

DR 29 724

Con esta sintonía entramos ya en el primer espacio de esta noche, Revista de Derecho. Durante los próximos 85 minutos nos ocuparemos en desarrollar y analizar cuatro temas correspondientes a las materias del último año de la licenciatura de la carrera jurídica. Estos son los títulos y los profesores que intervienen.

La ciudadanía europea, un tema importante y de actualidad que analiza la Catedrática de Derecho Internacional Privado, Elisa Pérez Vera y el profesor Pedro Pablo Miralles. Seguirá la explicación de un aspecto importante del derecho procesal, como es la iniciación del procedimiento penal a cargo del profesor Fernando Ibáñez. Si quiere saber cómo se determina la maternidad y paternidad cuando se aplica las técnicas de reproducción asistida, puede escuchar a María Dolores Díaz Ambrona, titular de Derecho Civil.

La última intervención corre a cargo del profesor emérito Antonio Fernández Galeano, quien hará un desarrollo histórico de la filosofía jurídica. Y entramos en el primero de los temas. ¿Puede un francés, alemán o italiano residente en España votar o ser candidato en las próximas elecciones municipales? La respuesta es afirmativa, pues desde que el pasado 1 de noviembre entró en vigor el Tratado de Maastricht y con ello se hizo efectiva la Unión Europea, todos los ciudadanos de los países de la Unión adquirimos la ciudadanía europea.

La catedrática de Derecho Internacional Privado, doña Lisa Pérez Vera, nos explicará a continuación precisamente este concepto de ciudadanía de la Unión en relación con la nacionalidad, el alcance político, su significado jurídico y los derechos que conllevan esta ciudadanía, así como los efectos de los mismos. Habla con ella el profesor Don Pedro Miralles. Buenas noches, estamos esta noche aquí con ustedes de nuevo en esta segunda intervención radiofónica y tenemos con nosotros a la catedrática de la asignatura, doña Lisa Pérez Vera, que nos va a decir algo sobre el programa de la asignatura.

En esta segunda intervención, bueno, pues habíamos pensado que era importante hablar de la noción de ciudadanía de la Unión, en especial después de la reciente entrada en vigor del Tratado de Maastricht y, en particular, por lo que hace al contenido de nuestra asignatura. Entonces, la primera pregunta que yo quiero hacerle a la profesora Pérez Vera es ¿por qué resulta especialmente significativa esta noción de ciudadanía europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión? Bueno, resulta especialmente significativa la noción de ciudadanía europea desde el momento en que significa, supone, el que entre el concepto de nacional y de nacionalidad que ustedes conocen y el concepto de extranjería, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, aparece una tercera categoría que es la categoría de los ciudadanos europeos. El hecho mismo de que el Tratado de la Unión Europea avance en la unión política significa que empieza a perfilarse la idea de que hay unos ciudadanos que son los propios de esa unión política que tienen un estatus diferenciado respecto del resto de los extranjeros.

Como es además un estatus cargado de significado positivo, creo que en el futuro tendremos que acostumbrarnos a que el ciudadano europeo está más cerca incluso del nacional que del extranjero. No se puede ver ya al ciudadano comunitario como un extranjero privilegiado, por el contrario, tenemos que verle más como un elemento, parte de la población de esa unión política que empieza a diseñarse con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Bien, entonces ya se desprende de lo que usted acaba de decir, que podemos diferenciar entre un significado político y un significado jurídico de la noción ciudadanía de la unión.

¿Qué alcance jurídico, qué alcance tiene este significado doble político y jurídico de esta noción? En la misma línea en que cuando hablamos de nacionalidad, podemos percibir dos vertientes de la nacionalidad. Por una parte, la nacionalidad es el título de pertenencia a la población de un estado, y en este sentido tiene un claro contenido político. Por otra parte, la nacionalidad es también un estado civil de la persona que lo cualifica como miembro de una organización jurídica y que caracteriza la capacidad de obrar del individuo en el ámbito propio de su poder y responsabilidad.

En el mismo sentido, la ciudadanía de la unión, la ciudadanía europea, tiene este doble alcance. Por una parte, alcance político. La ciudadanía es el factor determinante de la pertenencia a la población de la unión europea.

Desde este ángulo, la ciudadanía es el vínculo entre las personas y la unión que permite establecer cuál es la población de la unión europea. Noción de población o de pueblo que resultó impensable mientras que las comunidades europeas se autocalificaron como económicas. Creo que es muy difícil por internacional o común que se proclame un mercado que nadie pueda sentirse o pueda ser ciudadano de un mercado.

Por ello, no se puede considerar casual que la noción misma, la institución misma de la ciudadanía europea, una noción que se introduce a propuesta del gobierno español en 1990, se haga en el texto que establece la unión europea. Una unión europea que, según el tratado de Maastricht, constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. Pero junto a este alcance político que se deriva del propio contenido político de la unión europea, la ciudadanía tiene también un alcance jurídico.

Alcance jurídico en la medida en que constituye un status civitatis, o si ustedes prefieren, por decirlo en castellano, un estado civil de la persona, que viene determinada por la condición de miembro de la unión y que caracteriza su capacidad de obrar en los términos que fije el derecho comunitario. En la medida en que la ciudadanía no equivale a la noción de nacionalidad, pero desde luego se aleja mucho de la noción de una extranjería privilegiada, ha habido autores que han propuesto el que se identifique como una supranacionalidad o como un terciungenus. Yo la noción de terciungenus si se entiende como una noción entre nacionalidad y extranjería, no me parece jurídicamente adecuado porque hay que pensar que la nacionalidad es una noción positiva, que la extranjería es una noción negativa, es el que no es nacional, y que hablar de un terciungenus equivaldría a afirmar que entre el ser nacional y el

no ser nacional, que habrían situaciones intermedias que no sabríamos muy bien si sería de casi ser o de casi no ser.

Tampoco creo que se deba de hablar de supranacionalidad porque podría hacer pensar en una inexistente relación de subordinación de las nacionalidades estatales respecto de la ciudadanía, cuando la situación es justamente la contraria. En efecto, los titulares de la ciudadanía de la Unión, o ciudadanía europea, lo define el Tratado de Maastricht en su artículo 8, cuando dice que será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Así pues, la ciudadanía se concibe como una condición añadida a la de nacional, no es la nacionalidad del Estado, de un Estado miembro de las comunidades la que se deriva de la noción de ciudadano de la Unión.

Por el contrario, son los Estados, cada uno de los doce miembros de las comunidades europeas en este momento, cada uno de los doce miembros de la Unión Europea, los que deciden autónomamente quiénes son sus nacionales, y a partir de esa noción de nacionalidad, es como viene atribuida la noción de ciudadanía europea que es una noción, repito, añadida a la de nacional de un Estado miembro. No obstante, aunque ahora mismo, y supongo que por algún tiempo, esta noción se reafirma en el Tratado de la Unión, en el Tratado de Maastricht, además en una declaración unida al Tratado de Maastricht se vuelve a insistir en la idea, creo que está en la lógica de los acontecimientos el que la Unión Europea termine profundizando en la exigencia de unos requisitos mínimos para que la nacionalidad concedida por un Estado miembro sea fundamento suficiente para otorgar la ciudadanía de la Unión. Bien, entonces tenemos ya noción de ciudadanía de la Unión en relación con nacionalidad, alcance político, significado jurídico, en definitiva ya partiendo de la base de la que usted acaba de explicarnos de lo que es la ciudadanía de la Unión, cuáles son los derechos que comporta esa ciudadanía y qué efectos surte estos derechos.

Bueno, ante todo yo en este punto querría insistir en una idea que me parece muy importante, y es que los derechos de los ciudadanos europeos son todos de origen europeo, si ustedes quieren, de origen convencional. Con esto quiero decir que no cabe la modulación de estos derechos por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, es la propia Unión la que decide cuáles son estos derechos. Para entender cuáles son estos derechos yo creo que una buena clasificación sería la que les propongo.

Hay una serie de derechos que surten sus efectos, aunque sean de configuración europea, de configuración en el ámbito del derecho comunitario, pero que surten sus efectos en el interior de los Estados miembros. Otros derechos, por el contrario, surten sus efectos ante las propias instituciones comunitarias, y por último hay también una serie de derechos que surten sus efectos frente a terceros Estados. ¿Cuáles son sintéticamente estos tres tipos de derechos? En primer lugar los derechos que surten sus efectos en el interior de los Estados miembros.

Está el de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Se trata de una extensión del derecho reconocido a los trabajadores en el Tratado de Roma, uno de los

tratados originarios de la comunidad entonces económica europea, con las limitaciones y condiciones con que se concretaba, con que se consagraba en este Tratado de Roma. Es decir, limitaciones y condiciones que vienen determinadas por las nociones de orden público, seguridad y salud pública.

En segundo lugar, este sería el primer derecho, repito, circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con las limitaciones del orden público, la seguridad y la salud pública. En segundo lugar, el derecho a participar en las elecciones municipales de su lugar de residencia. Como recordarán esta ha sido una cláusula que ha motivado la primera y única hasta el momento modificación de nuestro texto constitucional.

La Constitución Española de 1978 en el artículo 13.2 ya preveía la posibilidad de que en régimen de reciprocidad los extranjeros pudieran votar en las elecciones municipales de su lugar de residencia. La reforma del artículo 13.2 de la Constitución ha sido necesaria en la medida en que el Tratado de Maastricht prevé que no sólo los extranjeros residentes nacionales de un país comunitario puedan votar, sino que puedan también ser elegidos en las elecciones municipales. Con lo cual, en nuestro ordenamiento y en próximas elecciones municipales será posible el que tengamos en nuestras ciudades y pueblos alcaldes o concejales que sean ciudadanos europeos nacionales de un país distinto de España.

Lo mismo que será posible que españoles sean alcaldes o concejales de ciudades o pueblos de los otros pueblos de los otros estados de la Unión Europea. Este derecho para que se pueda ejercitar es necesario que primero sea modulado por el Consejo de las Comunidades Europeas, de la Comunidad Europea, según prevé el artículo 8b del propio Tratado de Maastricht, y también que cada estado miembro establezca los términos en que este derecho se va a aplicar. Junto a estos derechos tenemos otros derechos que, les avanzaba antes, surten sus efectos en el propio ámbito comunitario.

Se trata, por una parte, del derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo en su lugar de residencia. Esto es importante en cuanto que implica que, frente a ese déficit democrático del que tantas veces se ha acusado a las instituciones comunitarias, el Tratado de Maastricht no sólo avanza concediendo nuevas competencias al Parlamento Europeo, que va a gozar, a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión, de competencias de co-decisión junto con el Consejo. Por tanto, va a tener un poder de co-legislación con el Consejo de las Comunidades, sino que también en la propia configuración, en la propia elección del Parlamento Europeo, va a participar todos los miembros, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el territorio de la Unión, aunque ese territorio no sea el de su Estado Nacional.

Creo que el tema es importante porque apunta a la existencia auténtica de un pueblo como sustrato de la Unión Europea frente a la parcelación en distintas nacionalidades que podíamos percibir hasta este momento. De todas formas, las elecciones se realizarán de acuerdo con las normativas nacionales y en este sentido podríamos, en un sentido muy general, muy amplio, hablar de que cada uno de los Estados va a aparecer como una gran circunscripción electoral

dentro de la Unión Europea, pero aparte de que se aplique esta legislación nacional a la hora de organizar los comicios, las elecciones al Parlamento Europeo, lo que es cierto es que los nuevos eurodiputados pueden no tener la nacionalidad del Estado en que fueron elegidos, porque de nuevo aquí el derecho de sufragio es tanto activo como pasivo, y en todo caso habrán sido elegidos con el voto de ciudadanos europeos de distinta nacionalidad, no necesariamente de la nacionalidad del Estado por el que salieron elegidos. En esta misma línea de democratización de las instituciones comunitarias, el tratado en el artículo 138A reconoce formalmente la existencia de partidos políticos europeos, una norma sobre cuyo futuro es todavía prematuro pronunciarse.

Junto a este derecho, que en mi opinión es realmente innovador y fundamental, aparece también el derecho de petición al Parlamento Europeo. Su titularidad no es exclusiva de los ciudadanos europeos, de los ciudadanos de la Unión, sino que se extiende a todas las personas, física o jurídica, que residan o que tengan su domicilio social en un Estado miembro. Yo creo que esta situación es coherente con la evolución del derecho de extranjería en los Estados miembros, en los Estados que forman parte de la Unión Europea.

Por una parte, se asiste a un endurecimiento en las condiciones de entrada y establecimiento de los extranjeros en cada uno de los Estados de la Unión y, por tanto, en la Unión, pero al mismo tiempo se garantiza a estos extranjeros residentes legales, en línea con los convenios internacionales y de forma muy particular con el convenio europeo de Roma de 1950, el que gocen de los derechos y libertades fundamentales protegidos a nivel internacional. Las características de este derecho de petición son básicamente el que podrán hacerse a título individual o colectivo, en razón de la materia es el asunto propio de los ámbitos de actuación de la comunidad, es decir, no se limita ni mucho menos a los ámbitos de acción del propio Parlamento, sino que es muy amplio el derecho de petición y, en tercer lugar, el que nada se regula sobre los aspectos procesales. El Parlamento Europeo, yo creo, en consecuencia, que tiene en sus manos un instrumento de control de las políticas comunitarias cuya eficacia va a depender en gran medida de las propias decisiones que adopte el Parlamento Europeo.

Ciertamente el derecho de petición ya se recogía en el reglamento del Parlamento Europeo sólo respecto de los nacionales de países comunitarios, pero creo que sería un momento oportuno para que el propio Parlamento se replantea, ex novo, cómo debe de organizarse este derecho de petición ante el Parlamento. En tercer lugar, el Tratado de la Unión crea un defensor del pueblo europeo, este defensor del pueblo al que tienen acceso no sólo los ciudadanos de la Unión, sino también lo mismo que en el derecho de petición cualquier residente legal en la Unión, significa una garantía más de control de las instituciones y de las políticas comunitarias, control del que sólo queda excluido el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia, los dos tribunales comunitarios, cuando actúen en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Insistiendo en la misma idea, tampoco pueden ser objeto de la actividad investigadora del defensor del pueblo lo supuesto en que lo hecho ha legado sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional ante los órganos judiciales europeos, pero todos los demás aspectos de la actuación de cualquier órgano comunitario pueden ser

investigados por el defensor del pueblo, cuyo nombramiento corresponderá lo mismo que ocurre, por ejemplo, en el derecho español al Parlamento Europeo, lo mismo que en el derecho español corresponde a las Cortes.

Por último nos queda otra serie de derechos, hemos hablado de derechos que surten sus efectos en el interior de los Estados, de derechos que surten sus efectos en las propias instituciones comunitarias, nos quedan los derechos que surten sus efectos frente a terceros Estados. Este es un ámbito que nos sitúa frente a las relaciones exteriores de la comunidad en unos términos que reflejan la naturaleza dual de su regulación actual. En efecto, el desarrollo de la política exterior y de seguridad común permite que ambas políticas se prediquen tanto de la Unión como de sus Estados miembros, aunque en mi opinión el dato interestatal en esta materia sigue siendo dominante.

En este plano las competencias de la Comunidad Europea, de la Unión Europea si prefieren, la terminología del Tratado de Maastricht son de coordinación, no hay transferencia de competencias soberanas de los Estados miembros a la Unión Europea. El efecto hacia el exterior de la ciudadanía, que lógicamente tendrá que ser reconocida también por los terceros Estados como una nueva realidad jurídica, se plasma en el artículo 8c del Tratado de Maastricht e implica el derecho a ser protegido por las autoridades diplomáticas y consulares de los restantes Estados miembros. Es una protección que se asemeja más a la asistencia consular que a la auténtica protección diplomática, no obstante significa un paso importante que supone, por ejemplo, solo por ponerles un ejemplo, que si ustedes se encuentran en un país en que no existe representación diplomática o consular española y se ven en algún tipo de apuro que requiera de la asistencia consular o diplomática podrán dirigirse a su elección a cualquier representación diplomática o consular de otro Estado miembro de la Unión Europea.

Muchas gracias, profesora Pérez Vera, por estas explicaciones. Yo entiendo que ha quedado más que suficientemente explicado cuál es el alcance jurídico y político de la ciudadanía europea y cómo esta problemática se integra plenamente en los temas correspondientes, en el tema correspondiente al derecho de extranjería, objeto de examen para la primera prueba presencial en el mes de febrero del próximo año. Muchas gracias, profesora.

Muchas gracias, buenas noches. Están escuchando Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la UNED que se acerca hasta a ustedes cada viernes para ofrecerles unos contenidos jurídicos que elaboran los profesores de esta universidad y que esperamos resulten amenos e interesantes. ¿Cómo se inicia un procedimiento penal? Ordinariamente, a través de la denuncia y la crella, se da a conocer al órgano jurisdiccional la noticia o la sospecha de un delito.

Este es el segundo tema de esta noche que a continuación explicará el profesor de Derecho procesal, don Fernando Ibáñez. La iniciación del procedimiento penal, sus medios, las características principales y los tipos de la denuncia y la crella, requisitos, efectos, etcétera. Buenas noches, profesor Ibáñez.

Buenas noches. Antes de comenzar el tema de esta noche, creo que tiene que contar algo a los alumnos en relación al programa de la asignatura. Sí, debo contarles, y para ello son buenas noticias, como siempre que se habla de reducción de materia, que para la segunda prueba personal no les van a entrar los temas referentes al proceso administrativo, laboral, constitucional y comunitario, es decir, las lecciones 31 a 37 del programa.

Bien, hecha esta aclaración, profesor Ibáñez, vamos con el tema de esta noche. Y para centrarnos, ¿cuáles son los medios de iniciación del procedimiento penal? La iniciación del procedimiento penal se produce mediante la puesta en conocimiento ante el órgano jurisdiccional de la noticia criminis o sospecha de la comisión de una acción que revista los caracteres de delito. Los medios ordinarios de iniciación son denuncia y crella, y los especiales, por su escasa utilización práctica, iniciación de oficio y citación especial del Gobierno.

Vamos, por lo tanto, a empezar por la denuncia, que es el primer medio de iniciación. La denuncia es un acto procesal que consiste en una declaración de conocimiento, por la que se pone en conocimiento de un órgano jurisdiccional, Ministerio Fiscal o Policía Judicial, la existencia de un hecho que reviste caracteres de delito. Los artículos 259 a 264 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal configuran la denuncia como un acto de conocimiento, derivado de la observación de la perpetración de cualquier delito público, y que obliga a quien lo ha presenciado a ponerlo a conocimiento de la autoridad correspondiente.

Este deber no es aplicable en general a todas las personas y presenta tres limitaciones. La primera de ellas es la limitación por falta de capacidad. Así, los impúberes y los que no gocen del pleno uso de razón no están obligados a denunciar.

La segunda limitación es por razón del parentesco. No están obligados a denunciar el cónyuge, ascendientes y descendientes consanguíneos o afines, y los hijos naturales respecto del delincuente. La razón es muy clara.

La imposición de este deber a quien tiene lazos familiares con el delincuente provocaría un gran choque entre ese deber social de denunciar los delitos y la fuerza de la sangre o de la familia. La tercera razón es por razón del secreto profesional. Englobamos aquí las noticias que pueden recibir, por el ejercicio de su profesión, abogados, procuradores y eclesiásticos o ministros de diversos cultos religiosos.

Por el contrario, este deber de denunciar se potencia respecto de aquellas personas que por razón de sus cargos profesionales y oficios, nos dice la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tuvieran noticia de algún delito público. Es, por lo tanto, una obligación procesal que conlleva una multa y la responsabilidad penal que se pueda derivar de su actuación, o mejor dicho, de su falta de actuación. ¿Cuáles son las notas esenciales o las características de la denuncia? Las notas esenciales de la denuncia son las siguientes.

La primera, que es un acto procesal que, como hemos dicho, puede realizar cualquier persona que presencie o que por razón de sus cargos conozca o que por cualquier otro medio diferente

de los mencionados tenga constancia de la perpetración de algún comportamiento con apariencia delictiva. La segunda es que es un acto procesal de conocimiento. Una declaración de conocimiento de la persona obligatoria cuya omisión es sancionable por la ley.

La tercera es que la notificación se realiza ante la autoridad judicial, ministerio fiscal o policía judicial y provoca la iniciación del procedimiento penal. La cuarta es que el denunciador no está obligado a aprobar los hechos que denuncia ni a ser parte en el proceso penal que se inicia. Quedan sólo sujetos a aquella responsabilidad penal que se produzca ante una acusación o denuncia falsa.

En quinto lugar, la noticia a la que se refiere es un hecho que es considerado como delito público. Aunque respecto a este tema, la doctrina habla también de hecho presuntamente delictivo, hecho constitutivo delito, etc. La ley de enjuiciamiento criminal, por el contrario, utiliza el término delito público.

Nos surge entonces la duda de pensar que cualquier persona que observa un comportamiento delictivo primero tiene que clasificarlo, si es o no un hecho delictivo, luego si es un delito o falta, y por último tiene que saber si es delito público o privado. Creemos, por lo tanto, que debe sustituirse esta expresión delito público por la expresión revestir caracteres de delito o similar, salvo que el fin que persiga la ley de enjuiciamiento criminal con esta expresión es limitar la denuncia a aquellos delitos que son públicos, dejando de lado los delitos privados que sólo podrán ser denunciados por las personas que están legitimadas para ello. ¿Cuáles son las clases de denuncia? Hay dos clases de denuncia.

La primera de ellas, la denuncia pública, que es aquella denuncia que puede ser realizada por cualquier persona para poner en conocimiento de la autoridad judicial un hecho que revista los caracteres de delito perseguible de oficio o delito público. La segunda es la denuncia privada. Es aquella denuncia que sólo puede ser realizada por la persona legitimada para abrir un proceso por delito semiprivado.

Es la llamada denuncia privada o denuncia condicionante. ¿Qué características diferenciadoras presenta esta clase de denuncia privada respecto de la denuncia común?