Aproximación al concepto de ciudadanía europea desde la perspectiva de género: El presupuesto político de la transversalidad[1]

María Nieves Saldaña
(Universidad de Huelva)

La Constitución en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, es inconstitucional; la Constitución es nula si la mayoría de los individuos que componen la nación no han cooperado en su redacción.

Olympe de Gouges, *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*, Paris, 1791, Artículo XVI.

Resumen

La Unión Europea ha promovido la democracia paritaria en diversas declaraciones y resoluciones, considerando que la infrarrepresentación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones implica un déficit de ciudadanía que afecta al sistema democrático. Sin embargo, el proceso constituyente europeo se ha visto afectado por tal déficit estructural de ciudadanía que ha supuesto una quiebra para la conquista de la democracia paritaria en Europa, como refleja paradigmáticamente el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Palabras clave: Democracia paritaria - Unión Europea - Ciudadanía europea - Proceso constituyente europeo

Abstract

The European Union has promoted the parity democracy in several Declarations and Resolutions, considering that the infra-representation of wo-

[1] El presente artículo es resultado de la comunicación presentada en la mesa temática relativa al "Principio de igualdad y no discriminación" del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la Universidad de Sevilla del 3 a 5 de diciembre de 2003.

Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, N° 16. Diciembre de 2006. Págs. 134-166.

men in decision making supposes a deficit of citizenship that affects the democratic system. However, the European constitutional process has been affected by so structural deficit of citizenship that has supposed a failure for the conquest of parity democracy in Europe, as paradigmatically shows the Treaty establishing a Constitution for Europe.

Key words: Parity democracy - European Union - European citizenship - European constitutional process

Del "*mainstreaming*" de género y del "déficit de ciudadanía", de la integración de su dimensión sustantiva y formal

Desde mediados de 1990 y tal como ha sido definido por las Naciones Unidas, el llamado "*mainstreaming*" de género se ha revelado como el nuevo concepto de superación de las desigualdades sustantivas de género que aún hoy afectan a las sociedades democráticas avanzadas[2]. Sin embargo, no se ha prestado la suficiente atención a un concepto que se presenta como una simple manifestación formal de aquél, la llamada "participación equilibrada" en el proceso de toma de decisiones[3]. Concepto que ha motivado la adopción de medidas de "acción positiva" de diverso tipo, destacando especialmente las discutidas "cuotas electorales" para incrementar la representación de las mujeres en los órganos de decisión política[4]. Sin embargo, este aspecto cuan-

[2] *Vid. The Report of the Economic and Social Council for 1997*, Naciones Unidas, 17 de Julio de 1997. De la extensa literatura, *vid.* M. A. Pollack y E. Hafner-Burton, "Mainstreaming Gender in Global Governance", *European Journal of International Relations*, vol. 8, núm. 3, 2002, págs. 339-373; Consejo de Europa, *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices, Final Report of the Activities of the Group of Specialists on Mainstreamin*g, EG-S-MS(98)2, Strasbourg, 1998.

[3] El concepto es atribuido generalmente a R. Moss Kanter quien identifica cuatro diferentes ratios en que puede presentarse la minoría respecto de la mayoría, señalando que en la participación equilibrada ("*balanced participation*") la minoría alcanza más del 40% del total de puestos de representación, suficiente para influir en el proceso de toma de decisiones; *vid. Men and Women of the Corporation*, Basic Books, New York, 1977; y también, "Some effects of proportions on group life: Skewed sex ratios and responses to token women", *American Journal of Sociology,* vol. 82, págs. 965 y ss., especialmente pág. 990.

[4] De la muy extensa bibliografía, sobre el asunto en la literatura española, *vid.* O. Salazar Benítez, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial. Contra el monopolio de los púlpitos,* Diputación de Córdoba, Universidad de Córdoba, 2001; M. Martínez Sospedra, "La sombra de Agamenón. Sobre la constitucionalidad del establecimiento de cuotas por razón de sexo en las listas electorales", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió* Ceriol, núm. 30-31, 2000, págs. 109-135; A. Ruiz Miguel, "Paridad electoral y cuotas femeninas", en *Claves de Razón Práctic*a, núm. 94, 1999; págs. 48-53; L. Favoreu, "Principio de igualdad y representación política de las mujeres: cuota, paridad y Constitución", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, 1997, págs. 13-28.

titativo-formal, aún estructural para la superación del "déficit de ciudadanía", ha de integrarse por su dimensión sustantiva, esto es, la equilibrada participación en la ciudadanía no es sólo una conquista parcial de las políticas de *mainstreaming*, es su presupuesto fundacional, en la medida en que sólo cuando se alcance la igual participación en el proceso de toma de decisiones, especialmente en el ámbito de la representación política, será posible integrar en su plenitud las distintas manifestaciones de las desigualdades sustantivas que persiguen las políticas derivadas del *mainstreaming* de género.

En efecto, desde el punto de vista formal, en los sistemas de democracia representativa el concepto de ciudadanía alcanza su máxima expresión en el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la representación, en su dimensión positiva y negativa, las dos facetas de la representación, sufragio activo y pasivo[5]. Pues bien, resulta claro que actualmente los países que se rigen por ese concepto avanzado de democracia han alcanzado el *maximun* del primer estadio, al reconocerse el derecho de sufragio activo a todos los ciudadanos sin distinción de sexo (sufragio universal). Sin embargo, el segundo estadio, la incorporación de la mujer a la representación política en condiciones de paridad está lejos de su plena realización, desde esta perspectiva, más que hablar de la incorporación de la mujer a la vida pública, debería por tanto referirse a la *incorporación de la mujer a la plena ciudadanía*, al *status* pleno de ciudadana.

Curiosamente, la incorporación de la mujer a la ciudadanía no es un fenómeno reciente, de mediados del siglo XX con el florecimiento de los movimientos feministas de los años sesenta. Realmente, la lucha por la incorporación de la mujer a la ciudadanía comienza con la conquista de los derechos políticos a finales del siglo XVIII, con la acción de las llamadas *sufragettes*, centrada en la consecución del primer estadio de la ciudadanía, el derecho de sufragio activo, el derecho al voto de la mujer, etapa inaugurada con la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* de Olympe de Gouges en 1791. Y desde entonces hasta bien entrado en siglo XX, la conquista del acceso al voto centró los esfuerzos de la lucha por la igualdad política de la mujer[6]. Sin embargo, no puede olvidarse que esta única dimen-

[5] Sin duda, el concepto clásico de ciudadanía "Implica la participación activa en el Poder del Estado y presupone la existencia de una función típicamente política que se ejerce con sustantividad propia... Se es ciudadano en cuanto se participa en la función política del Estado; en cuanto se ejercitan derechos políticos; en cuanto se lleva a cabo una actividad racional de gobierno", *vid.* "Ciudadano"; en *Enciclopedia Jurídica*, F. Seix Editor, Tomo IV, Barcelona, 1952, pág. 163.

[6] De la extensa bibliografía sobre el diacrónico proceso de conquista del sufragio por las mujeres, *vid.* C. Faure (dir.), *Encyclopédie politique et historique des femmes: Europe, Amérique du Nord*, Presses Universitaires de France, Paris, 1997; E. Viennot (dir.), *La démocratie à la française 'ou les femmes' indésirables*, Publications de l'Université, Paris, 1996; y tam-

sión de la ciudadanía no satisface las exigencias de la democracia representativa avanzada de principios del siglo XXI, o, a tenor de la expresión acuñada en el ámbito europeo, de la "ciudadanía europea activa" (*civic participation*), sólo alcanzable por la efectiva e igual participación de todos sus titulares en la toma de decisiones políticas. Paradójicamente, este aspecto, aún estructural para el sistema democrático, presupuesto fundacional y garante de la consecución de las distintas manifestaciones de la igualdad entre mujeres y hombres, ha sido marginado a un plano secundario hasta hace muy pocos años, el que menos ha avanzado, porque, la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, y en términos todavía estrictamente cuantitativos[7], está muy lejos de alcanzar siquiera sea la *representación equilibrada*, de forma que ninguno de los dos sexos tenga una presencia mayor del 60%, no hablemos ya de la *igual representación y participación*, lo que supondría la conquista plena de la ciudadanía, de la acuñada y célebre *democracia paritaria*[8].

Sin embargo, la superación de tal "déficit de ciudadanía" viene a constituirse en condición estructural para alcanzar tres elementos fundacionales del actual sistema democrático, a saber: la "plena legitimación democrática" del proceso de toma de decisiones; la plasmación real y efectiva de la "igualdad sustancial"; y, en tercer lugar y como resultado, la necesaria transformación política que haga posible esa "reactualización" del contrato social que supere la milenaria vigencia del "*pactum subjectionis*" sobre la mitad del género humano. Cuestiones todas que vienen a ejemplificarse en el diacrónico proceso de conformación del concepto de ciudadanía europea, en la incorporación del *mainstreaming* como estrategia integral de género en las políticas europeas y, finalmente, en su reciente proceso de constitucionalización.

---

bién, L. Nuño Gómez (coord.), *Mujeres: de lo privado a lo público*, Tecnos, Madrid, 1999, especialmente la Iª Parte, págs. 25-131. Para una relación pormenorizada de las sucesivas fechas que jalonan el acceso de la mujer al sufragio, *vid.* www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm.

[7] Corría el año 1975 cuando la Unión Interparlamentaria realizó la primera *Encuenta Mundial sobre la Participación de Mujeres* en los 74 Parlamentos que entonces tenía asociados, extendiéndose a partir de 1992 la evaluación a todos los Parlamentos del mundo. Las cifras actualizadas por la Unión Interparlamentaria a 31 de enero de 2006 confirman que sólo dos países, Suecia y Ruanda han alcanzado las exigencias de la participación equilibrada en la toma de decisiones: *vid.* http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.

[8] De la extensa bibliografía, *vid.* especialmente, E. Martínez Sampere, "La legitimidad de la democracia paritaria", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, enero-marzo, 2000, págs. 133-149; M. A. Trujillo, "La paridad política", en *Mujer y Constitución en España*, Enrique Álvarez Conde y otros, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 355-383; F. Gaspard, "La parité, pourquoi pas?", en *Pouvoirs,* núm. 82, 1997, págs. 115-125; P. Thumerelle, "La démocratie paritarie: une idée neuve in Europe", en *L´Année Européene*, 1996; P. Saavedra López (dir.), *Hacia una democracia paritaria: Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, Madrid, CELEM, 1999.

De la Europa de los ciudadanos a la "ciudadanía europea activa"

Sin duda, la formulación del concepto de ciudadanía europea ha sufrido una suerte de configuración progresiva inherente al proceso de integración europea que ha dado lugar a una definición multifacética, orientada en su última formulación hacia la llamada "ciudadanía europea activa" o "ciudadanía europea cívica" (*civic participation*). En efecto, aunque los autores del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea* firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 no pensaron en el vínculo entre el proceso de integración y una eventual ciudadanía europea, ni siquiera la mención expresa en el preámbulo a los "pueblos europeos" hacía prever, como ha señalado Mancini, una aproximación al concepto[9]; sin embargo, al introducir la libertad de circulación, y por tanto también la de establecimiento, el Tratado incorporó una de las disposiciones más relevantes con vistas al ulterior establecimiento de la ciudadanía europea, aunque al responder a claves socioeconómicas se restringió al sector de los trabajadores. Así, la libre circulación no aparecía ligada a ningún concepto de ciudadanía, antes al contrario, estaba estrechamente vinculada al desempeño de una actividad económica (trabajo por cuenta ajena, actividad independiente o prestación de servicios). Por consecuencia, el derecho de residencia se reconoció a los trabajadores y a sus familias en relación con el derecho a ejercer una actividad laboral en otro país miembro de la Comunidad Europea, de ahí la expresión acuñada de la *Europa de los mercaderes*.

En la década de los setenta emerge el concepto de la *Europa de los Ciudadanos*, con el objetivo de hacer de la Comunidad Europea una realidad tangible para los nacionales de los Estados miembros. Así, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en diciembre de 1974 se acordó elaborar un primer catálogo de los llamados "derechos especiales" que podrían concederse a los ciudadanos de los Estados miembros por su pertenencia a la Comunidad Europea. Entre ellos figuraban el derecho general de residencia, el derecho de sufragio activo y pasivo (al menos a nivel municipal), el derecho de acceso a cargos públicos y el pasaporte de la Unión[10]. En

[9] *Vid.* F. Mancini, "The Making of a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, núm. 26, 1989, págs. 595-614, especialmente pág. 596.

[10] *Vid.* Bol. CE 12-1974 y el informe de la Comisión Europea al respecto, COM (75) 321, final de 2 de junio de 1975. Sin embargo, como señala A. Mangas Martín, "en la concepción de las instituciones comunitarias y de los Estados, la creación de símbolos y derechos no tiene como destinatario y finalidad directa y propia a los ciudadanos sino el proceso mismo, el entramado jurídico económico es lo que importa. Se desea que los pueblos vean la Comunidad y vean las ventajas de pertenecer a ella de forma inmediata e invisible. Pero se trata de unos "derechos especiales" y un mundo de apariencias (los símbolos) con el objetivo no velado de

el *Informe Tindemans* de 1975, redactado por el entonces primer ministro belga a instancias de la Cumbre de París de 1974, se proponía en el Capítulo "La Europa de los Ciudadanos", además de una serie de actuaciones encaminadas a la mejor protección de los derechos de los individuos, la aprobación de diversas medidas que hicieran perceptible, mediante señales exteriores, el surgimiento de una "conciencia europea", así se amplían los derechos individuales de los ciudadanos (reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales, derecho individual de recurso ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el caso de conculcación de derechos fundamentales) y la libertad de circulación (supresión de los controles de identidad en las fronteras, homologación de títulos universitarios)[11]. Aunque, sin duda, la gran contribución de la Conferencia de París a la ciudadanía europea fue el acuerdo para el establecimiento del sufragio universal y directo en la elección de los representantes de la Asamblea, adoptado por el Consejo de Ministros en la Decisión 76/787 a la que se incorpora aneja el *Acta de 20 de septiembre de 1976 relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo*[12], causa de la celebración de las primeras elecciones europeas directas en los entonces nueve Estados miembros en junio de 1979, siendo éste, como apunta Blumann, el primer signo tangible de una ciudadanía europea, introduciéndose así, como señala Bru, "un elemento integrante de la misma, la participación democrática"[13].

Habrían de pasar diez años para que en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984 se decidiese la creación de un *Comité ad hoc* para la "Europa de los Ciudadanos", presidido por el eurodiputado italiano Pietro Adonnino y con la misión específica de potenciar la adhesión de los ciudadanos europeos a la construcción europea, aprobándose las proposiciones que presentase el segundo *Informe Adonnino* al Consejo Europeo de Milán los días 28 y 29 de junio de 1985, referidas a los "derechos especiales" de los ciudadanos, concretamente los relativos a la participación de los ciudadanos en el proceso político tanto en la Comunidad como en los Estados miembros, tales como el derecho de sufragio en las elecciones municipales para nacionales de otros Estados miembros, las normas de votación unifor-

---

servir así a la Comunidad misma", *vid.* "La ciudadanía de la Unión", en *Cátedra Joaquín Ruiz Jiménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo: El Defensor del pueblo en el T.U.E.*, Jornadas celebradas los días 2 y 3 de noviembre de 1991, en la sede de la Universidad Carlos III, Madrid, 1993, pág. 23.

[11] *Vid. Rapport Tindenmans sur L'Union Européene du 29 décembre 1975*, Bull. CE, Suppl. 1, 1976.

[12] DOCE nº L 278 de 8 de octubre de 1976.

[13] *Vid.* C. Blumann, "L'Europe des citoyens", *Revue du Marché Comun*, avril, 1991, págs. 283-292, especialmente pág. 283; C. Bru Puron, C., "La ciudadanía europea", *Sistema*, núm. 114-115, 1993, pág. 3.

mes para las elecciones al Parlamento Europeo, el derecho de petición ante el Parlamento y el nombramiento por éste de un Defensor del Pueblo[14].

Más atrevido fue el *Proyecto de Tratado de Unión Europea*, aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984 y presentado por el eurodiputado Altiero Spinelli, recogiéndose en el art. 3 del llamado *Proyecto Spinelli* un incipiente concepto de "Ciudadanía de la Unión", "Los ciudadanos de los Estados miembros son, por ello, ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión está ligada a la calidad de ciudadano de un estado miembro; no puede adquirirse o perderse separadamente. Los ciudadanos de la Unión participan en la vida política de la misma bajo las formas previstas por el presente Tratado, gozan de los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, y se conforman a las normas de ésta"[15]. Concepto omitido en el Acta Única Europea de 1986, debido en gran parte a la ausencia de una norma primaria que otorgase base jurídica suficiente para conceder directamente derechos de ciudadanía[16].

Realmente, la consagración de estos ámbitos de ciudadanía en el Derecho comunitario primario no tiene lugar hasta la aprobación del *Tratado de la Unión Europea* de 7 de febrero de 1992, cuando cobra vigencia la idea de crear una Unión como entidad política necesitada de su presupuesto fundacional, la ciudadanía, destacando en el *iter* que condujo a su adopción la Propuesta oficial española de octubre de 1990 que bajo el rótulo "Hacia una ciudadanía europea" proponía que la Conferencia Intergubernamental estudiase la necesidad de modificar o completar los Tratados para "definir al menos el concepto de ciudadanía y el status civitatis que conlleva como conjunto de derechos, libertades y obligaciones del ciudadano de la Unión europea"[17]. Así, en el *Tratado de Maastricht* la ciudadanía de la Unión se

[14] *Vid.* Informe del Comité *ad hoc*, "Europa de los ciudadanos", dirigido al Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985 (Informe Adonnino II), *Bol. CE*, 6/1985. Con todo, como ha señalado D. J. Liñán Nogueras, en la formulación del concepto de ciudadanía ofrecido por el *Informe Andonnino* se entremezclaban objetivos de notable importancia jurídica con otros de "bajo nivel"; *vid.* "De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión", *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D-17, septiembre de 1992, págs. 63-99, especialmente, pág. 68.

[15] Bol. CE, 2/1984, el Proyecto se recoge al completo en la sección de textos y documentos de F. Aldecoa Luzarraga, *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Tecnos, Madrid, 2002, págs. 525-541.

[16] *Vid.* J. Ziller, "De l'Europe des citoyens à la citoyenneté de l'Union. Quelques réflexions sur la bureacratie et le droit dans la construction européenne, Présence du droit public et des droits de l'homme", *Mélanges offerts à Jacques Velu*, Tomo II, págs. 1139-1151, especialmente pág. 1141.

[17] *Vid. Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, núm. 1, 1991, págs. 333-338. Precursora de la propuesta española, fue, sin duda, la carta que el Presidente del Gobierno español envió

incorpora como parte específica del Tratado Constitutivo, configurándose como uno de los ejes de la política de integración europea. De esta suerte, la ciudadanía se vincula a la Unión Europea en un doble sentido, desde la exigencia democrática de la participación de los ciudadanos en su construcción y desde la emergencia de una nueva entidad política que requiere de una fuente de legitimación que sobrepase la de los Estados, transitándose, ahora sí, de la "Europa de los Mercaderes" a la "Europa de los ciudadanos"[18]. Con todo, la atribución de la ciudadanía lo es atendiendo a la nacionalidad del Estado miembro, de manera que se superponen dos *status civitatis* en el que uno es presupuesto condicional del otro, asunto que ha merecido pronunciamientos expresos del Parlamento Europeo, proponiendo que sea la Unión quien defina tanto las condiciones uniformes de adquisición o de pérdida de la ciudadanía de los Estados miembros como las condiciones de adquisición o de pérdida de la ciudadanía de la Unión, competencia esta última reservada al siempre emergente "santuario político" de la soberanía estatal[19].

Diacrónico proceso de configuración de la emergente ciudadanía europea en el que destaca el *Tratado de Ámsterdam* por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, de 2 de octubre de 1997. La enunciación como primer objetivo del Tratado de acercar la Unión a los ciudadanos se traduce en una especial protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, recogiéndose en el artículo 6 el compromiso de la Unión para con el respeto de los derechos, y –con especial relevancia para el tema que nos ocupa– cláusulas específicas de no discriminación en el artículo 13. Compromiso que viene a reforzarse con el establecimiento de mecanismos de sanción para aquellos Estados que violasen grave y reiteradamente los principios en que se funda la Unión, esto es, la libertad, la democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios comunes a todos los Estados miembros y que constitu-

---

el 4 de mayo de 1990 al Presidente del Consejo Europeo, donde se ponía de relieve el valor que aportaba la ciudadanía a la dimensión política de la Unión: "... la Unión política consiste primordialmente en transformar un espacio, hasta ahora de carácter económico en un espacio común integrado, en el que al ciudadano europeo le corresponda la posición de protagonista", *vid. Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, núm. 3, 1990, págs. 780-781.

[18] *Vid.* M. Pérez González, "La ciudadanía de la Unión: un estatuto evolutivo", en *El Tratado de la Unión Europea: análisis jurídico*, Documentación Jurídica 85-86, F. M. Mariño Menéndez (ed.), Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, págs. 77 y ss.; L. Le Hardy de Beauliu (dir.), *Du déficit démocratique à l'Europe des cityens*, Presses Universitaires de Namur, Namur, 1994.

[19] *Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 21 de noviembre de 1991 sobre la ciudadanía de la Unión*, DOCE 366/205 de 16.12.1991.

yen el fundamento de la Unión[20]. El objetivo principal de la institucionalización de este nuevo status jurídico ha sido reforzar y potenciar la identidad europea y posibilitar que los ciudadanos europeos participen de forma más intensa en el proceso de integración comunitario. Así, la condición de ciudadano europeo queda reservada a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, de manera que la ciudadanía europea no sustituye sino que complementa la ciudadanía de cada Estado, de ahí que sean las leyes que regulan la nacionalidad de cada Estado miembro las que determinen el acceso a la ciudadanía de la Unión (art. 17 de la versión consolidada en Niza). Y a la condición de ciudadano europeo se coadyuva expresamente el derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros (art. 18), el derecho a ser elector y elegido en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado miembro donde haya fijado su residencia (art. 19), el derecho a recibir protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro si el país de origen del ciudadano europeo no tiene representación diplomática en un tercer país (art. 20), el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho de acudir al Defensor del Pueblo en los casos de mala administración de las instituciones y los órganos comunitarios (art. 21)[21].

Diacrónico proceso de conformación inacabado, porque un mayor desarrollo de la ciudadanía europea que exprese un sentimiento de pertenencia a ella ha constituido uno de los desafíos a afrontar por la Unión Europea en su proceso de constitucionalización. Proceso germinado en la *Decisión del Consejo Europeo de Colonia relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*[22], y abierto en la *Declaración relativa*

[20] A instancia de una tercera parte de los Estados miembros o de la Comisión y tras un dictamen afirmativo del Parlamento, si el Consejo Europeo de Jefes de Estado o de Gobierno constatara por unanimidad que uno de los Estados miembros viola grave y reiteradamente alguno de los derechos protegidos por el Tratado, podrá por mayoría cualificada suspender los derechos del Estado causante de tal violación incluyéndose los derechos de voto en el Consejo. *Vid.* J. Laso Pérez, "El Tratado de Ámsterdam y el respeto de la democracia y los derechos humanos", *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja,* Especial monográfico sobre el Tratado de Ámsterdam 1ª Parte, suplemento BEUR, núm. 2, febrero de 1998, págs. 31-42; S. Sanz Caballero, "Los derechos fundamentales en el Tratado de Ámsterdam: una reforma tímida pero positiva de los tratados constitutivos", *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, núm. 4, diciembre de 1998, págs. 58-77.

[21] DOCE C 340/01, 10 de diciembre de 1997.

[22] Acudiendo a legitimación que otorga la protección de los derechos fundamentales, la Decisión señala los derechos que a juicio del Consejo deben reconocimiento en la futura Carta, señalándose expresamente los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión: "La salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma (...) La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de

al Futuro de la Unión, Declaración núm. 23 aneja al Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001[23]. Así, siguiendo el mandato del Consejo Europeo de Colonia, la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* proclamada en la Cumbre de Niza el 7 de diciembre de 2000[24], dedica su Capítulo V a la *Ciudadanía*, reservándose exclusivamente a los ciudadanos de la Unión los clásicos derechos a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado miembro en que residan (artículos 39 y 40), y el derecho a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro en terceros países (artículo 46), derechos todos reconocidos en la ciudadanía alumbrada por el *Tratado de Maastricht* y que, dada la ausencia de efectos jurídicos de la Carta, no han supuesto mayor avance en la ciudadanía europea[25].

Con todo, aunque la Carta representa el primer documento de un emergente proceso de constitucionalización que pretende avanzar en la construcción de una ciudadanía europea, el actual artículo I-10 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (en adelante TCE), aprobado en Roma el 29 de octubre de 2004 y en proceso de ratificación por los Estados miembros, viene igualmente a definir la ciudadanía de la Unión como título de imputación de derechos que se añade sin sustituirla a la ciudadanía nacional, configurándose por tanto una suerte de ciudadanía de "superposición" que viene a añadirse a la nacional, siendo los Estados los que de manera indirecta deciden quiénes son ciudadanos de la Unión: "Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro poseerá la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla". Entre los derechos que se derivan de la ciudadanía de la Unión, la Constitución Europea señala el dere-

---

los derechos fundamentales y su alcance (...) La Carta deberá contener asimismo los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión"; *vid. Decisión del Consejo Europeo de Colonia relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, de 3 y 4 de junio de 1999.

[23] DOCE C 80, de 10 de marzo de 2001, págs. 85-86. En este sentido, *vid.* F. Aldecoa Luzárraga, "La apertura del proceso constituyente", *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, núm. 7/8, suplemento, marzo de 2001, págs. 7-13.

[24] DOCE C 364, de 18.12.2000.

[25] Aunque en la Decisión del Parlamento Europeo sobre la aprobación del proyecto de Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (C5-0570/2000) de 14 de noviembre se solicitaba la incorporación de la Carta a los Tratados, el Consejo Europeo de Niza acordó no dotar de efectos jurídicos a la Carta, aplazándose la determinación de su estatuto jurídico en el marco del debate sobre el futuro de la Unión y de la próxima reforma de los Tratados prevista para 2004. Desde una posición garantista, Carrillo Salcedo defiende que la Carta goza de efectos jurídicos considerándola una suerte de carta constitucional que recoge las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y los principios generales del Derecho Comunitario; *vid.* "Notas sobre el significado jurídico y político de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, enero/junio de 2001, págs. 7-26.

cho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros; el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; el derecho a la protección diplomática y consular; el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo y el derecho a dirigirse por escrito a las instituciones en una de las lenguas de la Unión y de recibir una contestación en esa misma lengua. Junto a estos derechos ciudadanos, en el Título específico de la Constitución consagrado a "La vida democrática de la Unión" se consagra el principio de democracia participativa (art. I-47), que supone el reconocimiento a los ciudadanos y a las asociaciones representativas de la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión, así como el derecho a la iniciativa ciudadana ante la Comisión sobre cuestiones que los ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución[26].

Así las cosas, el estatuto de la ciudadanía europea en los albores del siglo XXI ha de contemplarse desde una perspectiva diacrónica e integradora del déficit democrático de que adolece la Unión Europea, únicamente superado por la consolidación de una ciudadanía activa, basada en la participación política y cívica, presupuesto de la profundización en los derechos civiles, políticos y sociales y de una conciencia de identidad europea. Conscientes de este déficit de ciudadanía, diversas iniciativas europeas abogan por la necesidad de promover una ciudadanía activa (*civic participation*). Así, en la *Declaración núm. 23 aneja al Consejo Europeo de Niza*, se reconoce la necesidad de mejorar y supervisar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros. Igualmente, el *Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea* de 25 de julio de 2001 promueve el principio de la participación de los ciudadanos desde la concepción hasta la aplicación de las políticas y la necesidad de implicar a la sociedad civil y las organizaciones que la integran[27]. Y en la *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, anexa a las conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2001, se afirma que uno de los desafíos fundamentales que debe asumir la Unión Europea en su proceso de constitucionalización es cómo acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las Instituciones europeas.

[26] *Vid. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, aprobado en Roma el 29 de octubre de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de diciembre de 2004 (DO C 310), especialmente arts. I-10 y I-47.

[27] Comisión de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europea: Un libro blanco*, Bruselas, 25.07.2001, COM (2001) 428 final.

De ahí la obligación impuesta a la Comisión de informar cada tres años al Parlamento, al Consejo y al Comité Económico y Social de la aplicación de las disposiciones de la Parte Segunda del Tratado relativas a la ciudadanía europea (art. 22 de la versión consolidada en Niza). En esta línea, en el Tercer Informe de la Comisión sobre la Ciudadanía de la Unión de 2001 se define la ciudadanía europea como "fuente de legitimación del proceso de integración europea –debido al refuerzo de la participación de los ciudadanos– y elemento fundamental para la creación de un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a la Unión Europea, de una verdadera identidad europea"[28]. Y en la *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa* (*civic participation*) presentada por la Comisión en mayo de 2003, se financia la promoción de la ciudadanía europea activa durante un período de cinco años (2004-2008)[29].

Igualmente, en un intento de aproximación a la emergente "ciudadanía europea activa" y con el objetivo de superar el clásico principio de la nacionalidad en la atribución de la ciudadanía en el proceso constituyente, el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre la *Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea* y en defensa de una "ciudadanía europea, plural, inclusiva y participativa", propone a la Convención Europea que se adopte un nuevo criterio de atribución, una "noción extensa de ciudadanía europea" cuyo ámbito de aplicación personal incluya a quienes siendo nacionales de terceros países se encuentren en situación de residencia estable o de larga duración en alguno de los Estados miembros de la Unión Europea, noción extensa que se corresponde con la adoptada por la Comisión Europea en el año 2000 bajo la denominación de "*ciudadanía cívica*"[30]. Y no le falta razón al Comité en su propuesta, toda vez que en su fundamentación acude a la pertenencia a la comunidad, a la *civitas* europea, como título fundacional de la ciudadanía y de su pleno ejercicio, esto es, la igual participación política[31].

---

[28] COM (2001) 506 final.

[29] COM (2003) 276 final.

[30] COM (2000) 757 final.

[31] "En la actualidad, la ciudadanía de la Unión y los derechos políticos que conlleva se atribuyen en función de la nacionalidad. Se reconoce la ciudadanía europea, a cinco millones de personas que residen en los Estados miembros y son nacionales de otro Estado miembro. Pero se discrimina entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. Algunos Estados miembros y algunos Estados candidatos reconocen el derecho al sufragio activo en las elecciones municipales; pero la mayoría de los Estados niegan a estas personas los derechos políticos. En base al principio de igualdad es necesario que se eliminen estas discriminaciones basadas en la nacionalidad (...) Sin duda, cuando a una persona o grupo de personas, la sociedad en la que reside le niega el derecho al voto y a la participación política, está manifestado una voluntad excluyente: se le niega la pertenencia a la comunidad. A estas personas, se les permite residir, trabajar, pagar los

Igual participación política que conduce a una suerte de "ciudadanía participativa" con consecuencias de mayor envergadura,

> En la primera Constitución Europea, al principio del siglo XXI, es necesario que el derecho a la ciudadanía supere los límites de la pertenencia a la nacionalidad, y se abra al concepto de la residencia estable. Si la base de los derechos políticos y sociales para las personas es la pertenencia a una comunidad de carácter nacional o la pertenencia a un grupo étnico-cultural, no es posible configurar una ciudadanía europea. Europa es plural en todos los sentidos, en esencia es intercultural. La base de la Unión Europea no es la "nación europea". La ciudadanía europea no puede estar basada exclusivamente en la nacionalidad. *La ciudadanía europea debe superar la simple suma de los nacionales de los Estados miembros, para constituir una ciudadanía política, de carácter plural e integradora y participativa. Esta ciudadanía participativa, que forma parte de la identidad común de los ciudadanos europeos, no supone solo una relación democrática entre los ciudadanos y el "estado", sino que va más allá y significa también un sistema de relaciones participativas entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil*[32].

En definitiva, un mayor avance de la ciudadanía europea que exprese un sentimiento de pertenencia a ella es uno de los desafíos que afronta la Unión Europea, especialmente tras la ampliación de 1 de mayo de 2004. Sin embargo, para que se cree un nuevo marco dentro del cual se tenga conciencia de esa suerte de "ciudadanía europea activa" es necesario integrar un presupuesto fundacional en suspenso y latente desde su formulación inicial, esto es, la "igual participación en la ciudadanía", presupuesto que, como apuntan las páginas que siguen, no ha alcanzado todavía siquiera sea a su tronco original, esto es, la igual participación de hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones, especialmente en el ámbito político, cuya conquista iniciaría el camino para la superación del déficit de ciudadanía, ínsito aún, como veremos, en su proceso de constitucionalización.

De la superación del déficit de ciudadanía: Hacia la "ciudadanía equilibrada"

En efecto, en el diacrónico proceso de configuración de la ciudadanía europea arriba descrito se aprecia un "déficit de ciudadanía" que afecta a su

impuestos y las cotizaciones sociales, aceptar y cumplir nuestras leyes... pero no se les concede, entre otros, el derecho a la participación política. No son ciudadanos de la Unión Europea, porque aunque lo soliciten, no forman parte de la comunidad política, de la "civitas" donde residen", DO C 208 de 3.9.2003, págs. 76-81.

[32] *Ibidem*, pág. 80.

núcleo fundacional y que viene a concretarse en esa dimensión positiva del *status* ciudadano que se proyecta en su incorporación al espacio público y que en orden a la preservación del sistema democrático coadyuva a la "igual participación en la ciudadanía". Y es que el proceso de integración europeo no ha resultado ajeno a la desigual participación de la mitad de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente en el ámbito político, cuestionándose así la legitimidad democrática sobre la que pretende sustentarse, de ahí la progresiva incorporación, tanto de la Unión Europea como de sus Estados miembros, a la emergente superación del déficit de ciudadanía que ha venido protagonizando el Derecho Internacional.

Consciente del "déficit de ciudadanía" estructural de que adolecen los actuales Estados democrático, fueron los documentos internacionales los primeros en su declaración y en la potenciación de medidas tendentes a su superación, dando lugar a lo que podría llamarse una "vorágine de la paridad". Así, el artículo 7 del *Acuerdo para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres* adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco de la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, de 18 de diciembre de 1979 y actualmente en vigor en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la Unión Europea, compromete a los países firmantes de manera muy detallada a poner en práctica medidas adecuadas con vistas a eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública, estableciéndose en su artículo 4 que la puesta en práctica de medidas temporales especiales para acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres no puede ser considerada como un acto de discriminación, legitimándose por lo tanto la aplicación de medidas positivas[33].

Aunque, sin duda, en el ámbito internacional destaca el avance que supuso la *Declaración* y el llamado *Programa de Acción de Beijing*, firmado por la Unión Europea y adoptado en la *IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre las mujeres* celebrada el 7 de septiembre de 1995, afirmándose que "el concepto de democracia no adquirirá un sentido real y dinámico hasta que las orientaciones políticas y las legislaciones nacionales no sean definidas en común por los hombres y las mujeres", considerándose el "poder y la toma de decisiones" uno de los doce campos críticos de intervención, estableciéndose las medidas a poner en práctica, incluso acciones positivas, por

[33] Aunque la Unión Europea no es parte de la *Convención sobre los derechos políticos de las mujeres*, de 20 de diciembre de 1952, ni de la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, de 18 de diciembre de 1979, sí lo son todos los Estados miembros, lo que les obliga a defender en el seno de la Unión las acciones positivas a favor de la participación política de las mujeres que se impulsan desde estos Tratados Internacionales.

los organismos internacionales y nacionales para asegurar una igual representación de hombres y mujeres, y confirmándose la vigencia de su Plataforma de Acción en la *Asamblea General de las Naciones Unidas* celebrada en Nueva York del 5 al 9 de junio de 2000 (Pekín+5)[34].

La Unión interparlamentaria ha potenciado también la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones, especialmente el acceso a las Cámaras legislativas, considerando la participación de las mujeres en la vida política un elemento esencial de la democracia. Así, en la Conferencia celebrada en Nueva Delhi bajo el rótulo *Hacia la colaboración entre hombres y mujeres en política* entre el 14 y el 18 de febrero de 1997, la Unión Interparlamentaria declara el objetivo de construir un "nuevo contrato social" en el que el hombre y la mujer actúen en plano de equidad y de complementariedad, enriqueciéndose mutuamente de sus diferencias. Y el Consejo de la Unión Interparlamentaria adoptó en el Cairo la *Declaración Universal sobre la Democracia* en septiembre de 1997, señalándose la colaboración entre mujeres y hombres principio fundamental para la consecución de la democracia: "El logro de la democracia supone una auténtica asociación entre hombres y mujeres para la buena marcha de los asuntos públicos, de modo que tanto los hombres como las mujeres actúen en igualdad y complementariedad, obteniendo un enriquecimiento mutuo a partir de sus diferencias".

Por su parte, el Consejo de Europa, en el marco del *Convenio Europeo de Derechos Humanos*[35], también ha potenciado en diversos documentos ju-

[34] Entre las medias a tomar, la *Plataforma de Acción* surgida de la Conferencia propone el examen del efecto diferencial que los diversos sistemas electorales originan en la representación política de las mujeres, propiciándose la incorporación de correctores y la reforma, si fuera necesario, del sistema electoral para situar a mujeres en las listas electorales en posición de resultar efectivamente elegidas y en proporción similar a los hombres. Respecto de los partidos políticos, se les insta a reformar sus estructuras para favorecer el acceso de mujeres a los puestos superiores así como a la adopción de las medidas que aseguran la participación de las mujeres en los procesos electorales en igualdad de condiciones; *vid.* http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm. Los documentos que ha publicado relativos al balance en la mejora de la participación política en la toma de decisiones tras la implementación de las medidas previstas pueden consultarse en http://www.un.org/womenwatch/daw/public/index.html.

[35] Téngase en cuenta que el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* reconoce en el artículo 14 el derecho al ejercicio de los derechos del convenio en condiciones de igualdad y no discriminación, siendo el derecho de participación política uno de los derechos garantizados por el *Protocolo nº 3* bajo el compromiso de los Estados de organizar elecciones libres con escrutinio secreto en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo. Sin embargo, vista la limitación que presentaba el mencionado artículo 14 al no poder incluirse en su ámbito todos los aspectos de la igualdad, el Consejo de Europa ha puesto a la firma de los Estados el *Protocolo nº 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, situándose bajo su ámbito de aplicación el ejercicio de todo derecho previsto por la ley, sin discriminación alguna, fundada especialmente, entre otros, sobre el sexo, ampliando el concepto de no-discriminación a cualquier situación de hecho, de ahí que la

rídicos, aunque de escasa fuerza vinculante, la participación política de las mujeres en los Estados de su ámbito, aunando tanto la perspectiva de la representación equilibrada como la paridad en los órganos e instituciones públicas. Así, en la *Recomendación de la Asamblea Parlamentaria relativa a un progreso tangible de los derechos de las mujeres a partir de 1995* (Recomendación 1269/1995) se fundamenta la democracia paritaria como esencia de la democracia, afirmándose que el principio de la democracia paritaria constituye una parte integrante de los valores que defiende el Consejo de Europa, que traduce el reconocimiento de la necesidad de la igualdad según el principio del partenariado y del reparto de derechos y responsabilidades, instándose a los Estados a incorporar a su legislación interna el principio de la democracia paritaria y las medidas que conduzcan a su realización. Desde este planteamiento, en la *Declaración sobre la igualdad entre las mujeres y hombres como criterio fundamental de la democracia*, adoptada en la 4ª *Conferencia Ministerial Europea* celebrada el 13 y el 14 de noviembre de 1997 en Estambul, se señala que "una representación equilibrada de hombres y de mujeres en la toma de decisiones políticas garantizaría un mejor funcionamiento de la sociedad democrática", insistiéndose en la "modificación o reforma de los sistemas jurídicos a fin de promover la representación equilibrada de los sexos"[36].

Igualmente, en el *Coloquio Regional Europeo*, organizado con la finalidad de contribuir a la conmemoración del 50 aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y a la evaluación de la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de la *4ª Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre las Mujeres* de Viena de 1994, acontecido en Estrasburgo del 2 al 4 de septiembre de 1998, se abordó la participación de las mujeres en la vida política, defendiéndose la paridad entre los cargos públicos[37]. Y

entrada en vigor de este Protocolo supondrá la inclusión de la igualdad en todos los ámbitos de la participación política que los Estados instituyan en su legislación interna, sobre el contenido de este Protocolo; *vid.* X. Deop, "De la igualdad en los derechos a la igualdad de derechos: el Protocolo Adicional nº 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos", en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI, 2000, págs. 367-377.

[36] Así, entre las medidas a adoptar por los gobiernos en orden a alcanzar la representación equilibrada destacan, la modificación, si fuera necesario, de los sistemas electorales, el favorecimiento de nombramientos de mujeres en los cargos públicos gubernamentales y en los consejos consultivos, adoptar como objetivo la formación equilibrada entre los dos sexos de las listas de candidatos a cargos públicos en el Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otras instancias del Consejo. Para un análisis más detallado, *vid.* T. Freixes Sanjuán, "La igualdad entre mujeres y hombres en el proceso de integración europea", en *Mujer y Constitución en España*, *op. cit.*, pág. 73.

[37] Concretamente, en las Actas del Congreso, especialmente en el *Informe del Grupo de Discusión 3*, se insiste en la necesidad de que los Estados adopten medidas de acción positiva encaminadas a obtener la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, especialmente la paridad en los cargos públicos, advirtiéndose, en todo caso, que aunque las medidas de acción

para alcanzar la plena ciudadanía, el Consejo de Europa ha ido incrementado el porcentaje necesario de representación de las mujeres en los órganos políticos y de decisión pública, así desde no menos del 30% en la *Recomendación de la Asamblea Parlamentaria sobre la representación paritaria en la vida política* (Recomendación 1413/1999)[38], hasta no por debajo del 40% que se propone en la *Recomendación del Comité de Ministros sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas*, de 12 de marzo de 2003 (Rec (2003)3).

Marco normativo internacional que viene a concretarse en directrices, programas estratégicos y medidas concretas a que se han obligado no sólo la mayor parte de los países de la Unión Europea sino también la propia institución comunitaria. Sin embargo, para la superación de su estructural déficit de ciudadanía las instituciones europeas han venido generando un arsenal normativo "promocional" que a lo largo de sus distintas fases dista de haber satisfecho su corolario en los albores del siglo XXI, principalmente por dos razones. Primera, la superación de tal déficit de ciudadanía no se ha previsto más que en declaraciones, recomendaciones, resoluciones o disposiciones

positiva constituyen el único instrumento para remediar las desigualdades, deben ser adoptadas siempre con carácter provisional y que nunca deben partir del principio de la existencia de diferencias biológicas entre los sexos, de ahí que sólo deben ser utilizadas como último recurso, y reconociéndose, finalmente, que no son suficientes para solucionar todos los problemas que afectan a las mujeres con relación a la participación política. Igualmente, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa se ha pronunciado sobre la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en la vida política; así la *Recomendación 69* (1999) y la *Resolución 85* (1999) *sobre la participación de las mujeres en la vida política en las regiones europeas*, ambas de 16 de junio de 1999, impulsan la adopción de medidas que conduzcan a asegurar una presencia equitativa de las mujeres en los órganos regionales. Y, en la misma línea, la *Resolución de la Asamblea Parlamentaria acerca del seguimiento de la 4ª Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Mujeres*, invita a los Estados a promover la paridad en los cargos políticos y públicos, solicitando especialmente a los partidos políticos que establezcan las listas comprendiendo tantas mujeres como hombres y que la financiación de los partidos se condicione a la puesta en práctica de dicho objetivo; *vid. Resolución* 1216/2000, de 17 de mayo de 2000.

[38] Tras comprobar la infrarrepresentación de las mujeres de que adolece la clase política de los Estados miembros del Consejo de Europa, en la *Recomendación* se dispone que no menos del 30% de mujeres esté presente en los órganos políticos, afirmándose que no se puede argumentar la neutralidad de los sistemas electorales para defender una representación de las mujeres inferior al 30%, de ahí que se dirija un mandato a los partidos políticos para que adopten la paridad, condicionándose las subvenciones públicas que se les otorguen al cumplimiento de este objetivo, conminando, finalmente a los Estados a impulsar el mandato de la Conferencia de Pekín sobre la participación política de las mujeres tomando las medidas previstas en la Plataforma de Acción acordada en la Conferencia, recomendándose la creación de delegaciones parlamentarias con tal finalidad, la creación de la institución del Defensor Europeo de la paridad y la coordinación de todos los organismos nacionales de la paridad. Para un análisis más detallado, *vid* T. Freixes Sanjuán, "La igualdad entre mujeres y hombres en el proceso de integración europea", en *Mujer y Constitución en España*, *op. cit.*, págs. 75-76.

de orientación de las políticas europeas de nula fuerza vinculante, integradas en el espacio jurídico del llamado "*soft law*". Y segunda, porque lo que ha venido a regularse son las exigencias de lo que podría llamarse una "participación equilibrada en la ciudadanía". En efecto, aunque la toma de conciencia del déficit de ciudadanía en el ámbito europeo tiene lugar como consecuencia de la influencia que estaba ejerciendo la defensa de la *igual participación en la ciudadanía* en el Derecho Internacional, sin embargo, la conquista de la ciudadanía europea se ha orientado más hacia una suerte de "ciudadanía equilibrada", a alcanzar a través de la participación equilibrada.

Así, aunque la Declaración Final de la *Primera Cumbre Europea de Mujeres al Poder* celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992 aúna ambos conceptos de democracia y paridad al constatar el déficit democrático de que adolecen los Estados miembros de las Comunidades Europeas: "las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en el gobierno de las naciones... Un sistema democrático debe asegurar una participación igual de ciudadanos y ciudadanas en la vida pública y política"[39]; sin embargo, a partir de 1995 asistimos a un repliegue en el Derecho europeo a favor de la "participación equilibrada" en la toma de decisiones, tal como se recoge en la *Resolución del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión* (186/C/CCE) de 27 de marzo de 1995: "una participación equilibrada en la toma de decisiones (...) en cada ámbito de la vida constituye una importante condición para la igualdad entre hombres y mujeres". Será también el criterio de la participación equilibrada, el que venga a imponerse en la *Recomendación del Consejo relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos decisorios* (86/694/CE) de 2 de diciembre de 1996, aprobada a raíz de la *IV Conferencia Mundial de Mujeres* de 1995 en Pekín, recomendándose a los Estados miembros de la Unión Europea la adopción de "una estrategia integrada de conjunto, destinada a promover la participación

[39] Como señala la *Declaración de Atenas*, el déficit democrático viene a constatarse porque la "situación actual de las mujeres en los Estados miembros de las Comunidades europeas y en otros países europeos se sigue caracterizando por una desigualdad profunda en todas las instancias y organismos de decisión públicos y políticos a todos los niveles –local, regional, nacional y europeo–. [Por]que la participación de las mujeres en la toma de decisión política no ha mejorado en algunos países europeos desde mediados de los años 70 y que la evolución política reciente ha producido una disminución sensible de la proporción de mujeres que ocupan puestos de decisión, sobre todo en las asambleas legislativas". Posteriormente a la Conferencia de Atenas, la Conferencia de Bruselas de marzo 1994 sobre las elecciones europeas y la de Dublín de marzo de 1995 marcaron las estrategias de promoción de mujeres en los puestos de decisión política. Esta decisión se confirmó en la Cumbre de Roma de 1996 en la que los Estados miembros se comprometieron a promover la participación igualitaria de hombres y mujeres para reforzar la democracia y su buen funcionamiento.

equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisiones y a desarrollar o crear a tal efecto las medidas adecuadas, tales como, en su caso, medidas legislativas y/o reglamentarias y/o de incentivación"[40].

Tres años más tarde, los ministros responsables de las políticas de igualdad de todos los Estados miembros en la *Conferencia Europea de París* "Mujeres y Hombres en el Poder", celebrada del 15 al 17 de abril de 1999 y dirigida a promover la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones, proclamaban en la llamada *Declaración de París* que "la participación equilibrada de hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones es necesaria para la construcción de una Europa más representativa desde el punto de vista político, más dinámica y más solidaria. Constituye además un factor de cohesión social y responde a la exigencia de la ciudadanía", recomendado a los gobiernos, las instituciones europeas y los partidos políticos que adoptasen las medidas necesarias, incluidas medidas de acción positiva, eventuales reformas de los sistemas electorales o del modo de designación de los órganos consultivos, para promover la participación equilibrada de las mujeres y hombres en la toma de decisiones[41].

Igualmente, el Parlamento Europeo se ha pronunciado explícitamente sobre la participación equilibrada en el proceso de toma de decisiones en sucesivos documentos, así en la *Resolución sobre la participación de las mujeres en los órganos de decisión* (A3-0035/94, de 11 de febrero); en el *Documento referente al Informe de la Comisión sobre la aplicación de la recomendación 96/694 del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a al participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisión. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades*

---

[40] Tales disposiciones del Consejo Europeo dieron pasos a otros actos comunitarios tendentes a la consecución de las políticas de igualdad europeas, como el *Reglamento del Consejo sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo* (CE 2836/98) de 26 de diciembre de 1998 y la *Resolución del Consejo sobre la mujer y la ciencia* (3999Y071/01) de 20 de mayo de 1999.

[41] *Vid.* Conference Européenne de Paris "Femmes et Hommes au Pouvoir" Une societé solidaire. Une economie dynamique. Une ambition européenne. *Déclaration de Paris. 15-17* avril *1999.* En ese mismo año, en el *Informe de la presidencia del Comité de Representantes Permanentes* (COREPER) en el Consejo sobre "Trabajo y Asuntos Sociales" de 22 de octubre de 1999, acerca de la puesta en práctica del Programa de Acción de Pekín por parte de la Unión y de los Estados miembros, se constata que la noción de igualdad debe ser interpretada en cuanto a la promoción de la igualdad entre las mujeres y los hombres en las esferas del poder y de la toma de decisión, insistiéndose tanto en garantizar la representación real de las mujeres y los hombres en tales órganos como en el proceso de reclutamiento y en la formación de las candidaturas, al constatarse que la utilización de medidas de acción positiva, tales como las cuotas en las candidaturas, los llamados "sistemas cremalleras" o los incentivos a los partidos, han repercutido en una composición más equilibrada de los órganos políticos.

(A5-0373/2000); en la *Resolución de 2 de marzo de 2000 sobre las mujeres en la toma de decisiones* (B5-0180/2000, R.50084/2000), en la que apoya el recurso a las cuotas electorales como medida transitoria para la consecución de la participación equilibrada en la toma de decisiones;[42] y en la *Resolución de 18 de mayo de 2000 sobre el seguimiento de la Plataforma de Acción de Pekín.*[43]

Aunque, sin duda, en el diacrónico proceso de promoción de la participación equilibrada por el Parlamento Europeo destaca la *Resolución sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión*, de 18 de enero de 2001, en la que demanda que se favorezca el equilibrio de géneros en todas las políticas y en todas las Comisiones, tanto a escala de la Unión Europea como a escala nacional e internacional, con una participación que no debe ser inferior al cuarenta por ciento para cada género. Y, a resultas del déficit estructural de ciudadanía de que adolecen las mismas instituciones europeas, propone que los Estados miembros incluyan enmiendas al Tratado con el fin de fomentar el equilibrio entre los géneros en las instituciones de la Unión Europea y en todos los centros decisorios[44].

Con todo, la participación equilibrada en la toma de decisiones siempre es regulada en normas de orientación de las políticas tanto comunitarias como de los Estados, en el ámbito jurídico europeo del llamado "*soft law*", que carece de efecto vinculante. Sin embargo, la plena consecución no ya de la participación equilibrada sino de la igual participación en la toma de decisiones es un presupuesto para que las políticas europeas de transversalidad alcancen real eficacia, en definitiva, para avanzar hacia la consecución de la igualdad sustancial. La realización de tal presupuesto hará posible la consecución de las políticas de transversalidad que sanciona el llamado *mainstreaming* de género.

---

[42] Igualmente, la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la representación de las mujeres en los interlocutores sociales de la Unión Europea* (2002/2026 (INI)), de 25 de septiembre de 2002 (A5-0279/2002), viene a señalar la escasa representación de las mujeres en este ámbito.

[43] DO C 59 de 23.2.2001.

[44] Para favorecer tal participación equilibrada, el Parlamento Europeo pide igualmente a los gobiernos, y especialmente a los de los países en los que la participación de las mujeres en los órganos decisorios es inferior al 30% que estudien las consecuencias diferenciadoras de los sistemas electorales en la representación política de los géneros en los órganos compuestos por miembros electos, que consideren la posibilidad de adaptar o reformar dichos sistemas y, en caso necesario, que incentiven a los partidos políticos para que éstos introduzcan sistemas de cuotas, como el sistema de "cremallera", o adopten otro tipo de medidas que fomenten una participación equilibrada. *Vid.* COM (2000) 120-C5-0210/2000 - 2000/2117 - COS. Bruselas, 18 de enero de 2001.

El presupuesto político de la transversalidad: La "igual participación en la ciudadanía"

Realmente, la promoción de la ciudadanía equilibrada entra en abierta contradicción con la reforma operada desde el Tratado de Ámsterdam que configura la igualdad como finalidad interna de la acción global de la Unión Europea y como elemento estructural o transversal que atraviesa horizontalmente todas sus políticas. Y es que hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam la única referencia a la igualdad entre hombres y mujeres en el Tratado de la CEE se recogía en el artículo 119, como igualdad de retribuciones entre trabajadores y trabajadoras en el ámbito de la realización del mercado común. Artículo que ha respaldado el desarrollo de un marco normativo integrado por una serie de Planes de Igualdad, referente a las condiciones de trabajo o a seguridad social, educación y acciones positivas a favor de las mujeres, así como a su participación en los fondos estructurales[45]. Marco normativo que ha sido completado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas[46]. Igualdad de retribuciones recogida ahora como igualdad salarial para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor en el actual artículo 141.1 del Tratado de la Unión Europea, consagrándose igualmente las acciones positivas a favor del sexo menos representado en el ejercicio de actividades profesionales[47]. Sin embargo, tras la aprobación

[45] En el diacrónico proceso de conformación de tal marco normativo, destacan la Decisión de la Comisión Europea, de 9 de diciembre de 1981, relativa a la creación de un Comité Consultivo sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (82/43/CEE), la Recomendación del Consejo, de 13 de febrero de 1984, sobre las acciones positivas a favor de las mujeres (84/635/CEE), la Resolución del Consejo (386Y0812-02), de 24 de julio de 1986, relativa al fomento de la igualdad de oportunidades para las mujeres, y la Resolución del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, sobre la integración del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los Fondos Estructurales europeos (96/C386/01).

[46] Aunque el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no ha abordado directamente el tema de la democracia paritaria en sus decisiones; sin embargo, ha creado una línea de interpretación en relación con la igualdad, la no-discriminación, las llamadas "discriminaciones indirectas" y la acciones positivas que ha contribuido a su fundamentación. Así, ya a finales de la década del setenta el Tribunal define la igualdad entre hombres y mujeres como un derecho fundamental (asunto *Defrenne* C-149/1977). Igualmente, ha abordado la categoría de la discriminación indirecta (entre otros, en el asunto *Nimz* C-184/1989, y más recientemente en el asunto *Hill y Stapleton* C-243/1995 y en el asunto *Seymour-Smith* C-1167/1997), y, con más dificultades, las acciones positivas en los célebres Sentencias del caso *Kalanke*, de 17 de octubre de 1995, del caso *Marshall*, de 11 de noviembre de 1997, en el asunto de la Universidad de Gotemburgo, el caso *Abrahamson*, de 6 de julio de 2000, y en el caso *Lommers*, de 19 de marzo de 2002.

[47] "Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre trabajadores masculinos y trabajadores femeninos para un mismo trabajo o para un trabajo del mismo valor". En el apartado cuarto del artículo 141 se sancionan las medidas de acción positiva al objeto de favorecer al sexo menos representado, "Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de

del Tratado de Ámsterdam, la igualdad entre hombres y mujeres se configura con un carácter trifonte, esto es, como misión de la Comunidad[48], como objetivo en la ejecución de todas sus políticas[49], y como obligación en la adopción de medidas tendentes a luchar contra la discriminación por razón de sexo o de orientación sexual[50]. Principios todos que alcanzan materialización en la llamada "igualdad transversal", en el llamado *mainstreaming* de género[51].

Con todo, los principios definitorios de la acción de la Unión Europea implementados en las políticas de transversalidad no alcanzarán su meta a menos que se asegure su presupuesto político en un sistema democrático, esto es, la igual participación en la ciudadanía. Presupuesto fundacional que vienen a reflejar las Conclusiones de la Plataforma de Acción aprobada en Pekín en septiembre de 1995, cuando proclamaban:

> La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. Conseguir el objetivo de la igualdad de participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará de manera más adecuada la composición de la sociedad, necesaria además para el buen funcionamiento de la democracia. *La participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones no es sólo una exigencia básica*

---

igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitad al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales".

[48] Art. 2 TCE, "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una Unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes (...) la igualdad entre el hombre y la mujer".

[49] Art. 3.2 TCE, "En todas las actividades descritas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad".

[50] Art. 13 TCE, "Sin perjuicio de las otras disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias que éste confiere a la Comunidad, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual".

[51] De la extensa literatura, *vid.* S. Mazey, *Gender Mainstreaming in the EU: Principles and Practices*, Kogan Page, London, 2001; y también de Mazey, "Introduction: Integrating Gender -Intellectual and 'Real' World Mainstreaming", *Journal of European Public Policy*, vol. 7, 2000, págs. 333-345; M. A. Pollack y E. Hafner-Burton, "Mainstreaming Gender in the European Union", *Journal of European Public Policy, Special Issue on "Women, Power and Public Policy"*, vol. 7, 2000, págs. 432-456; F. Beveridge, S. Nott y K. Stephen, "Mainstreaming and the Engendering of Policy-Making: A Means to an End?", *Journal of European Public Policy*, vol. 7, 2000, págs. 385-405; C. Bretherton, "Gender Mainstreaming and E.U. Enlargement: Swimming against the Tide?", *Journal of European Public Policy*, vol. 8, 2001, págs. 60-81; T. Rees, *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*, Routledge, London, 1998.

de justicia o democracia, sino que puede considerarse una condición necesaria para que los intereses de las mujeres se tengan en cuenta.

Consciente de tal presupuesto fundacional, en la *Resolución sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión*, de 18 de enero de 2001, el Parlamento Europeo viene a reconocer la importancia que cobra la participación en la ciudadanía como condición fundacional del sistema democrático, "que la necesidad de fomentar la participación de la mujer en los procesos decisorios como condición de la democracia ha sido plenamente reconocida tanto a escala nacional como europea", constituyéndose, por tanto, en presupuesto político de la transversalidad,

> que el hecho de que las mujeres estén infrarrepresentadas en los órganos decisorios constituye un importante obstáculo para el desarrollo democrático de la Unión Europea, así como para su cohesión y, de una manera general, para su competitividad (...) que la participación igual de las mujeres en el proceso decisorio no tiene que ver sólo con la justicia o la democracia, sino que es también una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer (...) *que la toma en consideración de los principios, ideas, valores y experiencias propios de la mujer pueden contribuir a la redefinición de las prioridades políticas, incorporando nuevos temas al orden del día político y proporcionando nuevas perspectivas en cuanto a la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas y acciones*"[52].

En este sentido se había pronunciado ya la Comisión Europea, cuando afirmaba que "La participación de las mujeres y de los hombres en pie de igualdad es un elemento clave del desarrollo duradero y un símbolo del grado de madurez política de las sociedades: si la democracia llama a la emancipación de las mujeres, ésta a su vez es una garantía para la democracia"[53]. Abundando en estas consideraciones unos años más tarde, cuando se aproxima al concepto de "democracia integradora" al definir *La Estrategia Marco Comunitaria sobre igualdad entre hombres y mujeres* (2001-2005),

---

[52] *Resolución sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión* (COM (2000) 120 - C5-0210/2000 - 2000/2117 - COS) de 18 de enero de 2001.

[53] *Vid.* Comunicado de la Comisión *Integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de políticas y acciones comunitarias*, (COM (96) 67 final).

> La democracia es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea, de sus Estados miembros, de los países de EEE y de los países candidatos a la adhesión. Es, asimismo, una parte esencial de la política de desarrollo exterior de la Unión. *Su plena realización requiere la participación de todos los ciudadanos, mujeres y hombres por igual, para participar y estar representados de forma igualitaria en la economía, en la toma de decisiones y en la vida social, cultural y civil*[54].

Así, ante el déficit de ciudadanía que supone la persistente infrarrepresentación de las mujeres en todos los espacios europeos de la toma de decisiones, "La persistente subrrepresentación de las mujeres en todos los ámbitos de toma de decisiones representa un déficit democrático fundamental que exige una acción a escala comunitaria", el segundo ámbito específico de la estrategia marco europea se dirige a fomentar la igual participación y representación, señalándose tres objetivos operativos concretos para su consecución, a saber, mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas[55], en la toma de decisiones socioeconómicas y, consciente del déficit de ciudadanía estructural de que adolece la propia Comisión Europea, mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres en la Comisión[56].

---

[54] *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones. Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres* (2001-2005). COM (2000) 335 final. Bruselas, 7 de junio de 2000.

[55] Para alcanzar el objetivo operativo de la mejora del equilibrio entre hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas, se proponen, entre otras acciones: favorecer la creación de redes de mujeres elegidas a nivel europeo, nacional, regional o local, alentando el trabajo en red de las comisiones parlamentarias de igualdad de oportunidades de los Estados miembros y del Parlamento Europeo; promover, en la educación cívica, una mayor conciencia de la discriminación por razones de sexo y de la necesidad de un equilibrio entre hombres y mujeres; evaluar la influencia sobre dicho equilibrio de los sistemas electorales, las legislaciones, las cuotas, los objetivos y otras medidas en los distintos organismos públicos elegidos por sufragio; vigilar los progresos obtenidos en el terreno de la igualdad en la composición de los comités y grupos de expertos creados por la Comisión; fomentar la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo y llevar a cabo su seguimiento; realizar actividades de concienciación dirigidas a los ciudadanos sobre la necesidad de un equilibrio entre hombres y mujeres en los organismos públicos elegidos por sufragio y dentro de las estructuras de los partidos políticos, así como alentar a las mujeres a que sean más activas en política, particularmente teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo de 2004; en *ibidem*, págs. 8-9.

[56] Para mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres en la Comisión Europea, se señalan, entre otras acciones: verificar cuáles han sido los resultados de los esfuerzos realizados por los servicios de la Comisión para promover un equilibrio entre hombres y mujeres en los puestos de toma de decisiones, incluido el desarrollo de calendarios, indicadores y criterios de comparación; desarrollar estrategias, como parte de la reforma de la Comisión, para mejorar el uso del tiempo y la organización del trabajo a todos los niveles, incluido el de dirección; y también evaluar en función del género, y mejorar, los sistemas existentes de contratación y ascensos en los servicios de la Comisión, en particular mediante una composición equilibrada entre mujeres y hombres de los tribunales de selección y el examen de los contenidos y la metodología de los

Déficit de ciudadanía, que viene a reflejarse igualmente en la célebre *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, proclamada en la Cumbre de Niza el 7 de diciembre de 2000, aunque esto no debe extrañarnos si atendemos a la desigual composición por sexos de la Convención que la redactó –sólo el 16% de mujeres–, consecuencia de los criterios de selección que el Consejo y la Comisión adoptaron para designar a sus miembros[57]. En efecto, la conocida *Carta de Niza* recoge en el segundo párrafo de su Preámbulo a la igualdad entre los valores en que se funda la Unión, y entre los principios a la democracia, instituyéndose la ciudadanía como consecuencia del carácter nuclear de la persona en el centro de su actuación[58]. Con todo, no se menciona en el Título V dedicado a la *Ciudadanía*, concretamente en el artículo 39 que consagra el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, siquiera la representación equilibrada en la máxima instancia representativa de la Unión[59].

Consciente de tal déficit de ciudadanía en el seno del máximo órgano representativo europeo, se aprobó en 2002 la *Resolución Legislativa del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Decisión del Consejo por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo*, exigiéndose en los sistemas electorales de los Estados donde se regula la elección de sus parlamentarios europeos para la legislatura de 2004-2009 que se asegure la representación equilibrada[60].

---

concursos de acceso, para detectar un posible sesgo sexista; en *ibidem*, págs. 9-10. *Vid.* al respecto, la *Decisión de la Comisión relativa al equilibrio de género en los Comités y Grupos de Expertos establecidos por la Comisión* (19/06/00) Official Journal L 154, 27/06/2000.

[57] Un estudio sobre las dos Convenciones constitucionales puede consultarse en T. Freixes Sanjuán y J. C. Remotti, *El futuro de Europa: Constitución y derechos fundamentales*, edición conjunta de la Universidad de Valencia, Universidad de Santiago de Compostela y del Instituto Europeo de Derecho, NIMIN, Valencia, 2002.

[58] "Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los Principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación", *vid.* Preámbulo de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Niza, 7 de diciembre de 2000.

[59] "1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. 2. Los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto".

[60] *Vid. Resolución Legislativa del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Decisión del Consejo por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo,* aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (8964/2002 - C5- 2002 – 2002/08/07 (AVC). Procedimiento de dictamen conforme. A5 -0212/2002. Realmente, según los datos actualizados por la Unión Interparlamentaria tras las elecciones de 13 de junio de 2004, las mujeres solamente ocupan 222 escaños, esto es el 30,3% de los 732 escaños correspondientes al Parlamento

Déficit estructural de ciudadanía que, lejos de superarse, ha afectado igualmente al proceso de constitucionalización europeo, como refleja la desigual composición por género de la *Convención para el Futuro de Europa*, consecuencia de los criterios de selección que el Consejo y la Comisión adoptaron para designar a sus miembros, quebrándose así *ad origine* la voluntad de profundización democrática a que apela el Preámbulo del documento constituyente, cuando afirma que Europa "desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública"[61].

Apunte final: Del déficit de ciudadanía en el "proceso constituyente europeo"

No puede negarse el déficit de legitimación democrática de que adolece el proceso constituyente europeo. En efecto, el déficit estructural de ciudadanía viene a reflejarse en la composición de la *Convención para el futuro de Europa* y en la de su *Praesidium*, los órganos estabilentes del Tratado constitucional, integrados sólo por el 17% de mujeres, de ahí las contribuciones de diversas organizaciones no gubernamentales en orden a la superación del déficit estructural de ciudadanía que afectaba al proceso constituyente, cuestionándose así su propia legitimidad[62].

Europeo. En cuanto a la posición de los Estados miembros según el porcentaje de las mujeres en su cuota de escaños, ocupa el primer puesto Suecia con el 57,9% de mujeres parlamentarias, mientras que del resto de países, sólo Luxemburgo, Holanda, Eslovenia, y Francia alcanzan un porcentaje de representación superior al 40% de europarlamentarias; *vid.* http://www.ipu.org/wmn-e/regions.htm.

[61] Preámbulo al *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, aprobado en Roma el 29 de octubre de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de diciembre de 2004 (DO C 310).

[62] Así, la Carta presentada por el *Lobby Europeo de Mujeres* sobre la "Composición equilibrada de la Convención sobre el Futuro de Europa", de 18 de diciembre de 2001, venía a constatar el déficit estructural de ciudadanía de que adolecía *ad origine* el proceso constituyente. Igualmente, la *Red Ciudadanas de Europa* (RCE) presentó en noviembre de 2001 el Comunicado "El futuro de Europa y la democracia paritaria" en el que solicita al Parlamento Europeo, a la Comisión y al Consejo "que apliquen el principio de la democracia paritaria o representación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión en la formación de la Convención que ha de intervenir en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea". Y en el Comunicado "Convención para el futuro de Europa: Ausencia de legitimidad desde la perspectiva de género", afirma que "Resulta a todas luces insatisfactorio y preocupante que, en el siglo XXI, en un órgano comunitario como es la Convención, no se hayan respetado los mandatos de igualdad transversal del Tratado de Ámsterdam (arts. 2 y 3) y los referidos a la representación equilibrada entre mujeres y hombres en la toma de decisiones acordados por todos los ministros responsables de igualdad en la Conferencia de París de 1999, ni la Recomendación del Consejo de 1996 relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones". Igualmente, se denuncia el déficit de ciudadanía en el "Manifiesto de Cataluña" de la Conferencia Anual del Grupo de Trabajo de la Asamblea de

Ya en los albores del proceso constituyente, la *Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades* del Parlamento Europeo organizó la Conferencia bajo el título "Las mujeres, la Convención europea y el futuro de Europa" celebrada el 22 de mayo de 2002, denunciándose el déficit de ciudadanía de que adolecía la composición de la Convención y solicitándose que se incorporara la representación equilibrada entre mujeres y hombres en el proceso de toma de decisión en un Título específico garante de las distintas manifestaciones de la igualdad, abundándose en tales consideraciones en la segunda Conferencia sobre "La Construcción de la democracia en Europa: La Convención de las Mujeres" de 2 de octubre de 2002. Igualmente, el Parlamento Europeo creó un Grupo Informal de Trabajo entre cuyas propuestas presentadas ante la Convención se solicitaba la inclusión de la igualdad entre los valores de la Unión, la incorporación del acervo de género consolidado en Ámsterdam en la *Carta de Derechos Fundamentales*, y la representación equilibrada en el principio de democracia participativa y en las elecciones al Parlamento Europeo[63].

Sin duda, tal déficit estructural de ciudadanía en el proceso constituyente europeo condujo a que la igualdad entre mujeres y hombres no se incorporase entre los valores de la Unión en el documento aprobado por la Convención, confirmándose así que el presupuesto político de la igual participación en la toma de decisiones, concretamente en la representación política, es presupuesto fundacional para la consecución de la igualdad sustancial. En efecto, en el artículo I-2 del proyecto de Tratado de Constitución Europea presentado por la Convención sólo se mencionaba entre los valores de la Unión la igualdad en sentido genérico, siendo el artículo 3 el que al enumerar los principios señalaba que la Unión fomentaría la "igualdad entre mujeres y

las Regiones de Europa (ARE) "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres", Barcelona, 25 y 26 de Octubre de 2002: "Dado que la Declaración de Laeken, que especifica los criterios para la composición y elección de la Convención para el Futuro de Europa, ha incumplido de forma patente y notoria los mandatos comunitarios ampliamente consolidados por el acervo comunitario sobre los principios de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la representación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisión, los cuales los propios Tratados comunitarios obligan a adoptar. Dado que, consecuentemente, la Convención para el Futuro de Europa, órgano comunitario que tiene como importante misión la dirección, impulso y preparación de los textos con valor constitucional de los cuales ha de dotarse la Europa del siglo XXI, ha estado formada al margen de los mandatos comunitarios sobre equilibrio de género en la toma de decisión, ya que únicamente el Parlamento Europeo ha superado la denominada masa crítica del 20% de representantes femeninas. Dado que, por tanto, en los trabajos para la construcción europea, la igualdad de género puede ser un derecho constantemente violado por las propias Instituciones comunitarias".

[63] *Vid.* la *Contribución del Comité FEMM del Grupo de Trabajo Informal en la Convención*, de 4 de diciembre de 2002. *Vid.* también las propuestas de la IV Contribución presentada a la Convención por la *Red Ciudadanas de Europa* (RCE), de 1 de marzo de 2003.

hombres", de ahí que, en tanto que principio, en el proyecto de Tratado constitucional seguía contemplándose la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito jurídico que carece de efecto vinculante, esto es, integrado en el llamado "*soft law*", con lo que esto suponía de retroceso del acervo comunitario consolidado en Ámsterdam[64]. Conscientes de tal retroceso, en la Conferencia Intergubernamental y a propuesta del gobierno sueco se menciona la igualdad entre mujeres y hombres en el artículo I-2 del TCE, que proclama los valores de la Unión, asunto de especial relevancia porque, atendiendo al procedimiento de sanción previsto en el artículo I-59 del TCE, se estaría transformando en "*hard law*"; esto es, en Derecho vinculante, las medidas que se tomen para la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres y, en consecuencia, de la plena ciudadanía. Sin embargo, como refleja la redacción del precepto, la igualdad entre mujeres y hombres no se menciona entre los valores de la unión: "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías", sino entre los elementos que caracterizan a la sociedad europea, "Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la *igualdad entre mujeres y hombres*", de ahí los problemas de interpretación que en cuanto a su verdadero alcance origina la incorporación de la cláusula de igualdad entre mujeres y hombres en el artículo I-2 del Tratado Constitucional, y, por tanto, de su eficacia para la superación del déficit de ciudadanía.

Cuestiones todas que vienen a reflejarse en el *Informe* de la Comisión de Asuntos Constitucionales relativo al *Proyecto de Resolución Legislativa del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG)*, de 10 de septiembre de 2003. Concretamente, en la *Opinión* de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades la Comisión insiste en que la compo-

[64] En este sentido, se manifiesta la Contribución a la Convención presentada por Lone Dybkjaer, relativa a la "Igualdad de género en el Tratado Constitucional Europeo", en la que propone la incorporación a los valores de la Unión recogidos en el artículo 2, Parte I, de la igualdad entre hombres y mujeres, argumentando que la igualdad entre mujeres y hombres debe establecerse claramente como un valor fundacional de la Unión Europea en orden a eliminar la desigualdad de género y asegurar la completa realización de los derechos humanos de todas las mujeres, proponiendo, en consecuencia, que el *mainstreaming* de género se incorpore como principio fundamental en el artículo 8, Parte I, y que la igualdad de género y la prohibición de todo tipo de discriminación sea una de las competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros que se relacionan en el artículo 12 de la Primera Parte; *vid.* CONV 762/03, CONTRIB 339, Bruselas, 23 de mayo de 2003.

sición de la Convención desde el punto de vista de la igual participación en la ciudadanía ha sido completamente inaceptable, por cuanto que un 17% de mujeres es un porcentaje que dista mucho de garantizar un equilibrio de género, siendo igualmente la composición del *Praesidium*, con doce hombres y una mujer, absolutamente inaceptable. Déficit de ciudadanía que ha sido causa de que –como lamenta la Comisión– la igualdad entre mujeres y hombres y la lucha contra todas las formas de discriminación por razón de género no se hayan incluido como competencias compartidas de la Unión Europea en el Tratado de Constitución Europea, y de que la Convención no haya incorporado un artículo en el capítulo institucional que requiriera una representación equilibrada de género en las instituciones de la Unión Europea. Aspectos que revelan el precario avance que el proceso constituyente ha supuesto en materia de género, consistiendo fundamentalmente en procurar que el proyecto de Tratado constitucional no debilitase el acervo comunitario conquistado en Ámsterdam, advirtiendo finalmente la Comisión que si la igualdad entre mujeres y hombres no ocupa un lugar destacado cuando se concluya el Tratado constitucional es probable que las mujeres de todos los Estados miembros se muestren muy escépticas ante los resultados[65]. Cuestiones que, como era de prever, no aparecen mencionadas, siquiera alguna de ellas, en la *Resolución del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa,* de 24 de septiembre de 2003[66].

Consciente de tal déficit estructural de ciudadanía, el Parlamento Europeo encargó a la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades un Informe al objeto de garantizar la participación equilibrada en las elecciones de 2004, aprobándose la *Resolución del Parlamento Europeo sobre las elecciones de 2004: Cómo garantizar una representación equilibrada para mujeres y hombres* (2003/2108 (INI)), de 6 de noviembre de 2003. En la Resolución, atendiendo a que en el Tratado constitucional se afirma que la igualdad es uno de los valores de la Unión que todos los Estados miembros han de respetar para evitar la suspensión de sus derechos de pertenencia a la Unión y que también han de respetar los países en vías de adhesión para poder integrarse en la Unión, y atendiendo a que la participación equilibrada

[65] Finalmente, la Comisión recuerda que un Tratado Constitucional europeo, aunque comprenda disposiciones bien integradas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, no basta para lograr esta igualdad; el Tratado Constitucional, al igual que otras disposiciones en materia de igualdad entre mujeres y hombres, debe aplicarse para hacerse realidad; el Parlamento Europeo, por consiguiente, debe apoyar a la Comisión en sus esfuerzos de elaboración de legislación en este ámbito; *vid. Proyecto de Resolución Legislativa del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG)*, de 10 de septiembre de 2003, (11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902 (CNS)).

[66] (CIG) (11047/2003 - C5-0340/2003 - 2003/0902 (CNS)).

de mujeres y hombres en los puestos de poder y en los procesos de toma de decisiones es un principio democrático que también forma parte del artículo 23 la Carta de los Derechos Fundamentales, integrada en la segunda parte del TCE, el Parlamento insta a los Gobiernos de todos los Estados miembros y de los países en vías de adhesión que revisen sin demora el impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electos, que consideren la posibilidad de adaptar o reformar dichos sistemas y que, en caso necesario, adopten medidas legislativas y/o animen a los partidos políticos a introducir sistemas de cuotas, tales como el denominado "sistema cremallera", y/o adopten medidas de fomento de una participación equilibrada[67].

Más aún, en el Informe de 7 de octubre de 2003 que sirve de soporte jurídico a la *Resolución* del Parlamento, la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades menciona expresamente en su Exposición de Motivos que "existen sólidos indicios empíricos de que la inclusión de ambos sexos en la formulación de las políticas conduce a una mejor formulación de las mismas que satisface mejor a una ciudadanía diversa", señalándose expresamente la quiebra que para las exigencias de legitimidad de la democracia representativa supone la infrarrepresentación de la mitad de la ciudadanía en el proceso de decisión política. Quiebra que podría acentuarse tras la incorporación de países en los que el nivel de representación política de las mujeres se sitúa por debajo del 15%. Consideraciones todas que sirven a modo de recapitulación de cuanto venimos diciendo,

[67] Igualmente, el Parlamento Europeo se dirige a los partidos políticos, tanto de ámbito nacional como europeo, para que revisen sus estructuras y procedimientos con el fin de suprimir todos los obstáculos que, directa o indirectamente, entrañan una discriminación en materia de participación de las mujeres, y que adopten estrategias adecuadas para alcanzar un mayor equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos representativos electos, para que, a la luz de las conclusiones de la Conferencia Ministerial de Siracusa sobre la participación de la mujer en los procesos de toma de decisiones, acuerden la aplicación de políticas comunes que prevean la participación de mujeres candidatas a las elecciones europeas en un porcentaje al menos equivalente al 30% de sus listas electorales, empiecen a concienciar en relación con el género a sus cuadros dirigentes, favorezcan la potenciación, incluida la financiera, del papel de las mujeres en la política (formación, encuentros, seguimiento), y garanticen que en sus estrategias de comunicación se tiene en cuenta el equilibrio de género, instando incluso a la Comisión a que comience a divulgar la información sobre el concepto de democracia paritaria antes de las elecciones europeas de 2004, teniendo presente las lecciones extraídas en los países que han incluido en sus constituciones respectivas el principio de democracia paritaria o han introducido actos legislativos específicos en ese ámbito (por ejemplo, Francia y Bélgica), apremiando asimismo a la Comisión y a los Gobiernos y Parlamentos nacionales, así como a las organizaciones de mujeres, a que, con anterioridad a las elecciones europeas de 2004, financien y organicen campañas de sensibilización destinadas a fomentar la participación política de las mujeres; *vid. Resolución del Parlamento Europeo sobre las elecciones de 2004: Cómo garantizar una representación equilibrada para mujeres y hombres* (2003/2108 (INI)), de 6 de noviembre de 2003.

La Unión Europea se basa en la existencia de una democracia representativa en cada uno de sus Estados miembros. El funcionamiento de un sistema democrático y la imagen que ofrece a sus participantes tiene una influencia decisiva en el conjunto de la sociedad. El ideal de la democracia descansa en las ideas de progreso y justicia social. La reflexión sobre las posibilidades para realizar estas ideas requiere un examen permanente de quién puede representar legítimamente al pueblo y participar en la toma de decisiones en nombre de todos (...) *Una clara infrarrepresentación de las mujeres en la toma de decisiones políticas plantea el problema de la legitimidad de las actuales estructuras políticas.* Cuando apenas hay mujeres que participan en la toma de decisiones, la legitimidad del resultado de la toma de decisiones políticas puede no ser el mismo para mujeres y hombres, lo que puede dar lugar a la desconfianza de los ciudadanos hacia el sistema representativo. Una importante consecuencia puede ser que las mujeres se nieguen a aceptar leyes y políticas que se hayan elaborado o aprobado sin su participación. Sencillamente, no puede haber una auténtica democracia si las mujeres son excluidas de los puestos de poder (...) Gracias a acuerdos internacionales y acciones locales, el nivel de equilibrio entre los sexos en muchos ámbitos de la toma de decisiones en los países de la UE ha mejorado mucho en los últimos 25 años. Sin embargo, el progreso ha sido muy desigual, y no son raros los retrocesos en la representación femenina. La paridad en la toma de decisiones sigue siendo un sueño lejano casi en todas partes, también en el Parlamento Europeo. Con 10 nuevos países miembros en las elecciones de 2004, existe un gran riesgo de que la representación femenina caiga incluso por debajo del actual 31% en el Parlamento Europeo (...) Cabe reconocer que la acción positiva constituye una parte inherente al logro de una representación equilibrada entre mujeres y hombres. El hecho es que, aun cuando se hayan concedido los mismos derechos a mujeres y hombres, permanecen rastros de la antigua condición de inferioridad de éstas en el pensamiento y las actitudes de muchas personas. El comportamiento y las instituciones sociales siguen reflejando semejantes actitudes de tal forma que se requieren esfuerzos especiales para ofrecer a las mujeres una igualdad real de oportunidades (...) En relación con las medidas de acción positiva, debe evaluarse el concepto de democracia paritaria. *Democracia paritaria significa igualdad de representación entre mujeres y hombres en los órganos de toma de decisiones políticas.* La historia del concepto de democracia paritaria no se remonta mucho en el tiempo, pero ya se ha difundido por todos los rincones y, en ocasiones, se ha puesto en práctica, principalmente en Europa. *Paridad no sólo significa una mayor participación de la mujer en el proceso de toma de decisiones, sino que también implica el reconocimiento del cambio*

> *social que modifica el contrato social, que ha asignado papeles diferentes a mujeres y hombres durante siglos.* Especialmente interesante en este sentido resulta la legislación en materia de paridad, tal como ocurre en Francia, por ejemplo, según la cual la financiación de los partidos políticos depende del equilibrio entre los sexos: por cada nueva mujer candidata se aumentan las ayudas. La divulgación de información sobre las experiencias y las lecciones aprendidas de la democracia paritaria tal como se ha introducido en las constituciones de Francia y Bélgica resultaría sumamente útil antes de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2004 (...) *Una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas puede contribuir asimismo a restablecer en cierto modo la fe en la política y la democracia, que parece haber ido reduciéndose en la última década: incrementará el carácter democrático del parlamento y la legitimidad de la toma de decisiones; puede ayudar a los partidos a recuperar su relevancia como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, y un mayor número de mujeres políticas puede contribuir a hacer la política más aceptable y atractiva para los ciudadanos. Ahora es el momento de tomar medidas encaminadas a aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas*[68].

Pese a la rotundidad del informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, el Tratado de Constitución Europea institucionaliza el déficit estructural de ciudadanía que venía afectando al proceso constituyente, manifestándose un absoluto desprecio hacia la democracia paritaria que desde Atenas vienen proclamado las diversas instancias de la Unión Europea. En efecto, el presupuesto político legitimador de la democracia paritaria no se recoge ni entre los fines del marco institucional de la Unión Europea (art. I-19); ni en la regulación del sistema electoral del Parlamento Europeo (art. I-20); ni en la composición de las distintas instituciones de la Unión, como el Consejo de Ministros (art. I-23); la Comisión Europea (art. I-26) y el Tribunal de Cuentas (art. I-31); ni tampoco en los órganos consultivos del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social (art. I-32); ni siquiera en el Título VI que lleva por título "De la vida democrática de la Unión", especialmente en los artículos I-46 que proclama el principio de la democracia representativa, y I-47 que articula el principio de la democracia participativa, rechazándose así en la Constitución Europea la legitimidad transformadora que supone la conquista de la paridad política.

---

[68] *Vid. Informe sobre las elecciones de 2004: Cómo garantizar una representación equilibrada para mujeres y hombres*, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, de 7 de octubre de 2003, A5-0333/2003 final.

Por todo, el mandato constitucional europeo no solo no ha superado el déficit estructural de ciudadanía que afecta a la Unión Europea y a sus Estados miembros, sino que además dificulta la consecución del carácter democrático de que habla su Preámbulo, cuyo presupuesto fundacional es el reconocimiento y consecución material de la democracia paritaria, de la igual participación de mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones. Sólo entonces alcanzará realidad la plena ciudadanía que reivindicaba a finales del siglo XVIII Olympe de Gouges en el artículo 16 de su *Declaración de Derechos de la Mujer y la Ciudadana*. Pórtico introductorio de estas páginas, que trascurridos más de dos siglos sigue teniendo plena virtualidad en el marco de la Constitución Europea de principios del siglo XXI.