

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LA NATURALEZA DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE CARTA:

1. Se ha respondido al reto que suponía la elaboración del proyecto Carta: en la reunión solemne de la Convención del 2 de octubre 2000, el Presidente de la Convención encargada de su elaboración pudo comprobar un consenso muy amplio y remitir el proyecto al Presidente del Consejo Europeo¹.

Este proyecto presenta un auténtico valor añadido. Al reunir en mismo texto derechos hasta la fecha dispersos en diversos instrumentos internacionales y nacionales, el proyecto de Carta constituye en esencia misma del acervo europeo común en materia de derechos fundamentales.

2. Se trata de un texto equilibrado, que contiene importantes innovaciones:

— Reúne en un mismo texto todos los derechos de la persona: derechos civiles, políticos, económicos y sociales, y derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, aplicando de ese modo, lo más claramente posible, el principio de indivisibilidad de los derechos. Respetando con la distinción practicada hasta la fecha en los textos europeos e internacionales entre derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos económicos y sociales, por otro, el proyecto de Carta cubre el conjunto de derechos en torno a unos cuantos principios fundamentales: dignidad humana, libertades fundamentales, igualdad de personas, solidaridad, ciudadanía y justicia.

— De acuerdo con el principio de universalismo, la mayoría de derechos enumerados en el proyecto se conceden a cualquier persona con independencia de su nacionalidad o de su lugar de residencia. Así ocurre con los derechos más directamente vinculados a la ciudadanía de la Unión, que únicamente se conceden a los ciudadanos (con la participación en las elecciones del Parlamento Europeo o en elecciones municipales), o con determinados derechos que se vinculan

¹. Documento CARTA 4487/00 (CONVENT 50) de 28 de septiembre de 2000.

a una cualidad particular (derechos de los niños, derechos de los trabajadores respecto de determinados derechos sociales, por ejemplo).

— El proyecto es, por otro lado, plenamente contemporáneo, ya que formula derechos que, sin ser verdaderamente nuevos, como la protección de los datos personales o los derechos vinculados a la bioética, pretenden responder a los retos derivados del desarrollo, actual y futuro, de las tecnologías de la información o la ingeniería genética.

— El proyecto satisface asimismo las poderosas y legítimas aspiraciones contemporáneas de transparencia e imparcialidad en el funcionamiento de la Administración comunitaria, recogiendo el derecho al acceso a los documentos administrativos de las instituciones comunitarias o el derecho a una buena administración que sintetice la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia.

— Conviene, por otro lado, señalar la redacción neutra del texto, desde el punto de vista de los géneros masculino y femenino. El tenor del proyecto se dirige a cualquier persona, eliminando la preferencia de un sexo sobre el otro.

— Desde el punto de vista formal, el texto está redactado de manera clara y concisa para que pueda ser fácilmente comprensible por todas aquellas personas a las que va dirigido.

Ésta es la primera condición si se quiere respetar adecuadamente la voluntad del Consejo Europeo de Colonia de «poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance». Asimismo es una condición necesaria para extraer todas las ventajas, en cuanto a seguridad jurídica, que la Carta debe ofrecer en los diversos ámbitos de aplicación del Derecho de la Unión.

3. A la luz de las características del proyecto —que recoge las peticiones formuladas por la Comisión en su Comunicación de 13 de septiembre último²— el representante de la Comisión pudo mostrarse en la Convención plenamente de acuerdo sobre el proyecto de Carta. La Comisión está convencida de que el valor añadido del proyecto no deja lugar a dudas y constituye la clave del éxito de la Carta en el futuro, por encima de la naturaleza que finalmente se le dé.

NATURALEZA Y EFECTOS DE LA CARTA:

4. La cuestión de la naturaleza de la Carta constituye el meollo del debate desde la Decisión del Consejo Europeo de Colonia de preparar un

² Documento COM (2000) 559.

proyecto de Carta. Los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron ponderar a la misma en dos fases:

- en primer lugar, la Carta debe ser proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo
- posteriormente habrá que estudiar « si debe incorporarse a los Tratados y, en caso afirmativo, de qué modo hacerse »³.

5. Sobre esta cuestión ya se han adoptado diversas posturas. El Parlamento Europeo, efectivamente, en sus dos Resoluciones adoptadas el 16 de marzo⁴ y el 2 de octubre de 2000⁵, ha tomado decididamente partido por una Carta vinculante, incorporada a los Tratados mismo puede decirse del Comité Económico y Social⁶ y el Consejo de las Regiones⁷, según sus dictámenes respectivos emitidos durante los meses de septiembre de 2000. Esta misma petición fue formulada casi unánimemente por los representantes de la sociedad civil en las diversas audiencias organizadas por la Convención. Es poco probable que las expectativas suscitadas en la opinión pública por la decisión de elaborar la Carta puedan satisfacerse con una mera proclamación por las instituciones comunitarias que no vaya seguida de la incorporación de la Carta a los Tratados. Numerosos miembros de la Convención, pertenecientes a diferentes formaciones y a distintas tendencias políticas se han pronunciado a favor de la inserción de la Carta en los Tratados. Por último, la Comisión se comprometió, en la Comunicación publicada el 13 de septiembre, a presentar una Comunicación sobre la naturaleza de la Carta.

6. La Comisión tuvo ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza de la Carta al responder a una cuestión oral ante el Parlamento Europeo el 12 de diciembre pasado⁸. En aquel momento, la Comisión declaró que la Convención debía, en sus trabajos previos y en el resultado final, mantener abiertas las dos opciones sobre el estatuto definitivo de la Carta, habrían sido contempladas por los Jefes de Estado y de Gobierno.

³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia de los días 3 y 4 de junio de 1999, Anexo IV.

⁴ Resolución A5-0064/2000 del Parlamento Europeo sobre la elaboración de una Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, publicada en el acta del Pleno del 16 de marzo de 2000.

⁵ Resolución B5-767/2000 del Parlamento Europeo sobre la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, publicada en el acta del Pleno del 3 de octubre de 2000.

⁶ Resolución CES 1005/2000, adoptada el 20 de septiembre de 2000.

⁷ Resolución CdR 140/2000, adoptada el 20 de septiembre de 2000.

⁸ Pregunta oral 0-0698/99 de David Martín.

texto jurídicamente vinculante e inserto en los Tratados o una declaración política solemne.

La Comisión también precisaba que el proyecto de Carta debería responder a dos objetivos fundamentales: el de la visibilidad para el ciudadano y el de la seguridad jurídica que una Carta de este tipo debe ofrecer en los distintos ámbitos de aplicación del Derecho de la Unión.

7. Con este espíritu, y a instancias igualmente del Presidente de la Convención, Sr. Herzog, desde el principio, los trabajos de la Convención se propusieron redactar un texto « como si » debiera incorporarse a los Tratados, salvaguardando con ello la decisión que correspondería al Consejo.
8. Los trabajos de la Comisión han estado claramente presididos por esta doctrina del « como si ». Si se hubiera preparado una Carta con la única ambición de no ir más allá de una declaración política, habrían sido superfluas las disposiciones generales del proyecto, las más importantes y las más difíciles del mismo (Capítulo VII). Hay que destacar la importancia de dichas cláusulas: son la garantía del éxito futuro de la Carta. Gracias a dichas cláusulas se puede precisar lo que es la Carta, es decir el instrumento del control del respeto de los derechos fundamentales por las instituciones y los Estados miembros cuando actúan en el marco del Derecho de la Unión. Esto se expresa claramente en el apartado 1 del artículo 51 en el que se establece que la Carta está dirigida a las instituciones y órganos de la Unión, así como a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión.
9. El objetivo de estas disposiciones, no obstante, también es aportar las respuestas necesarias a las muy importantes cuestiones que se han de presentar en caso de incorporación de la Carta a los Tratados. A este respecto, la Comisión considera que el proyecto de Carta aporta respuestas pertinentes:

— **Respecto de la autonomía del Derecho de la Unión:** presenta también importancia que la Carta se integre armoniosamente en el sistema jurídico de la Unión y se respeten los principios jurídicos en los que éste se basa. Así ocurre, en particular, con la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario frente al Derecho internacional y al Derecho nacional de los Estados miembros, autonomía con la que la propia redacción de la Carta es respetuosa. En concreto, el reconocimiento que figura expresamente en la última frase del apartado 3 del artículo 52 es plenamente satisfactorio: no se impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa que el Convenio europeo.

— **Relación entre la Carta y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales:** el peligro de que surgieran disparidades entre los derechos y libertades reconocidos por el Convenio Europeo y los consagrados en la Carta, así como el riesgo de una evolución diferente de las jurisprudencias de los Tribunales de Estrasburgo y Luxemburgo, han sido cuidadosamente analizados a lo largo de la elaboración del proyecto de Carta. Las soluciones adoptadas en el apartado 3 del artículo 52 del proyecto son plenamente satisfactorias y, por otro lado, han sido objeto de un consenso muy amplio del mismo modo que las restantes disposiciones del proyecto, como han recibido el apoyo de los observadores del Consejo de Europa en la Convención: los derechos consagrados en la Carta en la medida en que se correspondan con derechos que ya figuran en el Convenio Europeo tienen el mismo sentido e idéntico alcance, sin perjuicio del principio de autonomía del Derecho de la Unión anteriormente mencionado. El riesgo de una evolución divergente de las jurisprudencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas debe, de este modo, disiparse. Evidentemente, aun cuando el proyecto de Carta es neutro en la cuestión de la adhesión de la Unión al Convenio Europeo, hay que reconocer que esta cuestión sigue estando abierta. La existencia de la Carta no merma el interés de la adhesión, que originaría el establecimiento de una tutela externa de los derechos fundamentales al nivel de la Unión. Del mismo modo, la adhesión al Convenio en modo alguno podría ser de interés a la elaboración de una Carta de la Unión Europea.

— **Relaciones de la Carta con las competencias de la Unión y el respeto del principio de subsidiariedad:** la Carta no puede ser el vehículo por el que se transfieran nuevas competencias a la Comunidad o nuevas tareas a la Unión. El principio de subsidiariedad debe, por lo demás, ser respetado. El artículo 51 del proyecto es perfectamente claro al respecto, así como, por otro lado, el apartado 5 del Preámbulo que atestigua, si fuere necesario, la atención prestada por los redactores del proyecto a estos temas.

— **Relaciones de la Carta con las Constituciones nacionales:** podría haberse temido que la Carta pusiera a los Estados ante la necesidad de revisar su constitución. Parece que no será el caso, y no precisamente por el efecto de ninguna disposición general del proyecto, sino por la definición de los derechos que establece. En cualquier caso, se han tenido debidamente en cuenta las observaciones que con este objetivo hayan podido formularse a lo largo de los trabajos de la Convención, por ejemplo,

por los representantes de los Gobiernos. De todos modos, es evidente que la Carta no sustituye a las Constituciones nacionales en su ámbito de aplicación, por lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales al nivel nacional. Por otro lado, es obvio que no se modificarán las relaciones entre el Derecho primario de la Unión —al que pertenecería la Carta si se incorporara a los Tratados— y el Derecho nacional.

— **Una importante mejora de la seguridad jurídica:** al finalizar los trabajos, a la Comisión le parece claro que la Carta no pondrá en peligro la seguridad jurídica en materia de derechos fundamentales. Más bien al contrario, la aumentará considerablemente ya que, en efecto, la Carta podrá servir de guía clara para la interpretación de los derechos fundamentales por el Tribunal de Justicia que, en la actualidad, debe apoyarse en fuentes dispersas y, en parte, inciertas. Por otro lado, hay que insistir en que la Carta no modificará los recursos ni el sistema jurisdiccional configurados por los Tratados ya que en su parte dispositiva no se prevé abrir nuevas vías de acceso a la jurisdicción comunitaria.

10. En consecuencia, y en función de lo anteriormente dicho se puede apostar —sin mucho riesgo— que la Carta producirá sus efectos, también en el plano jurídico, sea cual fuere la naturaleza que se le atribuya. Como la Comisión lo defendiera en el debate en el Parlamento Europeo del 3 de octubre de 2000⁹, es evidente el Consejo y la Comisión, que están llamados a proclamarla solemnemente, difícilmente podrán ignorar en el futuro, cuando actúen como legisladores, un texto que ha sido preparado a petición del Consejo Europeo por todas las fuentes de legitimidad nacionales y europeas reunidas en un mismo foro.

Del mismo modo, parece lógico que, a su vez, el Tribunal de Justicia se inspire en la Carta, como ya lo hiciera con otros textos sobre derechos fundamentales. *Se puede lógicamente esperar que la Carta, en cualquier hipótesis, resulte vinculante a través de su interpretación por el Tribunal de Justicia como principios generales del Derecho Comunitario.*

11. La Comisión considera que el destino de la Carta, por razón de su contenido, su rigurosa formulación jurídica y su considerable valor político y simbólico, es incorporarse tarde o temprano a los Tratados. Para la Comisión, tal incorporación no es, por consiguiente, una cuestión que haya de abordarse de una manera teórica o doctrinal, sino que, por

⁹ Pregunta oral 0-0115/00 de Giorgio Napolitano.

el contrario, debe tratarse en términos de eficacia y buen sentido jurídicos. *Por ello, es preferible, por razones de visibilidad y seguridad jurídica, que la Carta resulte vinculante por sí misma, y no a través de su interpretación jurisprudencial.*

En la práctica, la cuestión pertinente es la del momento y de las modalidades de su incorporación a los Tratados.

¿QUÉ HAY QUE DECIDIR HOY?

12. La Comisión es consciente de la importancia que se atribuye a que la Carta pueda desplegar toda su eficacia en el futuro y no pretende añadir nada a la agenda política de por sí ya muy cargada. Son los Jefes de Estado y de Gobierno quienes deben asumir el desafío. No obstante, según la evaluación política de la Comisión, cualquier decisión en la materia debe basarse en criterios claros que ya se han anticipado:

- evaluación del contenido de la Carta,
- incremento de la seguridad jurídica
- visibilidad de los derechos para los ciudadanos · anclaje del conjunto del proyecto europeo en los valores protegidos por los derechos fundamentales

Con independencia de todo ello, la Comisión quiere hacer hincapié en se ofrecen distintas posibilidades a los Jefes de Estado y de Gobierno, por lo que respecta tanto a las modalidades técnicas de inserción de la Carta en los Tratados como al calendario que deba fijarse con este fin.

En cuanto al calendario, el Consejo Europeo podría contemplar incluir ahora mismo esta cuestión en el orden del día de la Conferencia Intergubernamental en curso. Una decisión de este tipo podría adoptarse por el Consejo Europeo en su reunión de Biarritz. Sin embargo, no se puede considerar esta cuestión sin tener en cuenta el alcance de los trabajos que ya se ha definido por el Consejo Europeo para la presente Conferencia Intergubernamental ni ignorar la perspectiva de reestructuración de los Tratados propuesta por la Comisión a la misma conferencia en la Comunicación de 12 de julio de 2000 —Un Tratado Fundamental para la Unión Europea¹⁰.

Para la Comisión, existe un vínculo muy estrecho entre reestructuración de los Tratados e inserción de la Carta en los mismos. Por esta razón será preciso que los Jefes de Estado y de Gobierno, por lo menos, decidan en Niza lanzar un proceso en esta dirección, fijando claramente los objetivos, las modalidades y el procedimiento.

¹⁰ Documento COM (2000) 434.

Sólo desde esta perspectiva se podrá ahondar en la pedagogía que será preciso aplicar al ciudadano y definir en la práctica las modalidades técnicas por las que haya que optar para alcanzar un buen resultado.

Por lo que se refiere a las modalidades técnicas, el Consejo Europeo, llegado el caso, podría contemplar, por ejemplo, la simple inserción de los artículos de la Carta en el Tratado de la Unión Europea en un título denominado «Derechos Fundamentales» o la incorporación de la Carta en un Protocolo anejo a los Tratados.

En cualquier hipótesis, se plantea la cuestión de saber si el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea puede mantenerse en su estado actual. Como mínimo, debe resultar evidente a cualquier persona que, dejando, por supuesto, abiertas unas posibilidades de evolución futura, no se puede, a la luz del apartado 2 del artículo 6, hacer como si se ignorara la Carta como declaración política solemne. La Comisión considera que esta cuestión debería discutirse por la Conferencia Intergubernamental después de la reunión del Consejo Europeo de Biarritz. Habría que estudiar una eventual modificación de dicha disposición del Tratado de la Unión Europea, teniendo siempre presente la secuencia fijada en las conclusiones del Consejo de Colonia: proclamación de la Carta en el Consejo Europeo de Niza y posterior inserción en los Tratados.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Bruselas, 13.9.2000 COM(2000) 559 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

ÍNDICE

1. Introducción
2. Los objetivos de la Carta
3. El contenido del Anteproyecto: 3.1. Estructura; 3.2. La forma; 3.3. Lista de los derechos; 3.4. Los titulares de los derechos; 3.5. El alcance de los derechos garantizados y sus limitaciones; 3.6. El nivel de protección; 3.7. Las autoridades sujetas al respeto de la Carta
4. La naturaleza jurídica de la carta
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

1. La elaboración del proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales entra ahora en un momento decisivo. En efecto, en sus Conclusiones, el Consejo Europeo de Feira señala que

“ha instado a la Convención a seguir trabajando según el calendario establecido en el mandato dado por el Consejo Europeo de Colonia, para que pueda presentarse un proyecto de documento antes del Consejo Europeo de octubre de 2000.”

2. Los intensos trabajos de la Convención en los últimos meses han permitido elaborar un nuevo anteproyecto de Carta¹.
3. El anteproyecto se basa en el método elegido por la Convención desde el inicio de sus trabajos, que consiste en redactar el proyecto para el Consejo Europeo como si debiera incorporarse posteriormente a los Tratados comunitarios con fuerza jurídica vinculante. A instan-

¹ Este anteproyecto figura en el documento CHARTE 4422/00, CONVENT 45, de 28 de julio de 2000: “Texto completo de la Carta propuesto por el Presidium”