respectivamente. Así pues, el hecho de otorgar a la carta de Derechos Fundamentales un valor jurídico de obligatoriedad es una cuestión no resuelta.

De cualquier forma, ya existe de por sí una situación compleja en el campo jurisdiccional porque el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas conoce de casos de violación a derechos fundamentales, al igual que la Corte Europea de Derechos Humanos. El Tribunal —a decir de Pilar Mellado— «*ha contribuido al desarrollo del sistema comunitario en sentido “federal”, sosteniendo la competencia legislativa de la Comunidad, o forzando al Consejo o a la Comisión a actuar. Asimismo ha impulsado el desarrollo del orden comunitario con una jurisprudencia avanzada que ha convertido a los Tratados en una “Constitución material”*»<sup>33</sup>. No cabe duda de que su papel ha sido fundamental para desarrollar las funciones de la Comunidad, que lógicamente no pueden estar contenidas del todo en los tratados, sino en el desarrollo de la jurisprudencia a través de la resolución de casos<sup>34</sup>.

Esta labor jurisdiccional y jurisprudencial abarca el ámbito de los derechos humanos por cuanto que «*La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales...*» Sería motivo de otro trabajo analizar cuál es la razón principal por la que se opta en algunos casos por el Tribunal de Justicia para dirimir cuestiones de derechos fundamentales y no por la Corte Europea de Derechos Humanos, cuando son Estados parte de la Unión y del Convenio Europeo de Derechos Humanos a la vez, los demandados por sus nacionales ante violación de derechos fundamentales, además de que una buena parte de los casos relacionados con la violación a derechos humanos por parte de las autoridades competentes de los organismos comunitarios —lógicamente bajo la jurisdicción del Tribunal de Luxemburgo— fundamentan la *litis* en el mismo Convenio Europeo de Protección a los Derechos Humanos y a las Libertades Fundamentales y su jurisprudencia<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> MELLADO PRADO, PILAR, «Las instituciones de la Unión y sus órganos auxiliares», Linde... *Op. Cit. Supra* nota 3, p. 195.

<sup>34</sup> «The Court of Justice plays a central role in the system created by the Treaties and has made a vital contribution to the Community's development. Some of the concepts which are fundamental to the way in which the community functions are to be found, not in the Treaties themselves, but in the case-law of the Court.», Wyatt & Dashwood's, *European Union Law*, Fourth Edition, London, Sweet & Maxwell, 2000, p. 191.

<sup>35</sup> Véase por ejemplo la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 31 de mayo de 2001 «Recurso de casación —funcionario— asignación familiar —funcionario casado— pareja inscrita de derecho sueco, en los asuntos acumulados C-122/99P y C-125/99P. En este caso, un funcionario de nacionalidad sueca, empleado del Consejo de la Unión Europea demandó a este organismo por una supuesta violación al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, con relación al respeto a su vida privada, ante la negativa del organismo comunitario de equiparar su relación de pareja homosexual al matrimonio, para efectos de otorgarle la asignación familiar prevista en el artículo 1, apartado 2, del anexo VII del Estatuto de Funcionarios de las Comunidades Europeas. <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/gett...doc=CONTAINS=orientación-sexual> [15-VIII-02]



Desde luego que inicialmente es pertinente considerar la razón de haber signado un documento en materia de derechos humanos, si desde hace 50 años Europa tiene ya un instrumento en la materia, ratificado por la mayoría de los países del Continente y que soporta el más dinámico de los tres sistemas regionales de protección a los derechos humanos en el mundo.

La respuesta atiende desde luego a esta primera reflexión de ir dando pasos concretos en relación de lo que podría ser una normativa de tipo constitucional en el seno de la Unión Europea, pero también se alude a la bondad de que ésta cuente con su propia normativa fundamental en derechos humanos, de manera autónoma, como parte de su evolución y de la mayor complejidad de sus atribuciones, situación que por cierto, no tiene porque contravenir, ni oponerse, ni asimilarse a lo que vienen haciendo los países europeos con relación al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950<sup>36</sup>.

Esta razón va de la mano también con la idea de separar las jurisdicciones en materia de derechos humanos, dejando claramente sentado que las violaciones a derechos humanos por actos derivados en el marco de aplicación del derecho comunitario deberán fundarse en la Carta y dirimirse ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, evitando, una vez que entre en vigor la Carta de Derechos Fundamentales, la duplicidad de jurisdicciones en el tema.

Álvaro Rodríguez señala al respecto, que la idea es mantener la autonomía de los ordenamientos y no introducir una especie de adhesión tácita de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos, específicamente al haberse presentado casos en los que la Corte de Estrasburgo, en una determinada resolución, interpreta una norma comunitaria que puede ser causa de una violación a derechos fundamentales. Se estima que esto atenta contra la supremacía del Tribunal de Justicia como interprete máximo de los Tratados de la Unión<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> «While the ECHR (a Council of Europe treaty) has been accorded a privileged position within the Community legal order, various proposals that the European Community itself should adhere to the treaty has been unsuccessful. In 1996 the European Court of Justice (of the Community) held in its Opinion 2/94 on "Accession by the Community to the ECHR" that such step could not be taken in the absence of a specific treaty amendment to that effect. The EU has since opted to move in different direction by drafting its own "Charter of Fundamental Rights", a process which could lead to the "solemn proclamation" of the Charter by the European Council, the European Parliament and the Commission». Steiner, Henry & Alston Philip, *International human rights in context. Law, politics, morals*. Oxford University Press, 2000, p. 791.

<sup>37</sup> «Me importa dejar claro que la autonomía de la Carta no significa un desconocimiento, oposición o contradicción con los derechos fundamentales tal y como se recogen en el CEDH. Antes al contrario, debe existir un escrupuloso respeto a su contenido. Pero de ello no se sigue que la carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea deba limitarse, simplemente, a copiar o transcribir el texto del Convenio Europeo de 1950. No se trata de negar ni minusvalorar la excepcional importancia y valor que en la interpretación de los derechos y libertades fundamentales ha de jugar el acervo adquirido del CEDH y la jurisprudencia del TEDH de Estrasburgo. Ni tampoco se trata de cuestionar la relación de cooperación entre las instituciones comunitarias, singularmente el TJCE y el Tribunal de Estrasburgo. De lo que se trata es de evitar que, mediante un ardid de técnica jurídica (la norma de reenvío) se introduzca, por una vía indirecta o subrepticia a modo de un "caballo de Troya", en el derecho Comunitario de los Tratados lo que tanto el Consejo Europeo como el Tribunal de Luxemburgo han rechazado: la adhesión de la Unión Europea al CEDH». Alvaro Rodríguez Bereijo, «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Op. Cit. Supra* nota 4, p. 55.

Por lo que hace propiamente a la estructura de la Carta, habría que señalar que realmente se ha evitado hacer un vaciado de los contenidos del Convenio Europeo de Derechos Humanos, para elaborar un documento que responda a las necesidades fundamentales de la Unión en los albores del siglo XXI.

Se ha tratado de hacer un ejercicio que realmente sea útil, y para esto se ha considerado entre otras cosas, que no prevea la creación o ampliación de las competencias de los organismos comunitarios; que la proclamación de derechos no sea de tal forma que obligue necesariamente a la modificación de las constituciones de los Estados miembros de la Unión; que no implique cargas financieras adicionales; que se perciba realmente como un texto independiente del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>38</sup>, como ya he precisado y como claramente señala el propio instrumento en su artículo 52.3, al establecer que *«en la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio»*.

Ahora bien, el tratamiento de la igualdad es particularmente importante, de manera especial porque sigue la tónica de las constituciones contemporáneas, al establecer en el capítulo III, concretamente en los artículos 21 y 22, una declaración de igualdad frente a la ley, el respeto hacia la diversidad, así como el reconocimiento de diferencias a través de una cláusula de no discriminación, que —como señala Miguel Carbonell— es la manera de señalar las condiciones de aplicación al principio de igualdad, *«enumerando una serie de criterios sobre la base de los cuales no sería legítimo otorgar un trato distinto entre las personas; entre esos criterios suelen encontrarse la raza, el sexo, la religión, la preferencia sexual, etcétera.»*<sup>39</sup>

El texto en cuestión es del tenor literal siguiente:

*«Artículo 21*  
**No discriminación**

1. *Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.*
2. *Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados.»*

Ahora bien, a partir de esta cláusula, es posible derivar una reflexión sobre los siguientes puntos:

<sup>38</sup> *Idem.*, p. 52

<sup>39</sup> CARBONELL, MIGUEL, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa, 2001, p. 127

1. El hecho de que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclame —al igual que lo hacen la mayoría de las constituciones occidentales de relativamente reciente factura<sup>40</sup>, y los textos internacionales en materia de derechos humanos<sup>41</sup>— una declaración de prohibición de discriminar, y que incluso proponga de manera taxativa algunas de las causas más frecuentes de discriminación, sitúa a este documento en el tenor de los instrumentos de derechos humanos contemporáneos. Añade además, la novedad de que incorpora especificaciones sobre diversidades acerca las que se ha reflexionado hasta fechas recientes, en razón de cierta problemática social o de las reivindicaciones de algunos grupos, como es el caso de la minoría nacional o de la orientación sexual. Nos encontramos frente a un texto que recoge la reflexión de que la tutela de la igualdad está en función del respeto y reconocimiento de diversidades.

2. Esta prohibición, en reconocimiento de la igualdad, reviste carácter de *ius cogens*, con todas las implicaciones que esto representa para los Estados firmantes de la Carta, lo que deriva no sólo en acciones para acabar con actos discriminatorios que pudieran presentarse *ad intra* de los diversos países, sino también con una discriminación continuada, en base a ciertas estructuras e instituciones, incluso de carácter transnacional.

3. La responsabilidad del cumplimiento de esta cláusula es tripartita. No se trata solamente de un compromiso de los Estados parte, sino también de los órganos comunitarios, en el ejercicio de las atribuciones que les han sido encomendadas —inclusivo en el control y vigilancia de la actuación de los propios Estados— así como de los particulares, por cuanto que en la interacción social cotidiana evidentemente puede haber acciones discriminatorias<sup>42</sup>.

En este sentido, cabe señalar que aún y cuando no se ha clarificado todavía el alcance de la carta, es decir, si será un instrumentos declarativo o efectivamente vincu-

<sup>40</sup> En el caso latinoamericano por ejemplo, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua., panamá, Paraguay, Perú y Venezuela han incorporado a sus textos cláusulas de este tipo. México lo ha hecho, como ya lo señalé, a partir del 14 de agosto de 2001 en que se publicó una reforma a la Constitución principalmente en materia indígena, pero en la que introdujo ya la prohibición de discriminar.

<sup>41</sup> Tanto en declaraciones generales como la «Declaración Universal de Derechos Humanos», o de tipo sectorial como la «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer».

<sup>42</sup> Soy consciente que en este último punto entro a un terreno un tanto espinoso y que sigue siendo objeto de investigación y discusión, en torno a la violación de derechos por parte de los particulares. Me queda claro que el Estado tiene la obligación de implementar políticas públicas que eviten la discriminación a todos los niveles y eso incluye, desde luego, a todos los miembros de la sociedad. A este respecto, BALAGUER *et. al.* apuntan: «Es evidente que la prohibición de discriminaciones, en particular las más odiosas por aparecer fundadas en cláusulas especialmente sospechosas: (sexo, raza, religión, creencias, origen social...), alcanza las relaciones jurídico-privadas en términos de orden público constitucional. No obstante, es también cierto que las libertades ejercidas en el ámbito del Derecho de asociación, fundación de centros escolares o fundacional, consienten, por pura lógica interna con sus exigencias organizativas, filtros y correcciones a la eficacia mecánica del principio de igualdad. Con todo, sólo la casuística depurada en sede jurisprudencial enseña, por experiencia y acumulación, a delinear la frontera entre la diferencia de trato legítima o razonable y la discriminación inadmisibles», BALAGUER... *Op. Cit. Supra* nota 17, p. 77.

latorio para los Estados parte, de cualquier forma en virtud del principio de primacía que priva en el derecho comunitario, es de esperarse que en caso de conflicto en la cláusula de no discriminación con alguna normatividad de derecho interno, prevalezca la primera.

4. La cláusula está redactada en forma de principio, como la mayoría de las normas constitucionales o de documentos de la naturaleza del que nos ocupa, así que no precisa cuando debe aplicarse, ni de qué forma, ni el alcance o consecuencias que trae aparejadas<sup>43</sup>. De esta suerte, a través del ejercicio jurisprudencial habrán de derivarse los criterios sobre acciones concretas de los Estados y de los órganos comunitarios.

Es necesario distinguir que la prohibición de discriminar implica en algunos casos acciones positivas o compensatorias que algunos equiparan a la *affirmative action* norteamericana<sup>44</sup> y en otros negativas, para asegurar su cumplimiento. En el primer caso son medidas tendientes efectivamente a eliminar la desigualdad de un determinado colectivo, por ejemplo en el caso de los discapacitados o las acciones tendentes a mantener la equidad de género, como la reserva de puestos de elección popular, la política de cuotas en los escaños de la representación en los órganos legislativos, etc. Por su parte, las acciones negativas, implican el respeto, una abstención por parte de las autoridades o acciones menos frontales, de bajo perfil, tendentes a favorecer los espacios de desarrollo de las diversidades, lo que en buena medida se relaciona con el derecho de las minorías culturales, que en gran parte de los casos requieren la oportunidad de expresarse, quizás de forma discreta —pienso en las minorías sexuales o religiosas— porque la publicidad en estas materias puede vulnerar de alguna suerte el derecho a la intimidad.

Con relación a este reconocimiento, Sartori afirma que el objetivo de esta especie de *affirmative action* es «borrar las diferencias que perjudican para después establecer la “*difference blindness*” (la ceguera a las diferencias) de la ley igual para todos»<sup>45</sup>.

5. Señalaba que la cláusula incorpora algunas causales de discriminación que anteriormente no se habían introducido en la generalidad de los demás instrumentos internacionales. Me parece que esto se debe en buena medida a la toma de conciencia de la sociedad a través de la presencia del derecho internacional de los derechos humanos en los últimos 50 años, así como al desarrollo de las sociedades democráticas.

---

<sup>43</sup> La estructura de las normas constitucionales «se aparta claramente del esquema un tanto simplista que acuñó el positivismo: muchas veces, ni sabemos con exactitud cuándo han de aplicarse, ni en qué medida, ni con qué consecuencias», PRIETO, LUIS, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara, 1999, p. 30.

<sup>44</sup> Se refiere a «las medidas de compensación o preferencia que tienen el propósito de revertir los efectos negativos la discriminación pasada y generar una verdadera igualdad material», FIX-FIERRO, HÉCTOR, «Comentario al Artículo Primero», CARBONELL, MIGUEL (Coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Decimosexta Edición, Tomo I, Artículos 1.º-29, México, IJ-UNAM, 2002, p. 7.

<sup>45</sup> SARTORI, GIOVANNI, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001, p. 83.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se alude a la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, nacimiento y posición económica, pero no aborda aún las cuestiones relativas a la lengua, discapacidad, edad u orientación sexual. Esto responde al desarrollo en puntos finos del Estado democrático y a la reflexión sobre derechos humanos específicos.

6. Con respecto a la problemática derivada de multiculturalismo, especialmente la prohibición de la discriminación por origen étnico y nacional, Europa atraviesa una coyuntura especial producida por las oleadas migratorias provenientes principalmente de África y Medio Oriente, lo que ha producido un endurecimiento de posiciones respecto al libre tránsito de personas, y así como algunas violaciones de derechos humanos.

El tema no es asunto menor. El punto dos del artículo segundo tiene sumo cuidado en señalar expresamente la prohibición de discriminación en razón de la nacionalidad en el ámbito de la Unión Europea, y el punto uno es contundente en el caso del origen étnico o las minorías nacionales <sup>46</sup>.

Uno de los argumentos más fuertes para quienes mantienen posiciones reticentes hacia el avance de la integración europea es precisamente la cuestión de los grupos étnicos o las minorías nacionales en los distintos países de la Unión. No es sencillo distinguir la línea divisoria entre mantener una conducta de respeto a los derechos humanos y poder establecer una legislación severa para impedir el ingreso indiscriminado de personas.

En un informe de la ONU publicado recientemente, y en el que indica que este año más de 185 millones de personas viven en países distintos al de su nacimiento, se señala además, que en el caso de la Unión Europea se contemplan 3 millones de inmigrantes que se encuentran de forma clandestina en su territorio <sup>47</sup>. Este fenómeno ha calado hondamente en la concepción de universalidad de los derechos y en el reforzamiento de los nacionalismos y en el concepto de ciudadanía, puesto a prueba ante los procesos de integración y globalización <sup>48</sup>. Seguramente, el mayor reto de la

---

<sup>46</sup> KYMLICKA distingue entre grupos étnicos y minorías nacionales: «... la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas, que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas en un Estado mayor. Una de las características distintivas de las culturas incorporadas, a las que denomino "minorías nacionales", es justamente el deseo de seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que forman parte; exigen, por tanto, diversas formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como sociedades distintas.

En el segundo caso, la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar. Estos inmigrantes acostumbran a unirse en asociaciones poco rígidas y evanescentes, que voy a denominar "grupos étnicos". A grandes rasgos, dichos grupos desean integrarse en la sociedad de la que forman parte y que se les acepte como miembros de pleno derecho de la misma. Si bien a menudo pretenden obtener un mayor reconocimiento de su identidad étnica, su objetivo no es convertirse en una nación separada y autogobernada paralela a la sociedad de la que forman parte, sino modificar las instituciones y las leyes de dicha sociedad para que sea más permeable a las diferencias culturales». KYMLICKA, WILL. Op. Cit. Supra nota 26, p. 25 y 26.

<sup>47</sup> KURI, MÁXIMO, «Transforma al mundo el fenómeno migratorio», en periódico *Reforma*, Sección «A», p. 26, del domingo 25 de agosto del 2002.

<sup>48</sup> Véase FERRAJOLI... *Cit Supra* nota 2.

Unión Europea en materia de derechos humanos en los próximos años —más aún ante la entrada en vigor de la Carta de Derechos Fundamentales— estará vinculado al tema migratorio.

#### IV. A MANERA DE COROLARIO Y CONCLUSIÓN

En México el tratamiento de la igualdad ha ido transitando en los últimos años de la homologación jurídica al reconocimiento de diferencias. A raíz del proceso de independencia y durante el proceso de conformación del Estado liberal en el siglo XIX, las diversidades culturales cedieron su paso a un concepto de «mexicanidad» que pretendió englobar a toda la sociedad, sin atender a las características propias de diferentes culturas y cosmovisiones, especialmente las de los pueblos indígenas, en un intento de acabar con todo vestigio de carácter colonial.

Esta situación se mantuvo posteriormente, durante el México posrevolucionario, en aras de privilegiar una visión constitucional y de los derechos humanos acorde a los intereses de partido hegemónico, en donde el paradigma del análisis de la Constitución «*estaba construido para justificar y para buscar la homogeneidad de una sociedad que era vista desde el poder como coherentemente revolucionaria*»<sup>49</sup>. En este sentido, hemos transitado a lo largo del siglo XX con un modelo de Estado que no valoró las diferencias porque no permitía las disidencias, ni políticas, ni culturales, ni étnicas, ni religiosas, a no ser que contribuyeran a su propio beneficio.

Afortunadamente, de manera paulatina esta situación se ha revertido y estamos iniciando un camino en favor de la igualdad, a través del reconocimiento de diferencias, especialmente de ser una Nación *con una composición pluricultural sustentada principalmente en sus pueblos indígenas*, como afirma el artículo segundo constitucional.

Como punta de lanza de esta inclusión de textos de prohibición de discriminar en la Constitución, podemos identificar la reforma al artículo cuarto, de 31 de diciembre de 1974, y en el que se ha previsto la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, y por otra parte, la inclusión en 1992, en el cuerpo de este mismo artículo, de un primer párrafo referido al reconocimiento pluricultural de México, y de las comunidades indígenas.

Una nueva reforma en materia indígena de agosto de 2001 marcó la pauta para un replanteamiento de la igualdad en la Carta Fundamental, a través de la inclusión de una cláusula de no discriminación en el artículo primero. Si bien es cierto, se extraña aún una cláusula material de igualdad, este ha sido un primer paso importante<sup>50</sup>. La redacción del párrafo tercero es la siguiente:

<sup>49</sup> COSSÍO, JOSÉ RAMÓN, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, p. 100.

<sup>50</sup> MIGUEL CARBONELL señala que esta es en realidad una cláusula de «igualdad formal» que se «extrae a contrario sensu, a través de un mandato que contiene una prohibición de discriminación». CARBONELL, MIGUEL, *La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento*, Cuaderno de trabajo 15, México, IJ-UNAM, octubre de 2001, p. 3.

## «Artículo 1.º

Queda prohibida toda discriminación, motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.»

Este ejercicio del Constituyente Permanente, a todas luces plausible, se encuentra a tono con las cláusulas de prohibición de discriminación de las constituciones modernas y de los tratados internacionales, incluida la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, hay algunos criterios sumamente ambiguos como es el relativo al de las «opiniones», porque no precisa de qué tipo, dando lugar a que incluso se pudieran emitir las que fuesen xenófobas o también discriminatorias, o contrarias al Estado democrático de derecho. Por otro lado, mayor ambigüedad se puede advertir en el criterio de «preferencias», porque no apunta de qué tipo. Se puede entender que se refiere a la orientación sexual, pero el no explicitarlo, además de significar los prejuicios que aún imperan en México, «*juega en contra de la claridad constitucional y de la normatividad de la propia Carta Magna*<sup>51</sup>», como anota Miguel Carbonell.

Las dos cláusulas que prohíben la discriminación a que he aludido en el presente trabajo esperan un encuentro con la realidad. La Carta de Derechos Fundamentales, a partir de su entrada en vigor, y si tiene el carácter de instrumento vinculatorio, a través de su exigibilidad y justiciabilidad en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El párrafo tercero del artículo primero de la Constitución mexicana, en una aplicación más concreta a través de una ley contra la discriminación, ya en el tintero, y muy posiblemente puesta en manos del Congreso en fecha próxima. Los pasos se están dando, aunque la exigencia por eliminar toda exclusión que atente contra la igualdad no puede esperar más.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- ÁLVAREZ, Mario I., *Introducción al Derecho*, México, McGraw-Hill, 1995.
- *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, II-2002, México, IIJ-UNAM.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coord.), *Derecho Constitucional*, Volumen II, Madrid, Tecnos, 1999.
- BLANCO Valdés, Roberto, *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

---

<sup>51</sup> *Idem*. P. 4.

- CARBONELL, Miguel, *La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento*, Cuaderno de trabajo 15, México, IIJ-UNAM, octubre de 2001.
- CARBONELL, Miguel, (Comp.) *Teoría de la Constitución, Ensayos escogidos*, México. IIJ – UNAM, Porrúa, 2000
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Segunda Edición, Madrid, Trotta, 2001.
- Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Número 31, 2001.
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Piados, 1996.
- LINDE, Enrique et ali, *Principios de derecho de la Unión Europea*, Madrid, COLEX, 2000
- LINDE, Enrique ( Director), *Revista de Derecho de la Unión Europea*, publicación semestral del Departamento de Derecho Administrativo de la UNED, Madrid, COLEX, Número 1, segundo semestre de 2001.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1995.
- SARTORI, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.
- STEINER, Henry & ALSTON, Philip, *International human rights in context. Law, politics, morals*, Oxford University Press, 2000.
- WYATT & DASHWOOD'S, *European Union Law*, Fourth Edition, London Sweet & Maxwell, 2000.



# LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

ENRIQUETA PONCE ESTEBAN  
Académica de Tiempo del Departamento de Derecho  
de la Universidad Iberoamericana de México

SUMARIO: I. Introducción. II. La Comisión Europea (CE). III. Política Educativa. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

La singularidad excepcional del sistema político de la Unión Europea deriva de haber conseguido asociar y hacer compatibles la idea de la supernacionalidad, que se expresa en el Parlamento y en la Comisión, con la idea de la intergubernamentalidad que se expresa en el Consejo Europeo de Ministros. En la Unión Europea están representados los intereses de los ciudadanos europeos, de los pueblos europeos, (Parlamento), los intereses de los Estados miembros (Consejo Europeo y Consejo de Ministros) y los intereses de la Unión Europea en sentido estricto (Comisión) <sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

Andrés Ortega Klein, columnista del diario El País, considera que «la integración europea empezó como un intento, con éxito, de superar las guerras entre Francia y Alemania, y como una respuesta occidental al mundo soviético. Se trataba también de reconstruir la Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial y lograr atajar las penurias en alimentos, lo que la Política Agrícola superó con creces. Es decir, paz y bienestar esencialmente» <sup>2</sup>. Para él, estamos en una nueva fase: la de reunificación de las dos Europas. Las razones de Europa de 1950 siguen sirviendo, pero ahora se han

---

<sup>1</sup> LINDE PANIAGUA, ENRIQUE y PILAR MELLADO PRADO. *El sistema político de la Unión Europea*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1999, pág. 204.

<sup>2</sup> ORTEGA KLEIN, ANDRÉS, «Una Europa posible» en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1-2, semestre 2001, Madrid, pág. 106.

de ampliar al conjunto del Continente, especialmente cuando la generación que vivió la Segunda Guerra Mundial está participando en este proyecto.

El presente estudio tiene por objeto reflexionar acerca de la situación actual de la Política Educativa en la Unión Europea, Política que se encuentra avanzada, pero no lo suficiente, para ser considerada como tema concluido.

«Cada Estado que integra la Unión Europea, cuenta con un sistema educativo, que es reflejo de la cultura y la historia de su país. La Europa de los quince es todavía un mosaico de culturas, de concepciones filosóficas, de niveles económicos y formas de vida y de lenguas que las diferencia más que las une. El lenguaje es quizás el exponente más claro de esta diversidad y de las barreras que la diversidad provoca en la comunicación y en el entendimiento entre los distintos miembros de las comunidades que lo forman»<sup>3</sup>.

Por ello la Comisión Europea (CE) como órgano que representa la Unión Europea, ha hecho posible la elaboración y desarrollo de **políticas comunes**, (en nuestro caso educativas) competencia que ha ejercido para buscar constantemente dar solución a las necesidades planteadas por cada uno de los Estados miembros.

Sería imposible abordar el amplio tema de la Política Educativa, en este documento, por la propia naturaleza que la «Educación» contempla, sin embargo trataremos de acercarnos a entender el complejo sistema que se va descubriendo conjuntamente en el Proyecto, hecho realidad, de la Unificación Europea.

## II. LA COMISIÓN EUROPEA (CE)

La Comisión Europea (CE) como órgano que representa la Unión Europea, al encarnar el interés supranacional frente a los intereses particulares en los Estados miembros, y como órgano único y común de las tres Comunidades Europeas: la CEEA, la CE y el EURATOM (CEEA), que les ha permitido una mayor integración, tiene poderes de iniciativa y de ejecución y sólo está sometida al control del Parlamento Europeo. Las funciones de iniciativa de la Comisión la convierte en la única institución con capacidad para elaborar «proyectos de ley» a nivel europeo. Estos proyectos los presenta la Comisión al Consejo de Ministros, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones. La Comisión aplica las decisiones del Consejo de Ministros, así como las diversas políticas comunitarias.

Respecto de sus competencias se pueden sintetizar en tres grandes categorías: de iniciativa o competencias en materia de iniciación de la política comunitaria; de control o competencias en materia de salvaguardia del Derecho Comunitario, y de ejecución o competencias en materia de ejecución del Derecho Comunitario.

---

<sup>3</sup> ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, MANUEL. *Evaluación Europea de la Educación: Diversidad y Confluencia*, Ed. Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, p. 22.

En cuanto a la competencia de iniciativa, al representar la Comisión el interés general de la Comunidad, los Tratados le atribuyen el poder de iniciar e impulsar la política comunitaria, lo cual significa que el Consejo sólo puede decidir y ejercer sus poderes normativos sobre la base de una propuesta de la Comisión. La iniciativa de la Comisión se condiciona con frecuencia en la práctica a una fase de «prenegociación» durante la cual, en consulta con todo tipo de Comités, la Comisión sondea y asegura la viabilidad de su propuesta y modula sus posiciones anticipándose a posibles objeciones o renuncias. Es frecuente que la Comisión anuncie la orientación de sus posibles iniciativas mediante Comunicaciones o que abra debates en torno a sus proyectos, dándolos a conocer mediante Libros Blancos y Libros Verdes<sup>4</sup>.

El privilegio de la propuesta de la Comisión ha sido uno de los pilares tradicionales del llamado «principio del equilibrio institucional», que suponía un contrapeso al poder Legislativo del Consejo, con el fin de evitar que el juego de las alianzas entre los Estados miembros se impusiera sobre los intereses generales de la Comunidad<sup>5</sup>. Por otro lado el poder iniciar la política comunitaria también se manifiesta en su capacidad para formular recomendaciones y emitir dictámenes cuando así lo prevean los Tratados o la Comisión lo estime conveniente (art. 211 TCE.). Las recomendaciones y los dictámenes pueden tener como destinatarios tanto a los órganos comunitarios como a los Estados miembros, si bien no son vinculantes para los mismos (art. 249 *in fine* TCE.).

Partiendo de la actuación de la Comisión Europea, y mostrándose la trascendente labor que tiene que sortear, convocando y mediando los intereses de los integrantes para obtener consensos y así elaborar lineamientos generales operativos en Unión Europea, hablaremos de la Política Educativa que se vive en ésta.

### III. LA POLÍTICA EDUCATIVA

«Si hubiera que comenzar de nuevo, empezaría por la educación». (Jean Monnet)<sup>6</sup>.

Tres dimensiones básicas de la educación imprescindibles para desarrollar el tema propuesto: Educación como transformación de la realidad; Educación en el marco de la complejidad, y la Educación sin límites espacio-temporales.

Considerar a la *Educación como transformación de la realidad*, es no poder hablar de ésta, sin mirar el mundo desde la óptica de la transformación, sin mirar la realidad desde el prisma de la crítica y la búsqueda de su superación y mejora.

<sup>4</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA, PAZ ANDRÉS, GONZÁLEZ VEGA, J., FERNÁNDEZ PÉREZ, B. *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, EUROLEX, 1999, p. 202.

<sup>5</sup> MELLADO PRADO PILAR. *Las instituciones de la Unión y sus órganos auxiliares en Principios de la Unión Europea*, COLEX, Madrid, 2000, p. 139.

<sup>6</sup> Citado por FÉLIX ETXEBERRIA, PELLO AYERBE, XAVIER GARAGORRI y A. VEGA. *Políticas Educativas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 22.

La *Educación en el marco de la complejidad*<sup>7</sup>, éste termino, se considera como una dimensión que se entrelaza con la dimensión crítica y transformadora de la realidad. Son una realidad y un mundo radicalmente complejos, y a los que su permanente transformación agrega permanentemente mayor complejidad.

*Educación sin límites espacio-temporales*, responde a su apertura de límites, o mejor, la desaparición de límites. La educación no se circunscribe a un ámbito determinado. Nuestro tiempo es testigo de una revisión radical de la educación en lo que se refiere a su dimensión, y, con ello, a su función. Prueba de ello es por ejemplo, considerar que la educación permanente, la educación continua, la educación a lo largo de toda la vida, o cualquiera de las otras denominaciones similares, está indicando desde el comienzo que la educación no se circunscribe a un ámbito determinado<sup>8</sup>.

Estas dimensiones se tendrán en consideración para poder plantear los diversos planes y programas educativos en la Unión Europea, por consecuencia serán puntos de partida para entender los criterios que van surgiendo para establecer una política educativa europea.

Oportunos serán diversos conceptos generales para nuestro objetivo:

«Comunidades» como lo califica el Dr. Enrique Linde en su obra *Sistema Político en la Unión Europea*, podrían considerarse como «organizaciones supranacionales o supraestatales, es decir, organizaciones que, aunque integradas por Estados soberanos, tienen relaciones directas con las personas físicas y jurídicas que son susceptibles de ser titulares de derechos y obligaciones».<sup>9</sup>

«Comunidades Europeas», son organizaciones internacionales con personalidad jurídica propia e independiente unas de otras, aunque comparten una única organización e instituciones. Esto es, existen tres personas jurídicas independientes y un solo Parlamento, un solo Consejo, un solo Tribunal, etc., que ejercen las competencias atribuidas en tres Tratados diferentes<sup>10</sup>. Además éstas serían organizaciones internacionales de carácter supranacional dotadas de personalidad jurídica.

La Unión Europea, en sentido estricto, tiene como institución un órgano capital a Consejo Europeo y como políticas específicas la política exterior y de seguridad común, la cooperación policial y judicial en materia penal y la cooperación reforzada que comparte con la Comunidad Europea.

Diremos que por «política» se considera la intervención en los asuntos de gobierno y en los negocios del Estado. El diccionario de la Real Academia la refiere como el «arte o traza, actividad, orientaciones u opinión de personas o entidades que rigen e intervienen en los asuntos públicos para conducirlos y alcanzar unos fines determinados».

---

<sup>7</sup> MONCLÚS ESTELLA, A. *Educación para el Desarrollo y Cooperación Internacional*, Ed. Complutense, Madrid, 2001, p. 18.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>9</sup> LINDE PANIAGUA, E y P. MELLADO, *ob. cit.*, nota 2, pág. 22.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

El concepto de «políticas comunes» es ambiguo ya que se han utilizado diversas expresiones para citarlas: políticas de la Comunidad, políticas Comunes, políticas Comunitarias, acciones o intervenciones de la comunidad. Sin embargo dicha dificultad en cuanto a su aprehensión conceptual, deriva del carácter evolutivo que le es propio. J. C. Gautrom <sup>11</sup>, destaca que las políticas comunes son aparentemente el resultado del sistema político comunitario en el que se encuadran, pero al mismo tiempo constituyen un componente esencial de dicho sistema cuyo funcionamiento y evolución condicionan.

No olvidemos que mientras la Comunidad no despliegue todas sus capacidades normativas, no regule en su totalidad ese ámbito competencial, los Estados miembros siguen conservando —transitoriamente— su poder normativo, considerando que llegarán a formar una verdadera comunidad.

Los Tratados establecen las competencias que los Estados han querido atribuir a las Comunidades, de modo que es fácil concluir que las Comunidades tienen las competencias que les han atribuido los Estados miembros y sólo éstas <sup>12</sup>.

Se establece en el Tratado que una parte de poder corresponde a la Comunidad y la otra a los Estados miembros, por lo que resulta de plena aplicación el principio de subsidiariedad (art. 5 TCE.). *El principio de subsidiariedad*, abierto a todo tipo de interpretaciones, busca resolver de una forma pragmática el problema de la toma de decisiones en ciertas áreas. En principio otorga a las autoridades locales la facultad de decisión sobre los asuntos que le atañen. Algunos autores lo interpretan como la suplencia local sobre la supranacional. Otros ven en el mecanismo el efecto contrario. El concepto puede formularse en términos positivo, en éste se previene que la Unión tome acciones más allá de ciertas competencias, en un ánimo de no injerencia. Y en sentido negativo, según el que la Unión actúa ante la imposibilidad de acción de autoridades menores, atendiendo al principio de suplencia.

La «**política de la educación**» es un discurso relacionante e interactuante entre las visiones macro y micro de la realidad social, escolar, ideológica, política y educativa, que un tiempo histórico, determinado, a modo de contexto indefinido, marca e inexorablemente va marcando a hombres y pueblos <sup>13</sup>.

Respecto a la Educación, el Tratado de Maastricht integra una importante innovación; lo concerniente a la redacción del artículo 3 del texto modificado (por el acta Única y por el Tratado de Maastricht) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea que introduce objetivos que no figuraban en los textos originarios. Entre ellos cabe mencionar: (...) La contribución a una enseñanza y a una formación de calidad,

<sup>11</sup> Citado por SÁENZ DE SANTA MARÍA, PAZ A., JAVIER A. GONZÁLEZ VEGA y B. FERNÁNDEZ PÉREZ. *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, pág. 672.

<sup>12</sup> LINDE PANIAGUA, ENRIQUE. «Naturaleza Jurídica y Sistema Competencial», en *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2000, pág. 103.

<sup>13</sup> ANTONI, L. COLOM y EMILIA DOMÍNGUEZ. *Introducción a la política de la educación*. Ed. Ariel, S.A., Barcelona, 1997, pág. 8.

así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros... Más aún jurídicamente se plantea la necesidad de acciones comunitarias en estos ámbitos como instrumentos para alcanzar los fines y la misión que el propio Tratado confiere a la Comunidad Europea.

### **Educación, Formación Profesional y Juventud**

— El antiguo Título III del Tratado de Roma (CE), que posteriormente se convierte en título VIII, se llamaba «La Política Social», mientras que ahora se titula «Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud» (...) Se añade un nuevo capítulo 3 (arts. 126 y 127) en el que se estipula que la Comunidad *«contribuirá al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística»* Se preveían acciones de la Comunidad para: Desarrollar la dimensión europea de la enseñanza; facilitar el aprendizaje y difusión de las lenguas de los Estados miembros; favorecer la movilidad de estudiantes y profesores; fomentar el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudio; promover la cooperación entre centros docentes; incrementar el intercambio de información y de experiencias; favorecer el incremento de intercambios de jóvenes y de animadores socio-educativos y fomentar el desarrollo de la educación a distancia.

También desarrollará la Comunidad una política de formación profesional que complete y refuerce la acción de los Estados miembros y, con este fin la Comunidad: facilitará la adaptación de las transformaciones industriales mediante la formación y la reconversión profesionales; mejorará la formación profesional inicial y permanente; favorecerá la movilidad de los educadores y de los jóvenes, y estimulará la cooperación entre centros de enseñanza y empresas.

Actualmente, la Política de la Educación en la Unión Europea, tiene su fundamento jurídico en el Título XI (antiguo título VIII) «Política social, de educación y de juventud» del Tratado constitutivo de la Unión Europea (TCE), específicamente en los artículos 149 (antiguo artículo 126) y 150 (antiguo artículo 127) del TCE; acciones individuales con arreglo al artículo 308 (antiguo artículo 235) del TCE, tomado de base jurídica para las acciones no previstas pero necesarias para el logro de determinados objetivos, además en la utilización de otras bases jurídicas del TCE con unas finalidades, oportunidades para unos, integradoras para otros, posteriormente avaladas, las más de las veces por el Tribunal de Justicia, por lo tanto considerándole como una habilitación general.

El sistema de atribución del ejercicio de competencias en el marco del TCE, carece de un orden sistemático, por cuanto combina métodos heterogéneos que dificultan la creación de un catálogo o lista cerrada de las materias que se atribuyen a la Co-

munidad y aquéllas que se reservan a los Estados miembros. Sin embargo, ha permitido el desarrollo evolutivo de ése ámbito competencial.

**Los objetivos de la Política de la Educación:** Contribuir al desarrollo de una educación de calidad; desarrollar la dimensión europea de la enseñanza; favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentar el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios, incrementar la cooperación entre las instituciones de enseñanza y los intercambios de jóvenes, fomentar el desarrollo de la educación a distancia; fomentar y desarrollar la cooperación entre las instituciones de enseñanza de los Estados miembros.

Para llevar a cabo estos objetivos, observarán las decisiones [con arreglo a los procedimientos fijados en los arts. 251 (antiguo artículo 189B) y 252 (antiguo art. 189 C) del TCE] para la adopción de programas de acción, directivas del Consejo, resoluciones del Parlamento o del Consejo, comunicaciones, libros Verdes y libros Blancos de la Comisión Europea.

En 1993 la Comisión publicó el Libro Verde sobre la Dimensión Europea de la Educación, documento de trabajo de la Comisión de las Comunidades Europeas, «Orientaciones para la acción comunitaria de la Educación y la formación».

1994, el Programa Sócrates y su puesta en marcha para el período 1995-1999; así como el Programa «Leonardo» y su puesta en marcha para el período 1995-1999.

1995, el Libro Blanco sobre la Educación y la formación. «Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento».

1997, Libro Verde. Educación, Formación, Investigación. Los obstáculos para la movilidad transnacional. Dictamen del Comité de las Regiones sobre «La educación Intercultural».

1999, Dictamen para la puesta en marcha de la segunda fase del programa Sócrates.

Sin embargo, tratándose de educación, algunos autores como (Fernández, J.A. 1993; Ryba, R., 1993)<sup>14</sup>, convienen en que tras un primer período de despreocupación por las cuestiones educativas durante los años setenta comienza a legislar sobre el tema, para poner en práctica algunos programas a partir de 1986.

Esquemáticamente la obra de F. Etxebarria<sup>15</sup>, considera que desde el punto de vista de las realizaciones se pueden distinguir cuatro frases:

**1.ª Despreocupación total por los temas educativos (1949-1971).** En esta destaca la prioridad que tuvo en el Tratado de Roma, lo económico, y de ningún modo aparecía la preocupación por la educación.

**2.ª Primeras aportaciones en materia de educación (1971-1986).** En la primera Reunión de ministros de Educación de 1971, se declara la intención y la necesidad de

<sup>14</sup> Citado por FÉLIX ETXEBERRÍA, PELLO AYERBE, XAVIER GARAGORRI y A. VEGA. *Políticas educativas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 21.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

impulsar una política comunitaria de cooperación educativa. Se destaca la necesidad de crear un centro europeo de desarrollo de la educación, que sirviera de coordinación y apoyo a las iniciativas nacionales.

**3.ª Puesta en marcha de los programas (1988-1992).** La Comisión planteó la exigencia de poner en marcha el programa de Cooperación Educativa, aprobado en 1976, entendiendo que la colaboración al nivel de Formación Profesional debiera ampliarse a toda la educación, en general. Aparecen diversos programas, de los cuales destacan:

1986, EURYDICE (Base documental y de datos de información educativa europea).

COMETT (Cooperación entre la Universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías).

ERASMUS (Programa de Acción de la Comunidad para la Movilidad de los estudiantes Universitario).

1987, IRIS (red europea de programas para la igualdad de hombres y mujeres).

1988, PETRA (Programa para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional)

La juventud con Europa (Programa de Acción para el fomento de los intercambios de jóvenes en la Comunidad).

Introducción a la Dimensión Europea, en la Educación.

HELIOS (Igualdad de oportunidades de los minusválidos).

1990, LINGUA (Programa para promover el conocimiento de Lenguas Extranjeras).

TEMPUS, (Movilidad transeuropea, con los países del Este, en materia de estudios universitarios).

1991, FORCE (Desarrollo de la Formación Profesional continuada).

1993, EUROTECNET (formación profesional y cambios tecnológicos)

De las conclusiones del Consejo, que siguen las orientaciones propuestas por la Comisión, se estructuran las actividades de cooperación educativa en siete ejes, que prácticamente recogen lo acordado en años anteriores:

1. Reconocimiento de títulos.
2. Formación inicial y continua de los trabajadores.
3. Cooperación universitaria.
4. Formación para los cambios tecnológicos.
5. Enseñanza de lenguas extranjeras.
6. Intercambios entre jóvenes.
7. Cooperación para la mejora de los sistemas educativos.

Introduce el término «subsidiariedad» para manifestar la subordinación de las actuaciones de la Comunidad, en materia de educación, con respecto a las iniciativas nacionales llevadas a cabo por los Estados miembros. «La comunidad no actuará en materia de educación si no es como subsidiaria o complementaria respecto a las actuaciones nacionales individuales».



**4.ª La etapa de reorganización y armonización de los programas educativos (1993-1999).** Los principales documentos de esta etapa destacan:

- 1993, el Libro Verde sobre la dimensión europea de la educación.
- Orientaciones para la acción comunitaria en el ámbito de la educación y la formación.
- Libro Blanco: Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI.
- 1994, Programa SÓCRATES sobre la educación.
- Programa LEONARDO, sobre la formación.
- La educación y la formación frente a los retos tecnológicos, industriales y sociales.
- 1995, Declaración de 1996 como «Año europeo de la Educación y de la Formación Permanente».
- Evolución de los sistemas de Formación Profesional.
- Conferencia Intergubernamental de 1996. Informe de la Comisión para el grupo de Reflexión.
- III Conferencia Europea de Educación para Adultos.
- 1996, Educación. Enseñar y Aprender. Hacia la sociedad cognitiva.
- 1997, Libro Verde. Educación, Formación, Investigación. Los obstáculos para la movilidad transnacional.
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre «La Educación Intercultural».
- 1999, Dictamen para la puesta en marcha de la segunda fase de los programas Sócrates y Leonardo.

En 1997, el Tratado de Amsterdam revisa el anterior Tratado de 1992, ampliando hacia otros temas como la justicia y la seguridad un nuevo articulado que se formaliza en la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en el que se recoge de modo definitivo toda la documentación anterior con las nuevas aportaciones aprobadas por todos los países miembros. Coinciden los estudiosos del tema «educación», que no hay cambios destacables y que los anteriores artículos 126 y 127 son los actuales artículos 149 y 150 del nuevo tratado reformado. Por esto Félix Etxebarria <sup>16</sup> afirma «que en materia de educación no hay prácticamente nada nuevo y que la política educativa europea actual es una continuación de las decisiones tomadas hace años».

Ahora la Educación en la Unión Europea se regula, en el Título XI (antiguo título VIII) Política social, de educación, de formación profesional y de juventud; Capítulo III, Artículo 149 (antiguo 126) del TCE:

1. La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apo-

<sup>16</sup> F. ETXEBERRÍA, PELLO AYERBE, X. GARAGORRI y A. VEGA, ob. cit, nota 16, pág. 39.

yando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como su diversidad cultural y lingüística.

2. La acción de la Comunidad se encaminará a:
  - desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros;
  - favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios;
  - promover la cooperación entre los centros docentes;
  - incrementar en intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros;
  - favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos;
  - fomentar el desarrollo de la educación a distancia.
3. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y, en particular, con el Consejo de Europa.
4. Para contribuir a la realización de los objetivos contemplados en el presente artículo, el Consejo adoptará:
  - con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros;
  - por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, recomendaciones.

#### Artículo 150 (antiguo 127) del TCE

1. La Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.
2. La acción de la Comunidad se encaminará a:
  - facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales;
  - mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral;
  - facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes;

- estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas;
  - incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.
3. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de formación profesional.
  4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará medidas para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros.

Estos artículos son la causa de la elaboración de una serie de «Libros Verdes», relativos a aspectos diferentes de la educación; acerca de la Dimensión Europea de la educación.

Ya mencionado en la cuarta etapa de lo que algunos autores consideran se divide la educación en la Unión aparece en 1993 el denominado «*Libro Verde de la Dimensión Europea de la Educación*», en él se incluyen las propuestas que, después de las consultas y posteriores negociaciones, se convertirá en la base para elaborar la futura política educativa de la Comunidad. Entre los puntos principales destacan: que se exponen las acciones a desarrollar dentro del contexto (enseñanza de lenguas, movilidad de estudiante, cooperación entre centros, intercambio de información y educación a distancia); sus objetivos específicos, se orientan hacia el desarrollo de la ciudadanía europea, la mejora de la calidad de la enseñanza y la preparación de una mejor inserción social y laboral; y el Centro Escolar es el lugar en el que confluyen los recursos y las posibilidades de cooperación, formación del profesorado, enseñanza de idiomas, enseñanza a distancia, entre otras.

En 1994, aparece el «*Programa SÓCRATES*», que propone la coordinación y armonización del conjunto de los programas educativos europeos; nace con el fin de mejorar la calidad de la educación, armonizar los planes y optimizar los recursos empleados en los mismos. Se orienta hacia tres campos definidos en los que se propone desarrollar los programas; Educación Superior, la Enseñanza Escolar (Preescolar, Primaria y Secundaria), y de las acciones a todos los niveles de la educación que están orientadas a fomentar las competencias lingüísticas. Éste, englobará la acción de la Comunidad que anteriormente se llevaba a cabo a través de los programas Lingua y Erasmus, promueve una educación abierta y a distancia, no sólo con la presencia física sino también con intercambios de información y de experiencias a través de los nuevos recursos tecnológicos informáticos y audiovisuales. Para este programa se incrementó el presupuesto de 600 millones de ecus a 1.000 millones de ecus<sup>17</sup>, (para el período 1995-1999).

<sup>17</sup> *Idem*. Pág. 48.

En este mismo 1994, aparece un Programa complementario a «Sócrates», llamado «LEONARDO», se refiere a la formación profesional; tiene en cuenta los programas anteriores como COMETT (Cooperación Universidad y Empresa), EUROTECNET (Innovación en la formación profesional), FORCE (Formación Profesional Continua), PETRA (Formación Profesional de los jóvenes), IRIS (Igualdad de oportunidades para las mujeres).

Leonardo, recoge de los anteriores planes diversas características que hacen posible la mejora de la formación en el terreno profesional. Contempla tres tipos de medidas para la formación profesional: a) los proyectos piloto; b) las estancias e intercambios; y c) las encuestas y análisis. Establece principios que definen el futuro de la Formación Profesional en Europa:

- Un objetivo de cooperación transnacional.
- Respeto al principio de subsidiariedad.
- Armonizar los fondos estructurales y la Formación Profesional.
- Apoyar al sistema de partenariado entre la Comisión y los Estados miembros.

En noviembre de 1995, la Comisión adoptó el *LIBRO BLANCO «Enseñar y aprender, hacia la sociedad del conocimiento»*, COM (95) 590 final, en el que se proponen vías de actuación para hacer frente a los restos del siglo XXI en materia de educación y formación. Propone la revalorización de la cultura en general, y el desarrollo de la aptitud para el empleo mediante el estímulo de la movilidad de los jóvenes y de los asalariados. Sin pretender sustituir las responsabilidades nacionales, propone orientaciones para la acción vinculada en cinco objetivos: fomentar la adquisición de nuevos conocimientos, poniendo en marcha un sistema europeo de acreditación; acercar la escuela a la empresa mediante el desarrollo del aprendizaje en todas sus formas, creando redes de centros de aprendizaje entre diferentes países europeos, y definir el estatuto europeo del aprendiz; luchar contra la exclusión, ofreciendo las escuelas de «segunda oportunidad»; promover el aprendizaje de tres lenguas comunitarias; y reconocer e incentivar la inversión en equipamiento para la formación.

En 1997, como evaluación a lo propuesto por el «Libro Blanco» (1995), la Comisión adopta la Comunicación COM (97) 256 final, que no es publicada en el Diario Oficial, se destaca: como producto de la mayor conciencia de los conciudadanos de la necesidad de desarrollar sus conocimientos y sus cualificaciones a lo largo de la vida; se sientan las bases de lo que se podría llamar «*la Unión del conocimiento*».

Se considera que cualquier mejora de educación y la formación contribuye a reforzar el crecimiento y la competitividad de Europa; plantea la necesidad de no limitarse a los aspectos económicos del desarrollo, sino además considerar la realización personal del individuo como una de las finalidades esenciales de la educación y la formación; favorecer un modelo social alejado de la perspectiva de una sociedad escindida entre los que saben y no saben; se reconoce la necesidad de mejorar la convergencia entre enseñanza general y profesional; la construcción de la sociedad de la información (dominio

individual de las técnicas de la comunicación); se reconoce de forma unánime la competencia de los Estados miembros en materia de contenido y organización del sistema educativo y de la formación profesional en el respeto del principio de subsidiariedad y dejando abiertos nuevos espacios de cooperación a nivel comunitario; el impacto decisivo de la pedagogía, el papel de la familia y del entorno inmediato así como el carácter primordial de la formación de docentes y formadores, y la extrañeza por parte del Parlamento respecto de la disminución del gasto público en educación y formación.

El 10 de enero de 2000 la Comisión presentó un informe sobre la aplicación del Libro Blanco «Enseñar y aprender —hacia la sociedad del conocimiento», Informe —COM (1999) 750 final, que no se ha publicado en el Diario Oficial. Su objetivo es hacer el balance de la aplicación de los cinco objetivos desarrollados en el Libro. La puesta en práctica supuso la definición de tres ejes en la construcción de la Europa del conocimiento:

- Favorecer la empleabilidad de los jóvenes y de los trabajadores.
- Aumentar el potencial de los conocimientos.
- Contribuir a la construcción de una Europa de los ciudadanos.

Este informe presenta el balance de una serie de medidas planteadas por El Libro Blanco, y expone logros de los cinco objetivos enunciados:

- Sobre el objetivo I, «fomentar la adquisición de los conocimientos nuevos», se señala que unas 500 organizaciones y empresas participan en diversas asociaciones de proyectos en curso para la elaboración de programas educativos multimedia;
- Sobre el objetivo II, «acercar las escuelas a las empresas», señala que los programas Leonardo da Vinci y Sócrates han favorecido este acercamiento;
- Sobre el objetivo III, «luchar contra la exclusión», se informa sobre la puesta en marcha de Escuelas de segunda oportunidad. Los proyectos piloto se pusieron en marcha progresivamente en estrecha cooperación con los ministerios correspondientes, que prestaron un apoyo activo. La Comisión puso a disposición de la ciudad en cuestión un asesor que, durante 12 meses, se encargó de asistirle en la organización técnica y financiera de la Escuela de segunda oportunidad. Por último, la Comisión apoyó una serie de iniciativas de intercambio para los alumnos, como torneos deportivos;
- El objetivo IV, «dominar tres lenguas comunitarias», cuenta con un programa piloto correspondiente a los programas Sócrates y Leonardo da Vinci. Los resultados obtenidos en este objetivo se consideran satisfactorios.
- El objetivo V, «conceder la misma importancia a la inversión en equipamiento y a la inversión de formación», forma parte de las prioridades para la aplicación del Programa Leonardo da Vinci<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11028.htm>.

Finalmente, la segunda fase de los programas Sócrates y Leonardo da Vinci y Juventud, toman en consideración la necesidad de que todo el mundo, sin distinción de edad, sexo o categoría social, adquiera nuevos conocimientos y competencias <sup>19</sup>.

Sin embargo, la dimensión de la educación en la Unión Europea se ha ido consolidando poco a poco, en un primer momento hacía la imperiosa necesidad del aprendizaje de lenguas, diversos programas abarcan diversos temas de la educación europea (programas Sócrates I y II, Leonarco da Vinci I y II, Lingua, Juventud, Tempus, por mencionar algunos) que contemplan diversos ámbitos como:

- Intercambio de información y de experiencias sobre buenas prácticas.
- Realización de proyectos conjuntos.
- Sensibilización ante las actividades de la Unión Europea.
- Promover las competencias lingüísticas.
- Crear un auténtico espacio y un mercado europeo de las cualificaciones.
- Mejora de la transparencia y reconocimiento mutuo de cualificaciones y competencias.
- Promover la movilidad física y virtual de profesores y estudiantes.
- Desarrollar bases de datos y de conocimientos.
- Realizar investigaciones comparadas.
- Mejorar la interoperatividad de la Educación a Distancia.
- Normalizar los nuevos instrumentos de formación multimedia.

La Unión Europea ha promovido la movilidad transnacional de los ciudadanos, en especial de los jóvenes, a través de numerosas iniciativas y programas, para conocer y comprender mejor los pueblos y las culturas que la componen y para aprovechar las oportunidades de educación, formación y trabajo existentes. Considera que la difusión de informaciones y el acercamiento de la realidad europea a los ciudadanos de la Unión debe ser uno de los objetivos fundamentales de todas las instituciones implicadas y, en especial las educativas.

Si pensamos en la necesidad de los ciudadanos de la Unión de obtener un buen empleo, de inmediato nos coloca en lo requerido por los empresarios, personal con buena formación y experiencia, lo que ha repercutido en las políticas educativas, al considerar la posibilidad de estudiar, y formarse en otros Estados, beneficios contemplados en los diversos programas que buscan la coherencia y la coordinación máxima en orden a cubrir todos los aspectos o ámbitos relacionados con la educación. Por consecuencia se deberá de avanzar en unificar los criterios establecidos para el reconocimiento de los estudios realizados en los diferentes Estados. Hacerlos de manera clara y sencilla para los interesados, y que la parte administrativa no sea tan abrumadora como hasta hoy.

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*

Desde 1995, bajo la supervisión de la Dirección General XXII, Educación, Formación y Juventud, que es la encargada de coordinar y promover las iniciativas de tipo educativo y formativo en el marco de la Comunidad Europea, existen los siguientes programas en materia de Educación y Formación Profesional:

**1. Programa Sócrates**<sup>20</sup>, que fomenta la movilidad de estudiantes, profesores y técnicos en educación, así como la cooperación entre centros de enseñanza de nivel universitario, escolar, aprendizaje de lenguas, desarrollo de redes de reconocimiento mutuo, intercambio de experiencias, etc. Actualmente se encuentra en su segunda fase.

1.1. *Enseñanza Superior (ERASMUS)*, es un acuerdo concertado entre la Comisión Europea y una universidad en relación con la ayuda que proporcionará la Comisión para promover y poner en práctica sus actividades de cooperación en Europa. Su vigencia es de tres años, sometido a revisión periódica. Dentro de este programa existen diversas «Actividades», que se adecuan para dar beneficios tanto a estudiantes como a profesores por periodos escolares diversos, entre las que se encuentran: la movilidad de estudiantes; movilidad del personal docente; Misiones Docentes Erasmus de media duración; programas intensivos; visitas preparatorias; el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos; Elaboración conjunta de programas de estudio; Elaboración conjunta de programas de estudios universitarios de nivel inicial y medio; Elaboración conjunta de programas de estudios universitarios de nivel avanzado (masters); Elaboración conjunta de módulos europeos; Elaboración conjunta de cursos integrados de lenguas, redes temáticas.

1.2. *Enseñanza escolar (COMENIUS)*, su objetivo es promover la cooperación en el ámbito de la enseñanza escolar a todos los niveles (preescolar, primaria, y secundaria). Para lo cual se proporcionar ayuda financiera para la realización de algunas actividades, como: Proyectos educativos europeos en el marco de asociaciones escolares; Actividades en el campo de la educación intercultural; y Formación transnacional continua de profesores y personal docente.

Contienen diversas «Acciones» entre estas: Las asociaciones escolares y los proyectos educativos europeos; Educación de los hijos de trabajadores inmigrantes, trabajadores itinerantes, viajeros y gitanos. Educación intercultural; Formación continua para personal docente; Proyectos europeos de formación continua; y Becas individuales de participación en las actividades y cursos de formación continua.

1.3. *LINGUA, Promoción del aprendizaje de lenguas*, continúa y amplía el anterior programa Lingua y prevé un amplio abanico de medidas destinado a mejorar cualitativa y cuantitativamente la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas en el conjunto de los países participantes. Incluye las once lenguas oficiales de la Unión Europea. Requiere la participación de por lo menos tres países participantes.

---

<sup>20</sup> FÉLIX ETXEBERRÍA, PELLO AYERBE, XAVIER G. y A. VEGA. *Políticas educativas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona 2000, págs. 77-99.

Entre las diferentes «Acciones» que lleva a cabo se encuentran: Programas Europeos de Cooperación para la formación de profesores de lenguas; Formación continua en el campo de enseñanza de lenguas extranjeras; Ayudantías para futuros profesores de lenguas; Desarrollo de instrumentos para el aprendizaje y la enseñanza de lenguas y la evaluación de las competencias lingüísticas; y Proyectos Educativos Conjuntos para el aprendizaje de las lenguas (PEC).

1.4. *Enseñanza Abierta y a Distancia (EAD)*, ésta conlleva el uso de nuevos métodos (técnicos o no) para mejorar la flexibilidad del aprendizaje en términos de espacio, tiempo, elección de contenidos o recursos docentes, con objeto de mejorar la calidad de la enseñanza convencional y/o mejorar el acceso a los sistemas educativos a distancia.

1.5. *Educación de Adultos*, sus acciones van encaminadas a fomentar la dimensión europea en todas las áreas de educación de adultos (general, cultural y social) y tratan de responder a las necesidades de una política dinámica de aprendizaje a lo largo de la vida, tanto a escala europea como en cada uno de los países participantes. Se refiere a todo tipo de iniciativas educativas accesibles a los estudiantes adultos, independiente de su titulación previa. Estos proyectos fomentarán la calidad de la educación de adultos en Europa, en el marco de una perspectiva global de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Comprende diversos proyectos como: Sobre cuestiones esenciales de la educación de adultos en Europa; y Proyectos destinados al fomento del conocimiento y la conciencia de Europa de los países europeos entre los estudiantes adultos.

1.6. *Intercambio de Información y Experiencias*, el análisis e intercambio de información en materia de políticas y sistemas educativos en los países participantes son instrumentos indispensables para facilitar y desarrollar la cooperación y mejorar la calidad de la enseñanza impartida en Europa. Se adoptan cuatro medidas para su realización: Análisis de temas de interés común sobre política educativa; se estableció una Red de información sobre educación en Europa (EURYDICE), que tiene por objetivo producir y difundir información sobre los sistemas, las reformas, los resultados de las investigaciones e innovaciones en el ámbito de la educación; Visitas de estudios para especialistas en educación (ARION); La red de centros nacionales de información sobre reconocimiento académico (NARIC).

1.7. *Medidas Complementarias*, se orientan a sensibilizar respecto de la importancia de la promoción de la cooperación europea en todos los sectores de la enseñanza, no reciben ningún financiamiento por su actividad.

**2. Programa Leonardo**<sup>21</sup>, se agrupan en un solo marco todas las acciones anteriores de otros programas comunitarios (FORCE, EUROTECNET, LINGUA, PE-TRA, COMETT, RED, IRIS). Ya que así se abarcan todas las dimensiones y ámbitos

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*



de formación profesional: inicial, continua, aprender durante toda la vida, orientación profesional y aprendizaje abierto y a distancia. Facilita el acceso a la formación profesional y fomenta la innovación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. La segunda fase de éste dio comienzo en el año 2000.

Los programas desarrollados se clasifican en tres tipos: Proyectos piloto (PP); Estancias e Intercambios (EI) y Encuestas y análisis (EA). Dichos programas deben implicar por lo menos a tres países participantes. Su marco son: Apoyo a la mejora de los sistemas y de los dispositivos de formación profesional en los Estados miembros; Apoyo a la mejora de las acciones de formación profesional relativas a las empresas y los trabajadores, incluso mediante la cooperación Universidad-Empresa; Apoyo al desarrollo de las competencias lingüísticas, de los conocimientos y de la difusión de las innovaciones en el ámbito de la formación profesional; y Desarrollo de medidas de acompañamientos.

**3. Programa Joven.** Iniciativa dirigida a jóvenes entre 15 y 25 años que quieren conocer otros países, lengua y culturas y que tengan interés en participar en proyectos relacionados con el arte, la cultura, el medio ambiente, infancia o ancianos, lucha contra el racismo, las drogas, etc. Comprende el Programa Juventud en Europa y Servicio Voluntario Europeo (SVE).

**4. Programa TEMPUS.** Es un programa de cooperación transeuropea, promueve los intercambios entre la Unión Europea y los países de Europa central y oriental, las antiguas repúblicas soviéticas y Mongolia. Se financia con los programas comunitarios de reestructuración socioeconómica de esos países. Su esfuerzo lo dedica al desarrollo y renovación de programas prioritarios, reforma de las estructuras y de los centros de enseñanza superior y su gestión.

**5. Otros programas e iniciativas europeos.** CEDEFOP, es el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación profesional; la Fundación Europea de Formación, apoya y coordina la reforma de los sistemas de formación profesional; NOW, Programa dirigido a promover la igualdad de oportunidades para las mujeres; HORIZON, se encarga de la mejora de las posibilidades de empleo para minusválidos y personas desfavorecidas; YOUTHSTART, fomenta la integración laboral de los jóvenes.

Muchos son los diferentes programas educativos programados y planeados a través de la Política Educativa de la Unión Europea, sin embargo mucho queda por hacer, los diversos países que la conforman, revisando su operatividad, no todos cumplen con lo establecido, ya que este es un punto clave en los que los países tienen que conceder y acceder «tolerando» en muchos casos, aceptar los cambios de sus propios planes educativos locales.

En la actualidad podemos considerar algunas problemáticas en la educación:

- Encontrar las conexiones precisas y pertinentes entre las transformaciones históricas del mundo que nos rodea y el sistema educativo.
- Somos dependientes del conocimiento y del nivel tecnológico para encarar los retos del futuro.

- Existe una tensión entre los sistemas públicos y privados de la educación en los diversos países.
- El sistema de financiación.
- Se vive en sociedades de conocimiento que generan un mundo con demasiada confusión e incertidumbre; en algunos casos se ha institucionalizado el descubrimiento y la novedad, lo que ha acelerado el cambio social.
- Las sociedades se caracterizan por el cambio y la innovación, las nuevas generaciones ya no se ven orientadas por las referencias fundamentales de las tradiciones históricas o por los valores propios de las generaciones antiguas, sino por las imágenes virtuales de los escenarios futuros.
- La influencia de la universalización, y no sólo en lo económico, sino la transformación y generalización de los contextos locales inmediatos, transforma la sociedad.
- El conocimiento general reflexión, por lo que nada escapa a esta ley general de la reflexividad.
- La sociedad se encuentra en un momento donde las tradiciones y los individuos deben acostumbrarse a filtrar toda clase de datos para sus situaciones vitales.

Hasta aquí se puede comprobar que lo realizado es «realmente significativo» por el esfuerzo comunitario, más es «insuficiente» por el grado de importancia que tiene, como atinadamente lo consideró Jean Monnet: «Si hubiera que comenzar de nuevo, empezaría por la educación.» La Educación viene a ser uno de los enlaces más poderosos de una Comunidad, y como lo advertimos aún existen múltiples aspectos que se deben sortear, como el lenguaje, los niveles económicos, la forma de vida, etc.

Sin embargo, y a pesar que hay un gran sistema político y un casi perfecto sistema de garantías, lo que se percibe es que el «Tema de las Políticas Educativas» en la Unión Europea seguirá «como permanentemente suspensiva», ya que el determinar claramente y de manera definitiva los lineamientos, los Estados aceptan pero no ejecutan, o bien no de manera inmediata.

Por lo que respecta, finalmente, a la Política Educativa de la Unión Europea, el Dr. Enrique Linde considera que «no se tratará, evidentemente, de uniformar las políticas, pues la circunstancia de que unas tengan perfil intergubernamental y otras supranacional, o que sean comunes o no, es el producto del grado de transferencia de la competencia por los Estados miembros de la Unión y las Comunidades»<sup>22</sup>. Además, insiste que no se debe olvidar que la Unión y las Comunidades integran un conjunto de organizaciones internacionales que deben ejercer, tan sólo, las competencias que les han atribuido los Estados miembros y no otras.

---

<sup>22</sup> ENRIQUE LINDE PANIAGUA, «Líneas para un Proyecto de Fusión de los Tratados», en *El Futuro de la Unión Europea: Después de Amsterdam, ¿qué?*, editorial COLEX, 1999, p. 227.

#### IV. CONCLUSIONES

El problema político de la Unificación Europea se volvió un problema Pedagógico (Educativo), que deberá irse solucionando, atendiendo a las necesidades particulares de sus integrantes, lo que llevará a la atención de las necesidades grupales de la Unión.

Las políticas de educación, formación profesional y juventud, así como las acciones posibles en temas culturales, de salud pública o protección a los consumidores señalan nuevas vías de alimentación de la política social de la Unión Europea.

Favorecer la educación de calidad, respetando la diversidad cultural y lingüística, aunar esfuerzos en materia de salud pública, o reforzar los mecanismos del mercado interior para la defensa de los consumidores, son puntos de partida para completar los objetivos previstos en el Tratado de Maastricht.

Sin embargo, desde el inicio de la conformación de la Unión Europea, la falta de una regulación jurídica concreta no impidió una actividad comunitaria, aunque sí — marcada por su naturaleza subsidiaria y el respeto a las competencias exclusivas de los Estados miembros en cuestiones de política educativa— fundamentada en los objetivos y en las competencias expresamente establecidas.

El Tratado de la Unión se refiere a facilitar la movilidad, la cooperación, la información y los intercambios, y recoge algunas iniciativas particulares que pueden ser de interés para los próximos años, como la educación a distancia, la enseñanza de lenguas, el desarrollo del concepto de formación permanente o la mejora de la colaboración con las empresas y la educación a las políticas de reconversión industrial.

Será necesario apoyar algunas iniciativas emprendidas en materia de formación profesional y educación, buscando siempre el apoyo económico suficiente para desarrollar los planes y programas educativos, y tratar de coincidir el mayor número de Estados participantes, en el pleno conocimiento de sus diversas costumbres y culturas, vertidas en la educación que los ciudadanos de la Unión aspiran a tener.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Manuel. *Evaluación Europea de la Educación: Diversidad y Confluencia*, Ed. Universidad de Deusto, 1999.
- CHANONA BURGUETE, Alejandro y ROBERTO DOMÍNGUEZ, R. (Coordinadores). *Europa en Transformación: Procesos Políticos, Económicos y Sociales*, Ed. UNAM y Plaza y Valdes Editores, México, 2000.
- ETXEBERRIA, Félix, AYERBE, P., GARAGORRI, X. y VEGA, A. *Políticas educativas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Forum Deusto, «Educación», una incógnita en el cambio social*. Ed. Universidad de Deusto, 1998.
- HARMS, Pablo L. *La Nueva Europa*, Grupo Editorial Iberoamérica, S.A., de C.V., México, 2001.

- LINDE PANIAGUA, Enrique y MELLADO PRADO, Pilar. *El sistema político de la Unión Europea*, Ediciones Pirámide, Madrid, 1999.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- MONCLÚS ESTELLA, Antonio. *Educación para el Desarrollo y Cooperación Internacional*, Ed. Complutense, Madrid, 2001.
- NIETO SOLÍS, José Antonio. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, 1998.
- SÁNEZ DE SANTA MARÍA, Paz, GONZÁLEZ VEGA, Javier, y FERNÁNDEZ, Bernardo. *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed. EUROLEX, Editorial, Madrid, 1999.

# EL ARTÍCULO 13 DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA PROBABLE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

LUZ PAOLA PACHECO DÍAZ

Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana de México, es Secretaria Particular de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

SUMARIO: I. Concepto de derechos humanos. II. Declaraciones y convenciones internacionales de ámbito europeo. III. El Tratado de Niza y la Proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. IV. Contenido del artículo 13 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas. V. La postura del Parlamento como órgano legislativo respecto a la pareja homosexual de un funcionario público y su relación con el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas. VI. La forma de registro de la pareja no heterosexual de un funcionario ante la Comisión Europea y los derechos adquiridos ante ellas. VII. La igualdad de trato y discriminación reconocidos en la Unión Europea. VIII. La propuesta de Reglamento del Consejo de la Comisión de las Comunidades Europeas por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas. IX. Conclusiones personal con la que se reconoce la igualdad de trato y no discriminación, así como el registro de las parejas no heterosexuales ante las instituciones de la Comunidad Europea, por lo que deben reconocerse más derechos a la pareja del funcionario público. X. Bibliografía.

## I. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

El término derechos humanos tiene varias acepciones desde el aspecto teórico, legal y de los estudiosos del derecho internacional. No obstante, se conocen como derechos naturales por tener su fundamento en la misma naturaleza humana, derechos originarios por concebirse nacidos con el hombre sin requerir ninguna otra condición,

derechos del hombre y del ciudadano así expresados en la Declaración francesa de 1789 por la necesidad de garantizar frente al poder del Estado los derechos del hombre, derechos públicos subjetivos, derechos individuales por sustentarse frente al Estado haciendo a un lado los derechos sociales, políticos y culturales; derechos fundamentales por ser inherentes al hombre y formar el fundamento de otros derechos particulares, etcétera.

La Declaración Universal <sup>1</sup> utiliza el término derechos humanos para reconocer todos los derechos inherentes a la persona, si se quiere contemplar desde una postura iusnaturalista.

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados. De ahí que su reconocimiento sea *erga omnes* y todo Estado tiene la obligación y el interés en la protección de ellos.

---

<sup>1</sup> **Preámbulo**

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los **derechos humanos** han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

**La Asamblea General**

**Proclama la presente**

**Declaración Universal de Derechos Humanos** como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los Países Miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera «distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios». Declaración Universal de Derechos Humanos (<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>).

## **II. DECLARACIONES Y CONVENCIONES INTERNACIONALES DE ÁMBITO EUROPEO**

El ordenamiento europeo sobre derechos humanos está formado por:

- Las Actas Finales de las reuniones de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa que comprenden a todos los Estados de Europa.
- El Estatuto del Consejo de Europa junto con el Convenio de 4 de noviembre de 1950 para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961.
- Las Declaraciones del Parlamento Europeo de 1977 y 1989 de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

## **III. EL TRATADO DE NIZA Y LA PROCLAMACIÓN DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

El 26 de febrero de 2001 firmaron el Tratado de Niza los 15 Estados miembros, a partir de la Conferencia Intergubernamental 2000, «la cual tenía como misión fundamental preparar a la Unión Europea para la ampliación... preparar a la Unión para la adhesión de nuevos países»<sup>2</sup>. Y tras algunos avatares entró en vigor el 1 de septiembre de 2003.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es producto de una reflexión que en su momento se contempló a futuro sobre la intención de centrar los derechos fundamentales en un texto único. En efecto, en 1996 un Comité de Sabios designado por la Comisión Europea presentó su informe sobre la necesidad de reconocer una serie de derechos civiles y sociales fundamentales e incorporarlos, en ese momento, al Tratado de Amsterdam.

El comité propuso que la Unión Europea incluyera en el tratado un conjunto básico de derechos y después iniciara un proceso de consulta para actualizar y completar la lista de derechos y deberes civiles, políticos y sociales.

Esta intención del comité se debatió durante 1997 en reuniones coordinadas por organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de derechos humanos. El resultado fue una clara aprobación de la posición del comité para integrar los derechos sociales y civiles en los tratados.

A pesar de esta intención, el Tratado de Amsterdam no contiene un conjunto básico de derechos civiles y sociales fundamentales, lo que trajo como consecuencia que la búsqueda del reconocimiento explícito de los derechos esenciales aún tuviera importancia. Por ello, la Comisión decidió encargar a un nuevo grupo de expertos el análisis y la evaluación de las posibilidades y los obstáculos existentes para el reconoci-

---

<sup>2</sup> MELLADO PRADO, PILAR. «La conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, UNED, CC.OO y Colex, Madrid, 2001. Págs. 82 y 83.

miento explícito de tales derechos. De ahí surgió la necesidad de abarcar en su totalidad el marco con el cual se regularían los derechos humanos, como fue la protección de los derechos fundamentales ante los tribunales, el papel de estos derechos en el desarrollo de la Unión Europea, entre otros.

El grupo de expertos discutió estas cuestiones en reuniones celebradas desde marzo de 1998; en febrero de 1999 presentó su informe, en el que se analiza el Tratado de Amsterdam y sus consecuencias, expone los factores y condiciones que debían considerarse para cualquier intento futuro de promover el reconocimiento explícito de los derechos fundamentales y formula una serie de recomendaciones para garantizar reconocimiento expreso a estos derechos y mejorar su protección.

De esta manera, en primera instancia sugiere que los derechos a que se refieren los artículos 2 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos debían incorporarse con todos sus elementos al derecho comunitario, al igual que los derechos que figuran en sus protocolos adjuntos y en segundo lugar, a medida en que fuera necesario, añadir cláusulas que detallen y completen el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los derechos que debían incorporarse con todos sus elementos al Derecho Comunitario son:

- El derecho a la vida.
- La prohibición de tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes.
- La prohibición de la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados u obligatorios.
- El derecho a la libertad y a la seguridad de la persona.
- El derecho a un juicio justo y público por un tribunal independiente e imparcial.
- El derecho a no ser considerado culpable de delito debido a cualquier acto u omisión que, en el momento en que se cometió, no constituyera delito conforme al derecho nacional o internacional.
- El derecho al respeto a la vida privada y familiar.
- El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- El derecho a la libertad de expresión.
- El derecho a la libertad de reunión y de asociación.
- El derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia.
- El derecho a un recurso efectivo en caso de violación de alguno de estos derechos y libertades.
- El derecho a la propiedad.
- El derecho al voto.
- El derecho a la libre circulación.

A partir de estas propuestas, se conviene abandonar la dispersión en los tratados como referencias a diversas fuentes internacionales y supranacionales de los derechos fundamentales para garantizar la claridad que exige el carácter fundamental de estos derechos.



Por último, en el informe del grupo de expertos sobre derechos fundamentales de febrero de 1999 se asienta en forma explícita la intención de presentar un texto único e incorporarlo en una parte especial o en un título particular de los tratados, donde se ilustre en forma clara la importancia primordial de los derechos fundamentales e indicar que las actividades de la Unión Europea siempre y en cualquier circunstancia deben guiarse por el respeto a estos derechos.

La intención expresada en este informe culminó en la reunión de los derechos esenciales que deben observarse en toda Europa en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada de manera conjunta por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea en el marco del Consejo Europeo de Niza.

#### **IV. CONTENIDO DEL ARTÍCULO 13 DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

Plasmados el concepto de derechos humanos y el antecedente por el cual se aprobó y aceptó por parte de las instituciones de las Comunidades Europeas la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuya intención es unificar en un solo documento los derechos humanos que deben reconocerse y hacer valer en cualquier Estado miembro e integrarse en cualquiera de los tratados constitutivos de la Unión Europea para que tenga un carácter jurídico vinculante, es necesario penetrar más en el tema preciso de este trabajo: la posible violación de un derecho fundamental a la luz del artículo 23 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

En tanto entra en vigor la Carta, es pertinente analizar bajo cierta óptica en materia de funcionarios públicos, cómo en la actualidad un ordenamiento comunitario, de modo específico el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, puede contener artículos que deniegan reconocimiento a un derecho fundamental.

En efecto, el Estatuto, quizá por su añeja creación (1967), en algunos de sus artículos no reconoce derechos adquiridos, sea de modo natural o por simple reconocimiento de otros ordenamientos internacionales, derechos fundamentales propios del funcionario público no por su calidad de servidor público sino por su propia naturaleza humana.

Éste es el caso del artículo 13, que se confirma con el artículo 49 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas:

*Artículo 13. Cuando el cónyuge de un funcionario ejerza profesionalmente una actividad lucrativa, éste deberá declarar dicha circunstancia a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de su institución. En el caso en que esta actividad resultase incompatible con la del funcionario, y si éste no pudiese garantizar que aquélla terminará en un plazo determinado, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, tras dictamen de la Comisión paritaria, decidirá si el funcionario debe ser mantenido en sus funciones, trasladado a otro puesto de trabajo o separado de oficio.*

*Artículo 49. Ningún funcionario podrá ser obligado a cesar en sus funciones salvo en el caso en que deje de satisfacer las condiciones fijadas en la letra a) del artículo 28 y en los casos previstos en los artículos 13, 39, 40 y apartados 4 y 5 del artículo 41 y el párrafo segundo del artículo 14 del anexo VIII.*

*La autoridad facultada para proceder a los nombramientos adoptará decisión motivada previo dictamen de la Comisión paritaria y previa audiencia del interesado.*

Del artículo 13 pueden desprenderse varias interrogantes:

- ¿Las instituciones de las Comunidades Europeas pueden, por la sola existencia del artículo 13, afectar a un funcionario público de alguna institución en su ámbito laboral sólo por el hecho de que su pareja se dedique a una actividad lucrativa cuya característica sea determinada profesión que resulte incompatible con la del funcionario y, como consecuencia de ello, trasladarlo a otro puesto o, en el peor de los escenarios, separarlo de oficio?
- ¿El funcionario público tiene el derecho a que se generen dudas acerca de su discreción, principio que todo funcionario público de las Comunidades debe cumplir, y, más aún, que ni siquiera se le incoe un procedimiento disciplinario con el cual se resuelva que la sanción es separarlo de su encomienda con el argumento de una supuesta violación al principio de discreción?
- ¿El artículo 13 viola el derecho a la vida privada del funcionario en cuanto que su trabajo se supedita a la característica del empleo de su cónyuge sea incompatible con la función que tiene encomendada?
- El supuesto del artículo 13 establece de manera explícita el caso del cónyuge del funcionario, ¿pero qué sucede si un funcionario de las Comunidades Europeas tiene una pareja no heterosexual y que, por lo tanto, esté imposibilitada de tener la característica necesaria de cónyuge y su actividad profesional es lucrativa y resulta incompatible con la del funcionario? ¿No se atenta en forma directa contra el principio que el artículo 13 quiere proteger y que es el de protección de la Unión?

Considero que sí atenta contra el derecho fundamental de seguridad en el empleo del funcionario público la circunstancia de que dependa del tipo de actividad de su pareja su permanencia en su puesto, su movimiento a otra institución o bien su remoción en el empleo. En todo caso, ¿dónde se encuentra su seguridad? En caso de trasladarlo a otro puesto de trabajo, ¿este hecho no implica el riesgo, por parte del funcionario, de la pérdida de escalón o nivel o bien de su antigüedad? Pienso que sí. Por otro lado, también estimo que se viola el derecho al respeto a la vida privada y familiar por cuanto se encuentra obligado a comunicar a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos la actividad profesional de su cónyuge. ¿Dónde se encuentra, en este supuesto, su respeto a la vida privada si este artículo determina de manera tajante la obligación de hacerlo?

Respecto al segundo planteamiento, es bien sabido que el funcionario público se encuentra obligado a respetar el principio de discreción y que en caso de no hacerlo puede iniciarse una investigación previa para imponerle una sanción dentro del trámite administrativo de responsabilidad y que esto es materia de función pública. Luego entonces, si existe el mecanismo de solución para este posible incumplimiento, ¿cuál es la razón de presuponer que la actividad de su cónyuge es incompatible con la de él? ¿Es que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos en todo caso no cuenta con la medida cautelar dentro del procedimiento disciplinario de suspender de manera temporal al funcionario en tanto se aclara su situación administrativa? ¿Por qué darlo por hecho? Es imprescindible despejar estas dudas.

En lo que concierne al último planteamiento, es necesario comentar que con el artículo 13 se pretendió abarcar todos los posibles supuestos de comunicación entre cónyuges que de alguna manera afectara o atentara contra uno de los principios de la Unión y contra su carácter de supranacional al ver coartada su propia seguridad. Lo que no concibo es que el legislador comunitario no haya previsto en esta protección que con el transcurso del tiempo las parejas de los funcionarios no necesariamente serían heterosexuales, sino que existe la posibilidad de que al funcionario le agrade una persona de su mismo sexo y la acepte como pareja, caso en el cual puede dedicarse a una actividad profesional lucrativa incompatible con la función del servidor público comunitario.

A este último aspecto se dirige el presente estudio.

## **V. LA POSTURA DEL PARLAMENTO COMO ÓRGANO LEGISLATIVO RESPECTO A LA PAREJA HOMOSEXUAL DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

Derivado de una continua consulta al Parlamento a través de preguntas abiertas de ciudadanos de la Unión con una pareja homosexual y que además tengan la característica de ser funcionario público de las Comunidades, se le han sometido a su consideración varios temas relacionados en forma directa con la valoración del reconocimiento del matrimonio entre homosexuales, el reconocimiento de derechos de las parejas homosexuales de los funcionarios de la Unión Europea, la equiparación de estas parejas de hecho con los casados heterosexuales y que estén bajo el estatuto de los funcionarios de las Comunidades europeas, respecto del artículo 13 del Estatuto por el cual se eviten casos de discriminación por motivos de la orientación sexual del funcionario, reconocimiento del matrimonio entre homosexuales e igualdad de trato, entre otros.

El Parlamento en general ha adoptado la siguiente postura:

- Respecto a la discriminación por motivos de la orientación sexual del funcionario, el Parlamento ha establecido que el artículo 1 bis del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, aplicable a todas las instituciones, garantiza la igualdad de trato sin referencia directa o indirecta a la orientación

sexual, que la situación de las parejas homosexuales o heterosexuales no casados en la actualidad no está regulada por el Estatuto, que en realidad sólo contempla las relaciones basadas en la institución matrimonial.

- En cuanto a la equiparación de las parejas heterosexuales y homosexuales con las parejas de casados en el Estatuto, los funcionarios y otros agentes europeos de hecho pueden gozar de los mismos derechos; sin embargo, el Parlamento estableció que en su estado actual, el Estatuto aplicable a funcionarios y otros agentes de las Comunidades concede de manera específica determinados derechos y beneficios a los casados bajo el régimen civil; no obstante, la aplicación de esas medidas a las parejas registradas requerirá la modificación del texto de varias disposiciones vigentes del Estatuto, cambio que debería adoptar la forma de Reglamento del Consejo.

Lo anterior permite afirmar que en la actualidad no se reconoce el matrimonio entre homosexuales en la Unión Europea, y que aunque éste no se reconozca de manera legítima, existen parejas homosexuales muy vinculadas con la función pública comunitaria, pues por lo menos hay 148 funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas que tienen registrada a su pareja ante la Comisión<sup>3</sup>, lo que permite suponer que las parejas de estos funcionarios y agentes quizá desempeñan una actividad profesional lucrativa que resulte incompatible con la función del servidor público comunitario, lo cual puede suscitar la interpretación de que por no encontrarse jurídicamente legitimadas tal vez atenten contra los intereses de la Unión al cometer una indiscreción, derivada incluso de un probable comentario de la pareja del funcionario comunitario.

Por lógica, puede llegarse a la conclusión de que hay 148 probables casos de separación de oficio o de traslado a otro puesto por no cumplir con lo que estipula el artículo 13 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas sólo porque en éste se utiliza el término cónyuge, sin determinar la unión de una pareja, incluso heterosexual, pero sin que haya de por medio un acta de matrimonio.

En caso de traslado a otro puesto, puede ser aplicable en 148 asuntos que el Tribunal de Justicia está en posibilidad de conocer a través del Tribunal de Primera Instancia por lo que hace a la materia de responsabilidades de los servidores públicos por violar el principio de discreción, o bien 148 asuntos que conozca el Tribunal de Justicia de las Comunidades o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la violación de un derecho fundamental, como es la seguridad en el empleo.

## **VI. LA FORMA DE REGISTRO DE LA PAREJA NO HETEROSEXUAL DE UN FUNCIONARIO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA Y LOS DERECHOS ADQUIRIDOS ANTE ELLAS**

No obstante la conclusión del apartado anterior en la que se comentó que, en el caso específico del artículo 13, no tiene aplicación o vida jurídica en las parejas ho-

---

<sup>3</sup> Dato extraído de la pregunta escrita al Parlamento número E-2039/01, de fecha 13 de julio de 2001.

mosexuales y que el matrimonio entre parejas no heterosexuales carece de reconocimiento, debe comentarse que:

en 1997, la Comisión adoptó diversas medidas que reconocieron hasta cierto punto las «relaciones estables» con el fin de conceder a las parejas de homosexuales y de heterosexuales no casados de funcionarios y otros agentes, algunas facilidades administrativas no reguladas por el Estatuto y neutras en términos financieros. La Comisión debería considerar la cuestión de las parejas registradas para su posible reconocimiento. Habida cuenta del contenido de ese documento y de las actuales deliberaciones acerca de la reforma de determinadas partes del Estatuto, la Comisión podría plantearse la posibilidad de presentar una propuesta en que se respete el artículo 13 del Estatuto y se eviten casos de discriminación por motivos de la orientación sexual del funcionario, en la que también se tomaría en consideración la legislación vigente en los Estados miembros<sup>4</sup>.

El 9 de julio de 1996 la comisión aprobó una comunicación sobre el régimen aplicable al personal en la que se reconoce la cohabitación de parejas heterosexuales y homosexuales que les concede determinadas ventajas administrativas. Para disfrutar de estas ventajas, el funcionario o agente debe presentar una declaración jurada de cohabitación junto con pruebas documentales, como un certificado de residencia que demuestren que ha cohabitado durante por lo menos seis meses; al cumplir con este requisito, la Comisión expedirá un certificado de cohabitación, con el cual el interesado puede tener acceso a ciertas instalaciones de la comisión, como restaurantes, cafeterías y otros centros. Asimismo, puede formar parte de clubes familiares, deportivos o de actividades sociales de la institución y utilizar los servicios de los asistentes sociales en caso de dificultad. También puede asistir, si hay lugares disponibles a cursos de idiomas, dándose prioridad a otros solicitantes si son funcionarios. Por otro lado, los funcionarios pueden disfrutar de un permiso especial en caso de enfermedad grave o defunción de la persona con la que cohabitan. De acuerdo con el Estatuto vigente, el único tipo de relación que se reconoce para efectos financieros es el matrimonio heterosexual, lo que significa que la persona que cohabita con un funcionario no tiene derecho a percibir asignaciones familiares, gastos de viaje anual, pensión de cónyuge supérstite ni a disfrutar del seguro de enfermedad. No obstante, las parejas homosexuales y heterosexuales no casadas y que tengan hijos a su cargo pueden percibir las asignaciones familiares correspondientes a éstos. Esta diferencia entre parejas casadas y sin casar podría suprimirse con el reconocimiento a las parejas estables sin vínculo matrimonial a efectos de poder disfrutar de las mismas ventajas.

## VII. LA IGUALDAD DE TRATO Y DISCRIMINACIÓN RECONOCIDOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Han sido varios los instrumentos internacionales y ordenamientos comunitarios que han previsto la intención de luchar contra la discriminación con el propósito de que se aplique el principio de igualdad de trato.

<sup>4</sup> Respuesta a la pregunta escrita al Parlamento número P-1951/99, de fecha 19 de octubre de 1999, <http://www2.europarl.eu.int/omk...>

Puede decirse que en la Unión Europea existen, entre otros, el informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea, la Directiva del Consejo de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en la cual se entiende por principio de igualdad de trato a la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, y hay discriminación directa cuando un persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por algún motivo de, entre otros, orientación sexual; existe discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica, en apariencia neutros, ocasione una desventaja particular a personas con una religión o convicción, con una discapacidad con una edad, o con una orientación sexual determinadas, respecto a otras personas.

En cuanto a su ámbito de aplicación, éste es dentro del límite de las competencias conferidas a la Comunidad y se aplica a todas las personas, tanto del sector público como del privado, incluidos los organismos públicos en relación con las condiciones de la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, independientemente de la rama de actividad y en todos los niveles de clasificación profesional, las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración

El Consejo de la Unión Europea emitió el 27 de noviembre de 2000, una decisión con la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación, el cual establece para el periodo del 1.º de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2006 un programa destinado a promover medidas de lucha contra la discriminación directa e indirecta basada en motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual.

Dentro de los objetivos está aumentar la capacidad para prevenir y enfrentar con eficacia la discriminación, en especial con el fortalecimiento de los medios de acción de las organizaciones y con el apoyo al intercambio de información y de buenas prácticas, además de la creación, para este efecto, de redes a escala europea, sin descuidar al mismo tiempo las particularidades de las distintas formas de discriminación.

Para alcanzar este objetivo y otros, podrá ejecutarse, dentro de un marco transnacional, el análisis, entre otros, de los factores vinculados a la discriminación, incluida la realización de estudios y el desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos, con estricto respeto al derecho y a las prácticas nacionales; la evaluación de legislaciones y prácticas contra la discriminación para valorar su eficacia y su repercusión con una difusión efectiva de los resultados.

Para el presente trabajo, esta igualdad de trato y discriminación se traduce en el reconocimiento de la Comisión de una necesaria modificación al Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas que prevea los hechos actuales por los que

deben reconocerse los derechos fundamentales de toda persona para una correcta regulación de las funciones, actuaciones y derechos de los funcionarios públicos de las Comunidades Europeas.

### **VIII. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS POR EL QUE SE MODIFICA EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS Y EL RÉGIMEN APLICABLE A OTROS AGENTES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

El 24 de abril de 2002 la Comisión de las Comunidades Europeas sometió al Parlamento una propuesta de Reglamento del Consejo con el que se modifica el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, y en la exposición de motivos se pone de manifiesto que la evolución social, económica y tecnológica también ha revolucionado las estructuras tradicionales en lo que concierne al papel de las jerarquías, la toma de decisiones y los métodos de trabajo, lo cual se traduce en un aumento de las funciones, siendo que el Estatuto que regula las condiciones de trabajo de su personal no ha tenido modificaciones sustanciales desde su adopción en 1967.

También se menciona de manera explícita en la exposición de motivos que con objeto de integrar los avances e innovaciones registrados en el mundo laboral, en particular la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la cultura de servicio al ciudadano, son necesarios ciertos cambios en el Estatuto. Asimismo, es evidente que la Comisión desempeña un papel primordial en la política comunitaria de igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo al combatir las discriminaciones por razón de sexo, raza, religión, discapacidad, edad u orientación sexual, con lo que se demuestra con claridad que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un ordenamiento comunitario que aunque aún no tiene vigencia, ya se toma en consideración para garantizar el reconocimiento de los derechos fundamentales en los ordenamientos internos de la Unión. De igual forma, se incluye la igualdad de trato y la discriminación, para el presente estudio, orientación sexual. En la exposición de motivos se establece:

*El Estatuto debe adaptarse para garantizar plenamente la aplicación de ese principio, por ejemplo mediante la concesión (en determinadas condiciones), a los miembros del personal que hayan formado una pareja de hecho reconocida o estable y confirmada, de algunas ventajas inicialmente reservadas para aquellos que estuvieran casados*<sup>5</sup>.

Considero que esta previsión de modificación, es producto del reconocimiento de los derechos fundamentales recogidos en la Carta, lo que traería como futura conse-

---

<sup>5</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios y régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas*. Bruselas, 24 de abril de 2002. Pág. 3.

cuencia la tácita aceptación de la Comunidad Europea al acuerdo de unión de la pareja homosexual y, por ende, el reconocimiento de todos los derechos, como el trato actual al cónyuge y no sólo unos cuantos respecto a los funcionarios públicos de las Comunidades, en concreto el artículo 13 del Estatuto.

El Libro Blanco <sup>6</sup> sobre la reforma de la Comisión, publicado el 1.º de marzo de 2000, señala que se determinarán las condiciones necesarias para el reconocimiento de las parejas estables sin vínculo matrimonial. Como parte de la estrategia de reforma administrativa se realiza un estudio acerca de estos asuntos para determinar medidas factibles y legalmente aceptables que eviten la discriminación de los funcionarios que no pueden recurrir al matrimonio legal y que desean conferir derechos y obligaciones a sus pareja.

Por último, es necesario señalar que la propuesta de modificación del artículo 13 del Estatuto por parte de la Comisión quedaría redactada de manera que aunque a primera vista parezca insignificante, de fondo implica la supresión de la separación de oficio, lo que responde una de las interrogantes planteadas en párrafos anteriores, en la que se cuestionó una violación al derecho a la seguridad en el empleo:

*Artículo 13. Cuando el cónyuge de un funcionario ejerza profesionalmente una actividad lucrativa, éste deberá declarar dicha circunstancia a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de su institución. En el caso en que esta actividad resultase incompatible con la del funcionario, y si éste no pudiere garantizar que aquélla terminará en un plazo determinado, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, tras dictamen de la Comisión paritaria, decidirá si el funcionario debe ser mantenido en sus funciones o trasladado a otro puesto de trabajo.*

En caso de reconocimiento de las parejas estables sin vínculo matrimonial, deberá modificarse el inicio de este artículo, en los términos siguientes: «Cuando la pareja de un funcionario...»

## **IX. CONCLUSIÓN PERSONAL CON LA QUE SE RECONOCE LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN, ASÍ COMO EL REGISTRO DE LAS PAREJAS NO HETEROSEXUALES ANTE LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA, POR LO QUE DEBEN RECONOCERSE MÁS DERECHOS A LA PAREJA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**

Producto del presente trabajo son las siguientes consideraciones:

1. Que el reconocimiento de los derechos fundamentales por la Unión Europea, incluso de toda Europa, es fundamental para el desarrollo y la convivencia en las relaciones humanas.

---

<sup>6</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La reforma de la Comisión. Libro Blanco. Segunda parte. Plan de acción*. Bruselas, 5 de mayo de 2000. Págs. 46 y 48.



2. Que el interés de las instituciones de la Comunidad Europea respecto a la unificación de los derechos fundamentales tiene su origen desde el Tratado de Amsterdam, el cual no cumplió con las expectativas que se crearon para lograr el objetivo.
3. Que a raíz de esta intención general, la comisión organizó un Comité de Sabios para que estudiara en forma concreta los derechos fundamentales y el método adecuado de su unificación, reconocimiento y regulación a través del tribunal competente.
4. Que derivada de los objetivos planteados por dicho Comité surge la propuesta específica de la unificación en un solo texto y reconocimiento en un tratado constitutivo.
5. Que ese texto unificador ahora es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que no entrará en vigor sino hasta que se apruebe el Tratado de Niza, mismo que se encuentra detenido porque Irlanda, como Estado Miembro, no lo ha ratificado.
6. Que todas las instituciones de la Comunidad Europea ya lo aceptaron, y aprobaron, y reiteran su intención de adherirlo a un Tratado Constitutivo para su eficaz cumplimiento.
7. Que de aprobarse el Tratado de Niza y, por ende, la iniciación de la vigencia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las instituciones, en su ordenamiento interno, deberán modificar preceptos que contraríen o no reconozcan un derecho fundamental previsto en la Carta.
8. Que ya ha sido intención de la comisión prever esta situación y, en consecuencia, elaboró una propuesta de Reglamento del Consejo con el que se modifica el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas.
9. Que dicho Reglamento se encuentra en proceso de aprobación por el Consejo y, de aprobarse, tendrá aplicación en el segundo semestre del presente este año.
10. Que del actual Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas en su artículo 13 se advierte un no reconocimiento de derechos fundamentales al determinar de manera tajante la separación del cargo del funcionario de las Comunidades Europeas en el supuesto de que su *cónyuge* se dedique a una actividad profesional lucrativa incompatible con la función del servidor público comunitario, lo que se traduce en una violación al derecho de audiencia por no permitir que se establezca esta sanción a partir de un procedimiento disciplinario, toda vez que lo que atenta, en todo caso, es el principio de discreción que debe cumplir el funcionario público.
11. Que del mismo artículo 13 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas se ha manifestado en repetidas ocasiones, por parte de parejas de funcionarios homosexuales, una desigualdad de trato y discriminación por no re-

- conocerse a éstas la totalidad de los derechos previstos en el Estatuto como a los cónyuges de funcionarios con un vínculo jurídico, es decir, el matrimonio civil.
12. Que las instituciones en diferentes ordenamientos comunitarios han reconocido que debe respetarse la igualdad de trato y la no discriminación, sobre todo respecto a la orientación sexual.
  13. Que debe, por tanto, modificarse el actual artículo 13 y reconocer esta igualdad de trato y no discriminación.
  14. Que derivado de esta inquietud generalizada del gremio homosexual, en la propuesta de Reglamento del Consejo por parte de la Comisión al Estatuto en la exposición de motivos ya se prevé este reconocimiento de derechos; más aún, en el Libro Blanco de la Comisión se establece que se determinarán las condiciones necesarias para el reconocimiento de las parejas estables sin vínculo matrimonial y sin perjuicio genérico.
  15. Que de admitirse este reconocimiento de parejas en el Reglamento del Consejo, tácitamente la Comunidad Europea aceptaría la unión de parejas homosexuales, por lo cual ya no tendrían que reconocerlas de manera interna, a través de registros, y por ende adquirirían la totalidad de derechos y en las mismas condiciones que los *cónyuges* de los funcionarios de las Comunidades.

Todo esto conduce a pensar que tan importante es el reconocimiento de los derechos fundamentales por parte de la Unión Europea a través de la adecuada regulación como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en el caso concreto de los funcionarios ha tenido impacto y trascendencia en la propuesta de modificación al Estatuto a través del Reglamento del Consejo.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- Afirmación de los derechos fundamentales de la Unión Europea* ([http://europa.eu.int/comm/dgs/employment\\_social/publicat/fundamri/simitis\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/publicat/fundamri/simitis_es.pdf))
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* (<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=es>)
- (2001) *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*. Revista de Derecho de la Unión Europea. 2: 1, pp. 211-227.
- CORRA SALVADOR, C., et al. (1997) *Código Internacional de Derechos Humanos* (Madrid, Editorial Colex)
- Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2000 por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación* ([http://www.cde.ua.es/dsi/elpdf/1\\_30320001202es\\_00230028.pdf](http://www.cde.ua.es/dsi/elpdf/1_30320001202es_00230028.pdf))
- Declaración Universal de Derechos Humanos* (<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>)
- Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/socdial/labour/78ec/ad\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/socdial/labour/78ec/ad_es.pdf))

*Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y Régimen aplicable a otros agentes.*

*La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea. El Tratado de Niza* (<http://www.iespana.es/jocana59/europa/niza.htm>)

*La Reforma de la Comisión, Libro Blanco, Parte I* ([http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/part1\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/part1_es.pdf))

*La Reforma de la Comisión, Libro Blanco, Parte II, Plan de acción* ([http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/part2\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/part2_es.pdf))

*Preguntas parlamentarias escritas, modo simple, formulario* ([http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=FORMS&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+S-SIMPLE+0+FORM+HTML+V0//ES&LEG\\_ID=5](http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=FORMS&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+S-SIMPLE+0+FORM+HTML+V0//ES&LEG_ID=5))

*Pregunta parlamentaria escrita E-3261/01 de Joke Swiebel (PSE) a la Comisión (13 de noviembre de 2001). Asunto: Reglamento (CE) n.º 1347/2000 y apertura del matrimonio civil y de la adopción a personas del mismo sexo en los Países Bajos* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2001-3261+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=1&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Joke Swiebel (PSE) a la Comisión (13 de febrero de 2002), Asunto: Derechos de los funcionarios de las instituciones de la UE, independientemente de su orientación sexual* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2002-0516+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Gabriele Stauner (PPE-DE) a la Comisión (28 de febrero de 2002), Asunto: Funcionarios de la Comisión destinados en otros órganos de la Comunidad* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2002-0678+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Hans-Peter Martin (PSE) a la Comisión (21 de diciembre de 2001), Asunto: Reforma del Estatuto de los funcionarios de la UE* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2001-3410+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Vitaliano Gemelli (PPE-DE) a la Comisión (27 de febrero de 2002), Asunto: Recursos contencioso-administrativos de los funcionarios y otros agentes de la Comisión* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2002-0661+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Guido Podestà (PPE-DE) y Raffaele Lombardo (PPE-DE) a la Comisión (04 de marzo de 2002), Asunto: Derechos de los menores y parejas homosexuales* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2002-0715+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Antonios Trakatellis (PPE-DE) a la Comisión (3 de agosto de 2001), Asunto: Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas; violación del principio de igualdad y de libre establecimiento e infracción de las disposiciones relativas al establecimiento en el régimen de pensiones* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+P-2001-2382+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Roberta Angelilli (UEN) a la Comisión (1 de agosto de 2000), Asunto: Adopción y procreación asistida para parejas homosexuales* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2000-2627+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Maurizio Turco (TDI) al Consejo (30 de junio de 2000), Asunto: El Opus Dei y la obligación de discreción por parte de los funcionarios europeos* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+P-2000-2247+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=SS>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Christopher Huhne (ELDR) a la Comisión (1 de diciembre de 1999), Asunto: Despido de funcionarios de las instituciones* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-1999-2225+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=SS>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Kathalijne Buitenweg (Verts/ALE) a la Comisión (22 de noviembre de 2001), Asunto: Permisos de residencia de cónyuges del mismo sexo* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2001-3211+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Freddy Blak (GUE/NGL) a la Comisión (13 de julio de 2001), Asunto: Derechos de las parejas de los funcionarios de la UE* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2001-2039+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Lousewies van der Laan (ELDR) al Consejo (27 de junio de 2001), Asunto: Reconocimiento del matrimonio y progresos hacia la igualdad de trato* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-2001-1830+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Helle Thorning-Schmidt (PSE) a la Comisión (19 de octubre de 1999), Asunto: Equiparación de las parejas de hecho a los casados en el estatuto de los funcionarios* (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+P-1999-1951+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)

*Pregunta parlamentaria escrita de Robert Sturdy (PPE-DE) a la Comisión (12 de octubre de 1999), Asunto: Política de contratación en relación con los funcionarios (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-1999-1815+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)*

*Pregunta parlamentaria escrita de Jan Andersson (PSE) a la Comisión (11 de octubre de 1999), Asunto: Aportaciones de la Comisión en el ámbito de su política de personal para que se respete el artículo 13 del Tratado y se eviten casos de discriminación por motivos de la orientación sexual del funcionario (<http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=ES&PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+E-1999-1767+0+DOC+SGML+V0//ES&LEVEL=3&NAV=S>)*

*Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen modifica el Estatuto de los funcionarios y régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas ([http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2002/com2002\\_0213es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2002/com2002_0213es01.pdf)) UNED, CC.OO. (2001) *Revista de Derecho de la Unión Europea*. 2:1 (Madrid, Colex)*

## **PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS DE MANERA GENERAL**

*Página del Parlamento Europeo ([http://www.europarl.eu.int/home/default\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_es.htm)).*  
*El portal del derecho de la Unión Europea (<http://europa.eu.int/eur-lex/es/index.html>).*  
*Glosario de la Unión Europea (<http://www.iespana.es/jocana59/europa/glosario.htm>).*  
*Página de Europa ([http://europa.eu.int/index\\_es.htm#](http://europa.eu.int/index_es.htm#)).*



## **INFORMACIÓN: LA OFERTA DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNED EN DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

El Departamento de Derecho Administrativo de la UNED, con la colaboración de profesores de otros Departamentos de dicha universidad y de otras universidades, lleva a cabo múltiples actividades docentes e investigadoras relacionadas con el Derecho de la Unión Europea. Algunas de dichas actividades tienen lugar, a título individual o como Departamento, colaborando con otras instituciones en el marco de sus actividades docentes, de modo regular o esporádico, como son, entre otros, los cursos realizados con el Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP), con el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), con el Consejo General del Poder Judicial, con la Escuela de Administración Pública de Extremadura, o con la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de CC.OO. Aquí nos referiremos tan sólo a las actividades desarrolladas por el Departamento en el marco de la Facultad de Derecho de la UNED, a saber:

- **Programa de Doctorado: Fundamentos de Derecho de la Unión Europea.**
- **Master de Derecho de la Unión Europea.**
- **Curso para especialistas en políticas de la Unión y de las Comunidades Europeas.**
- **Asignatura troncal: Instituciones de Derecho Comunitario.**
- **Cursos de verano.**
- **Cursos de iniciación al Derecho de la Unión Europea.**
- **Jornadas de estudio.**
- **Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE).**
- **Asociación Instituto para el Estudio del Derecho de la Unión Europea (IDUE).**
- **Publicaciones ( Manuales, monografías y libros colectivos por orden cronológico).**
- **Página Web e e-mail.**

## **PROGRAMA DE DOCTORADO: FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

En la actualidad, y desde 1997, el Departamento de Derecho Administrativo oferta un programa completo de Derecho comunitario con el título **Fundamentos de Derecho de la Unión Europea**.

El programa destinado preferentemente a licenciados en Derecho consta de 6 cursos en el período de docencia, de 4 créditos cada uno de ellos, de los que deben cursarse 5 para superar el período de docencia. Los cursos están dedicados a las siguientes materias:

*La formación de la Unión Europea;*  
*Las Instituciones de la Unión Europea;*  
*El sistema de fuentes de la Unión Europea;*  
*El sistema jurisdiccional de la Unión Europea;*  
*La financiación de la Unión Europea; y*  
*La función pública de la Unión Europea.*

Superado el período de docencia se puede cursar el período de investigación para cuya superación se exige un único trabajo de investigación de 12 créditos que de acuerdo con el profesor director puede versar sobre cualesquiera materia del Derecho comunitario. Líneas de investigación son las siguientes:

*La formación de la Unión Europea;*  
*Las Instituciones de la Unión Europea;*  
*El sistema de fuentes de la Unión Europea;*  
*El sistema jurisdiccional de la Unión Europea;*  
*La financiación de la Unión Europea; y*  
*La función pública de la Unión Europea.*  
*Los derechos humanos en la Unión Europea;*  
*Derecho comunitario y Derecho Internacional Privado;*  
*La política medioambiental en el Derecho de la Unión Europea;*  
*La política agrícola común;*  
*La fiscalidad en la Unión Europea;*  
*La contratación pública en el Derecho de la Unión Europea.*

Superado el período de investigación y obtenido el Diploma de Estudios Avanzados (DEA), es posible realizar una tesis doctoral dirigida por uno de los profesores del Programa.

El profesorado del Programa está integrado por miembros del Departamento de Derecho Administrativo, así como profesores de otros Departamentos de la Universidad a saber:

*Profesorado.*



*Coordinador del Programa:* Prof. Dr. D. Enrique Linde Paniagua (Derecho Administrativo).

*Profesores del período de docencia:*

Prof. Dr. D. Pedro-Pablo Miralles Sangro (Derecho Internacional Público).

Profra. Dra. Doña Pilar Mellado Prado (Derecho Constitucional).

Prof. Dr. D. Enrique Linde Paniagua (Derecho Administrativo).

Prof. Dr. D. Mariano Bacigalupo Saggese (Derecho Administrativo).

Profra. Dra. Doña Carmen Fernández Rodríguez (Derecho Administrativo).

Prof. Dr. D. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor (Derecho Administrativo).

*Profesores del Período de investigación:*

Prof. Dr. D. Pedro-Pablo Miralles Sangro (Derecho Internacional Privado).

Profra. Dra. Doña Pilar Mellado Prado (Derecho Constitucional).

Prof. Dr. D. Enrique Linde Paniagua (Derecho Administrativo).

Prof. Dr. D. Mariano Bacigalupo Saggese (Derecho Administrativo).

Profra. Dra. Doña Carmen Fernández Rodríguez (Derecho Administrativo).

Prof. Dr. D. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor (Derecho Administrativo).

Profra. Dra. Doña Silvia del Saz Cordero (Derecho Administrativo).

Profra. Dra. Doña Concepción González Rabanal ( Hacienda Pública).

Profra. Dra. Doña Blanca Lozano Cutanda (Derecho Administrativo).

Prof. Dr. D. Miguel Gómez Jene (Derecho Internacional Privado).

Profra. Dra. Doña Marta Lora-Tamayo Vallbé (Derecho Administrativo).

Profra. Dra. Doña Pilar Celma Alonso (Derecho Administrativo).

*Profesores invitados:*

*Curso 2001/2002:*

Prof. Dr. D. Ricardo Alonso García. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

Profra. Dra. Araceli Mangas Martín. Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca.

Prof. Dr. D. Pablo Pérez Tremps. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III.

*Curso 2002/2003:*

Profra. Dra. D. Paz Andrés Sáenz de Santa María. Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oviedo.

Prof. Dr. D. Francisco Sosa Wagner. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

Prof. Dr. D. Luciano Parejo Alfonso. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III.

*Curso 2003/2004:*

Prof. Dr. D. Francisco Aldecoa Luzárraga. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Prof. Dr. D. Antonio Calonge Velásquez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid.

Prof. Dr. D. Marc Carrillo López. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra.

La docencia se imparte de modo presencial y a distancia. A lo largo del curso, durante el período de docencia, tienen lugar 6 sesiones presenciales, durante 6 días completos, mañana y tarde, en los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio. La primera sesión presencial se dedica por el coordinador del Programa y los profesores del mismo a la presentación del programa y de los cursos, indicándose la bibliografía recomendada, los trabajos a realizar, el tipo de examen final y demás extremos relativos a cada curso. La última de las sesiones se dedica a la realización de pruebas de verificación de conocimientos. Dichas pruebas son dos, una primera tipo test y, posteriormente, la exposición ante una comisión integrada por los profesores del Programa de los 5 trabajos de iniciación a la investigación realizados durante cada curso.

Durante el período de investigación no se realizan sesiones presenciales generales. Cada alumno, se relaciona individualmente con su director de trabajo. El trabajo de investigación se defiende al final del curso ante una comisión integrada por tres profesores del programa, entre los que se encuentra el director de cada uno de los trabajos.

La obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) se rige por *el Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por el que se regula el Tercer Ciclo de Estudios universitarios, la Obtención y Expedición del Título de Doctor y Otros Estudios de Postgrado.*

Durante los cursos 2001/2002 y 2002/2003 el Programa de Doctorado fue calificado como *Doctorado calidad*, por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Esta calificación ha permitido incluir en el cuadro de profesores del Programa de Doctorado, cada curso académico, a tres profesores relevantes de otras Universidades españolas.

El curso 2001/2002 profesores del Departamento de Derecho Administrativo y del de Derecho de la Empresa organizaron un Programa de Doctorado sobre Derecho de la Unión Europea y Derechos Humanos en la Universidad Iberoamericana de México (UIA). Se trata de la primera experiencia de un programa de doctorado español impartido íntegramente por profesores de una Universidad española en una Universidad Iberoamericana.

## **MASTER DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

El Departamento de Derecho Administrativo de la UNED organiza desde el curso 2000/2001 un **Master de Derecho de la Unión Europea**, destinado a licenciados e

ingenieros. Como todos los master de la UNED tiene una duración de 2 años. En el curso 2003/2004 se iniciará la 4.ª edición del Master.

*Director del master:* Prof. Dr. D. Enrique Linde Paniagua.

*Profesores:*

Prof. Dr. D. Pedro-Pablo Miralles Sangro.

Profra. Dra. Doña Pilar Mellado Prado.

Prof. Dr. D. Enrique Linde Paniagua.

Prof. Dr. D. Mariano Bacigalupo Saggese.

Profra. Dra. Doña Carmen Fernández Rodríguez.

Prof. Dr. D. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor.

Profra. Dra. Doña Silvia del Saz Cordero.

Profra. Dra. Doña Fanny Castro-Rial Garrone.

Profra. Dra. Doña Concepción González Rabanal.

Profra. Dra. Doña Blanca Lozano Cutanda.

Prof. Dr. D. Miguel Gómez Jene.

Profra. Dra. Doña Marta Lora-Tamayo Vallbé.

Profra. Dra. Doña Pilar Celma Alonso.

Prof. Dr. D. Ramón País Rodríguez.

El master está organizado de forma que puede realizarse íntegramente a distancia. Esta circunstancia ha hecho posible que realicen el master ciudadanos españoles y de otras nacionalidades desde cualquier punto del territorio nacional e incluso desde otros países europeos e hispanoamericanos.

Los alumnos reciben los materiales que deben estudiar en sus domicilios, así como los ejercicios de comprobación parciales y finales.

No obstante, la comunicación entre profesores y alumnos es permanente a través del correo, del teléfono y del correo electrónico. Por otra parte se organizan sesiones presenciales especiales a lo largo del curso, al menos 2, que tienen lugar los sábados con objeto de que los alumnos puedan asistir sin tener que interrumpir sus obligaciones laborales. Además los alumnos del Master pueden asistir a las sesiones presenciales del Programa de Doctorado y concertar entrevistas individuales con los profesores del master.

El master tiene una página Web: <http://www.uned.es/master-derecho>.

Los materiales obligatorios, todos ellos elaborados por profesores del Master, que se les envían a los alumnos son los siguientes:

*Primer curso:*

E. Linde Paniagua, P. Mellado Prado, P.P. Miralles Sangro, M. Bacigalupo Saggese, C. Fernández Rodríguez, J.Á. Fuentetaja Pastor, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, 2000, 578 págs.

E. Linde, P. Mellado, P.P. Miralles, M. Bacigalupo, *Código básico de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, 1998, 983 págs.

M. Abiega Picatoste, *La documentación de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, 2000, 104 págs.

Libro de lectura (para el curso 2002/2003: VV. AA., *El futuro de la Unión Europea: Después de Amsterdam, ¿qué?*, Ed. Colex, Madrid, 1999, 236 págs.

*Segundo curso:*

E. Linde, M. Bacigalupo, C. Fernández, J.Á. Fuentetaja, M. Gómez, C. González, M. Lora-Tamayo, B. Lozano, P.P. Miralles, R. Pais, S. del Saz, *Políticas comunitarias*, Ed. Colex, Madrid, 2001, 747 págs.

C. Fernández Rodríguez, *Fondos, Iniciativas y Programas Comunitarios*, Ed. Colex, Madrid, 2001, 164 págs.

J.Á. Fuentetaja Pastor, *El proceso judicial comunitario*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1996, 396 págs.

J.Á. Fuentetaja Pastor, M. Bacigalupo Saggese, *Políticas de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, 2002, 134 págs.

E. Linde Paniagua, *Guía práctica de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Colex, 2002, 370 págs.

La actualización de materiales se envía a los alumnos a sus domicilios. Por otra parte durante el curso se proporcionan a los alumnos materiales complementarios que se entienden de utilidad.

Los ejercicios de comprobación consisten en cuestionarios tipo test con respuestas alternativas, así como ejercicios prácticos de diferente entidad.

La calidad del master viene respaldada por la la ayuda recibida para su implementación en el marco de la Acción Robert Schuman 2000.

## **CURSO PARA ESPECIALISTAS EN POLÍTICAS DE LA UNIÓN Y DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

El Departamento de Derecho Administrativo de la UNED organiza un **Curso para especialistas en políticas de la Unión y las Comunidades Europeas**, destinado a licenciados e ingenieros, con una duración de un año, que coincide con el segundo curso del Master en Derecho de la Unión Europea. La metodología, materiales etc., es la misma que la descrita anteriormente para el Master. este curso hace posible que los que tienen conocimientos básicos de Derecho comunitario pueden completarlos con el estudio en profundidad de las políticas comunitarias, así como de otros aspectos del Derecho comunitario (Fondos, procedimiento judicial, etc.).

*Director del Curso en su tercera edición 2003/2004:* Prof. Dr. D. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor ( Durante las dos primera ediciones ha sido director el Prof. Dr. D. Mariano Bacigalupo Saggese).

*Profesores:*

Prof. Dr. D. Pedro-Pablo Miralles Sangro.

Prof. Dr. D. Enrique Linde Paniagua.

Prof. Dr. D. Mariano Bacigalupo Saggese.

Profra. Dra. Doña Carmen Fernández Rodríguez.

Prof. Dr. D. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor.

Profra. Dra. Doña Silvia del Saz Cordero.

Profra. Dra. Doña Concepción González Rabanal.

Profra. Dra. Doña Blanca Lozano Cutanda.

Prof. Dr. D. Miguel Gómez Jene.

Profra. Dra. Doña Marta Lora-Tamayo Vallbé.

Profra. Dra. Doña Pilar Celma Alonso.

Prof. Dr. D. Ramón Pais Rodríguez.

## **ASIGNATURA TRONCAL: INSTITUCIONES DE DERECHO COMUNITARIO**

De acuerdo con el nuevo Plan de Estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) que se ha puesto en práctica el curso 2002/2003, la asignatura **Instituciones de Derecho Comunitario** se comenzará a impartir en el segundo cuatrimestre del tercer curso (2005). Su contenido estará dedicado fundamentalmente a las Instituciones, las Fuentes y la Jurisdicción de la Unión Europea. Dicha disciplina se impartirá por las áreas de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

## **CURSOS DE VERANO DE LA UNED**

Desde hace varios años el Departamento de Derecho Administrativo organiza cursos en el marco de los Cursos de Verano de la UNED. En dichos cursos además de participar profesores del Doctorado, del Master o de otros cursos, se invita a profesores, políticos y profesionales relevantes, de modo que puedan analizarse los temas de interés de la Unión Europea desde ópticas diferentes y contrastadas con la visión académica. Por otra parte la asistencia a estos cursos no precisa acreditar la posesión de título alguno.

Así se han organizado hasta la fecha los siguientes cursos:

*Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI* (Ávila, 7 a 11 de julio de 1997).

Director del Curso: E. Linde Paniagua. Intervenientes: E. Linde Paniagua; E. Arnaldo Alcubilla; V. Benedito Francés; A. Bizcarrondo Ibáñez, L. M. Linde de Castro; A. Mangas Martín; M. Medina Ortega; P. Mellado Prado; E. Ontiveros Baeza; F. Valdés Valentín Gamazo; R. Viciano Pastor; y J. M. Vidal Beltrán.

*El futuro de la Unión Europea: Después de Amsterdam, ¿qué?* (Ávila, 19 a 23 de julio de 1999).

Directores del curso: E. Linde Paniagua y Pilar Mellado Prado. Intervinientes: E. Linde Paniagua; P. Mellado Prado; J. Aragón Medina; E. Arnaldo Alcubilla; M. Bacigalupo Saggese; C. Fernández Rodríguez; J.A. Fuentetaja Pastor; L. M. Linde de Castro; P.-P. Miralles Sangro; J. Moreno Preciados; J. M. Vidal Beltrán.

*La Unión Económica y Monetaria: Balance y perspectivas* (Ávila, 3 a 7 de julio 2000).

Directores del curso: E. Linde Paniagua y Pilar Mellado Prado. Intervinientes: E. Linde Paniagua; P. Mellado Prado; M. Ahijado Quintillán; J. Aragón Medina; U. González de Frutos; R. González Ibán; L.M. Linde de Castro; M. Martín Fernández; R. Osuna Guerrero; L. Parejo Alfonso; J. Paúl Gutiérrez; P. Sándor; Á. L. Vázquez Torres. *¿Quo vadis Europa?* (Ávila, 9 a 13 de julio de 2001).

Directores del Curso: E. Linde Paniagua y J.Á. Fuentetaja Pastor. Intervinientes: C. Westendorp y Cabeza; M. Á. García Díaz; Á. Rodríguez Bereijo; M. Bacigalupo Saggese; P. Mellado Prado; R. Viciano Pastor; A. Ortega; L. Parejo Alfonso; P.-P. Miralles Sangro; E. Barón Crespo; J.Á. Fuentetaja Pastor; E. Linde Paniagua.

*El futuro de la Unión Europea: La reforma de las instituciones* (Ávila, 1 a 5 de julio de 2002).

Director del Curso: E. Linde Paniagua. Intervinientes: A. Mangas Martín; P. Mellado Prado; J. M. Sanmartín Pardo; P.-P. Miralles Sangro; M. Ahijado Quintillán; P. Andrés Sáenz de Santa María, J. Á. Fuentetaja pastor; M. Á. García Díaz; M. Delgado-Iribarren García Campero; M. Bacigalupo Saggese; C. Fernández Rodríguez; E. Linde Paniagua.

El curso de verano de este año 2003, a celebrar en Ávila, los días 30 de junio a 4 de julio, estará dedicado a La gobernanza europea.

## CURSOS DE INICIACIÓN AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Departamento de Derecho Administrativo organiza cursos de iniciación al Derecho de la Unión Europea en el marco de la que se denomina Enseñanza Abierta, destinados a los que aun no teniendo titulación universitaria están interesados por ampliar sus conocimientos en Derecho comunitarios. Tienen una duración de seis meses. Los previstos para el curso 2003/2004 son los siguientes:

*Iniciación al Derecho de la Unión Europea* (5.<sup>a</sup> edición).

*Organización del Estado y Unión Europea* (3.<sup>a</sup> edición).

*Las políticas de las Comunidades Europeas* (3.<sup>a</sup> edición).

*Políticas de la Unión Europea* (3.<sup>a</sup> edición).

## JORNADAS DE ESTUDIO

Durante el curso académico se suelen organizar jornadas de estudio de uno, dos, o tres días de duración. Ejemplo de las mismas son las Jornadas de estudio sobre *La Unión*

*Europea en el proceso de globalización*, celebradas en la Facultad de Derecho de la UNED, los días 9 y 10 de mayo de 2002, en que se han dado cita profesores, políticos y expertos en la materia (M. Ahijado y Ana Ahijado; E. Linde Paniagua; L. M. Linde de Castro; J.M. Vera Villacián; A. Recio Andreu; J.Á. Fuentetaja Pastor; A. Navarro González; M. Montobbio de Balanzó; J.I. Martínez Paricio; A. González Bondía; J. Cruz Alli Turrillas; F. Aldecoa Luzárraga; J. M. Gil Robles y Gil Delgado; Ma. A. Calvo Hornero; J. A. Alonso Rodríguez; L.N. González Alonso; L. M. Hinojosa Martínez).

Las Jornadas previstas para el primer semestre de 2003 estarán dedicadas a los temás: *La Europa Social. La Europa de la solidaridad* (Facultad de Derecho de la UNED, 20 y 21 de marzo) y *La gobernanza europea* (Facultad de Derecho de la UNED, 22 y 23 de abril).

## **REVISTA DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA (REDUE)**

En el segundo semestre de 2000 apareció el núm. 1 de la *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, revista del Departamento de Derecho de la UNED. La citada revista persigue proporcionar un instrumento en que se plasmen las actividades llevadas a cabo por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED (cursos, jornadas, etc.), así como a convertirse en un medio más de expresión al servicio de los investigadores y expertos en Derecho de la Unión Europea.

### *Consejo de Redacción:*

Juan Cruz Alli Turrillas, Mariano Bacigalupo Saggese, Fanny Castro-Rial Garrone, Pilar Celma Alonso, Carmen Fernández Rodríguez, Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, Miguel Gómez Jene, Concepción González Rabanal, Enrique Linde Paniagua, Marta Lora-Tamayo Vallbé, Blanca Lozano Cutanda, Pilar Mellado Prado, Pedro-Pablo Miralles Sangro, Ramón Pais Rodríguez, Ramón Parada Vázquez, Silvia del Saz Cordero.

### *Consejo Asesor:*

Manuel Ahijado Quintillán, Enrique Barón Crespo, Marc Carrillo López, José María Gil Robles y Gil Delgado, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Araceli Mangas Martín, Manuel Medina Ortega, Loyola de Palacio Vallelersundi, Ana de Palacio Vallelersundi, Luciano Parejo Alfonso, Álvaro Rodríguez Bereijo, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Pedro Solbes Mira, Carlos Westendorp y Cabeza.

*Director:* Enrique Linde Paniagua.

*Secretaria:* Pilar Mellado Prado.

*Vicesecretaria:* Pilar Celma Alonso.

Hasta la fecha se han publicado los siguientes números:

Núm. 1, 2.º semestre 2001: *Quo Vadis Europa*, Ed. UNED/CC.OO./COLEX.

Núm. 2, 1.º semestre 2002: *La Unión Europea en el proceso de globalización*, Ed. UNED/CC.OO./COLEX.

Núm. 3, 2.º semestre 2002: *El futuro de la Unión Europea. La reforma de las Instituciones*, Ed. UNED/Comisión Europea/CC.OO./COLEX.

Núm. 4, 1.º semestre 2003: *La Unión Europea, una perspectiva mexicana*.

El próximo número de la REDUE estará dedicado a *La Europa social*.

## ASOCIACIÓN INSTITUTO DE ESTUDIOS DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las numerosas actividades que se llevan a cabo por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED, reflejadas anteriormente han determinado a la creación de la *Asociación Instituto de Estudios de Derecho de la Unión Europea (IDUE)*. A dicha asociación tienen acceso preferente los alumnos de la UNED que hayan participado en cualesquiera estudios en Derecho de la Unión Europea a que me he referido más atrás, así como los alumnos de cursos impartidos por profesores del Programa de Doctorado, del Master, del Curso de Especialistas o de los demás cursos y jornadas, impartidos en colaboración con otras instituciones, como el Consejo General del Poder Judicial, el Instituto de Estudios Fiscales, el Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP), entre otros.

**(para mayor información contactar con Doña Susana Viñuales Ferreiro Vicesecretaria primera, email: susana\_vinuales@hotmail.com)**

### **PUBLICACIONES (Manuales, monografías y libros colectivos por orden cronológico)**

Para impartir los cursos referidos más atrás se utilizan una serie de publicaciones elaboradas por el Departamento con la colaboración, en algunos casos, de profesores ajenos al mismo, que referiremos a continuación. Además de las citadas publicaciones que constituyen los materiales obligatorios dependiendo del tipo de curso, los alumnos de los cursos tienen necesariamente que consultar un número significativo de bibliografía y documentación recomendadas.

*Derecho de la Unión Europea I (Antecedentes, instituciones, Fuentes y Jurisdicción)* (Autores: E. Linde Paniagua, Santiago Sánchez González, Pilar Mellado Prado, Pedro-Pablo Miralles Sangro, Mariano Bacigalupo Saggese), Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, 434 pgs.

*El proceso judicial comunitario* (Autor: J.Á. Fuentetaja Pastor), Ed. Marcial Pons, Madrid, 1996, 396 págs.

*Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI* (Autores: E. Linde Paniagua, E. Arnaldo Alcubilla, A. Bizcarrondo Ibáñez, L.M. Linde de Castro, A. Mangas Martín, M. Medina Ortega, P. Mellado Prado, E. Ontiveros Baeza, F. Valdés Valentín Gamazo, R. Viciano Pastor y J. M. Vidal Beltrán.), Ed. UNED/Banco del Comercio, Madrid, 1997, 318 págs.



*Código Básico de Derecho de la Unión Europea* (Autores: E. Linde Paniagua, P. Mellado Prado, P.P. Miralles Sangro, M. Bacigalupo Saggese), Ed. Colex, Madrid, 1998, 983 págs.

*El Sistema político de la Unión Europea* (Autores: E. Linde Paniagua y Pilar Mellado Prado), Ed. Pirámide, Madrid, 1999, 205 págs.

*El futuro de la Unión Europea: Después de Ámsterdam, ¿qué?* (Autores: E. Linde Paniagua, P. Mellado Prado, J. Aragón Medina, E. Arnaldo Alcubilla, M. Bacigalupo Saggese, C. Fernández Rodríguez, J. Fuentetaja Pastor, L. M. Linde de Castro, P.P. Miralles Sangro, J. Moreno Preciados y J. M. Vidal Beltrán), Ed. CC.OO./COLEX, Madrid, 1999, 236 págs.

*Introducción a la Unión Económica y Monetaria* (Autor: E. Linde Paniagua), Ed. CC.OO./COLEX, Madrid, 1999, 134 págs.

*Principios de Derecho de la Unión Europea* (Autores: E. Linde Paniagua, P. Mellado Prado, P.P. Miralles Sangro, M. Bacigalupo Saggese, C. Fernández Rodríguez, J.Á. Fuentetaja Pastor), Ed. Colex, Madrid, 2000, 578 págs.

*Organización del Estado y la Unión Europea* (Autores: E. Linde Paniagua, P. Mellado Prado, M. Bacigalupo Saggese, C. Fernández Rodríguez y J.Á. Fuentetaja Pastor), Ed. COLEX, Madrid, 2000, 333 págs.

*La Unión Económica y Monetaria: Balance y perspectivas* (Autores: E. Linde Paniagua, P. Mellado Prado, M. Ahijado Quintillán, J. Aragón Medina, U. González de Frutos, R. González Ibán, L.M. Linde de Castro, M. Martín Fernández, R. Osuna Guerrero, L. Parejo Alfonso, J. Paúl Gutierrez, P. Sándor, Á. L. Vázquez Torres), Ed. UNED/CC.OO./COLEX, Madrid, 2000, 239 págs.

*La documentación de la Unión Europea* (Autora: M. Abiega Picatoste), Ed. Colex, Madrid, 2000, 104 págs.

*Políticas comunitarias* (Autores: E. Linde Paniagua, M. Bacigalupo Saggese, C. Fernández Rodríguez, J.Á. Fuentetaja Pastor, M. Gómez Jene, C. González Rabanal, M. Lora-Tamayo Vallbé, B. Lozano Cutanda, P.P. Miralles Sangro, R. Pais Rodríguez, S. del Saz Cordero), Ed. Colex, Madrid, 2001, 747 págs.

*Fondos, Iniciativas y Programas Comunitarios* (Autora: C. Fernández Rodríguez), Ed. Colex, Madrid, 2001, 164 págs.

*Políticas de la Unión Europea* (Autores: J.Á. Fuentetaja Pastor, M. Bacigalupo Saggese), Ed. Colex, Madrid, 2002, 134 págs.

*Guía práctica de Derecho de la Unión Europea* (Autor: E. Linde Paniagua), Ed. Colex, 2002, 370 págs.

*Iniciación del Derecho de la Unión Europea* (Autores: E. Linde Paniagua y Pilar Mellado Prado), Ed. COLEX, Madrid, 2003.

**Para ampliar información relacionada con los estudios sobre Derecho de la Unión Europea en la UNED puede consultarse la página WEB:**

[www.uned.es/master-derecho](http://www.uned.es/master-derecho)

**o bien escribir al e-mail:**

[master.unión.europea@der.uned.es](mailto:master.unión.europea@der.uned.es)

