

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 Euro

#### ÍNDICE

1. Introducción
2. Los objetivos de la Carta
3. El contenido del Anteproyecto: 3.1. Estructura; 3.2. La forma; 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 Carta<sup>1</sup>.
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 insti-

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

cias de su Presidente, Don Roman Herzog, la Convención consideró, en efecto, que este método era el único que permitía dejar libertad al Consejo Europeo para, de acuerdo con las conclusiones de Colonia, definir la naturaleza de la Carta: declaración, o texto incorporado a los Tratados con fuerza jurídica vinculante.

4. Los trabajos realizados por la Convención en los últimos meses se han caracterizado por un procedimiento en el que cada miembro de la Convención podía aportar **enmiendas escritas** basadas en los textos anteriores. Se aportaron más mil enmiendas, que reflejaban todas las sensibilidades representadas en la Convención.

El anteproyecto constituye un compromiso formulado por el Presidium. Tiene por objeto integrar todos los puntos de vista y sensibilidades expresados en la Convención.

5. **Con vistas al cierre de los trabajos de la Convención y la transmisión del proyecto de Carta al Consejo Europeo de Biarritz**, el Presidium ha pedido a los miembros de la Convención que formulen antes del 1 de septiembre las observaciones que consideren convenientes sobre el anteproyecto. Fijó también el procedimiento de las dos últimas reuniones de la Convención:

- los días 11 y 12 de septiembre, los miembros de la Convención se reunirán por componentes y el 13 de septiembre comunicarán a la Convención su posición sobre el anteproyecto;
- la reunión de los días 25 y 26 de septiembre deberá conciliar las opiniones de los componentes y autorizar al Presidente de la Convención, de acuerdo con las conclusiones de Colonia, a constatar el consenso de la Convención y transmitir el proyecto a los Jefes de Estado y Gobierno.

6. En este contexto, el objeto de la presente Comunicación es el siguiente:

- en primer lugar, presentar la posición de la Comisión sobre el contenido del anteproyecto, con el fin de contribuir positivamente a la formación del consenso en la Convención,
- pero, además, poner de relieve las cuestiones políticas e institucionales que, en opinión de la Comisión, revisten especial importancia, en particular en lo que se refiere a la naturaleza de la Carta.

## 2. LOS OBJETIVOS DE LA CARTA

7. El Consejo Europeo de Colonia fijó el objetivo esencial de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión: poner de manifiesto ante los

ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance.

Así, el Consejo Europeo pidió a la Convención encargada de elaborar la Carta, un trabajo de revelación más que de creación, un trabajo de compilación más que de innovación.

8. Pero las conclusiones de Colonia se insertan en el momento histórico que atraviesa la construcción europea. Se impone ahora una Carta de los Derechos Fundamentales porque la Unión Europea ha entrado en una nueva fase de su integración, decididamente política. La Carta será un hito muy importante de la Europa política, que se erige en un espacio integrado de libertad, seguridad y justicia, consecuencia inherente a la ciudadanía. Constituye un instrumento indispensable de legitimidad política y moral, tanto para los ciudadanos como para la clase política, las administraciones y los poderes nacionales, y para los operadores económicos y sociales. Expone los valores comunes que inspiran la esencia de nuestras sociedades democráticas.

9. La Carta combinará pragmatismo y ambición en grado óptimo. Representará un **verdadero valor añadido** frente a la profusión de actuales textos jurídicos o políticos en materia de derechos humanos en Europa.

La Carta es **pragmática**, en el sentido de no ceder a la tentación de novedad a cualquier precio, y se atiene al marco fijado por el mandato de Colonia.

Su valor añadido es sin, embargo, **ambicioso**. Será fruto, en particular

- del trabajo de **codificación** efectuado sobre distintas fuentes de inspiración: Convenio Europeo de Derechos Humanos, tradiciones constitucionales comunes, Carta Social Europea, Carta Comunitaria de los Derechos Sociales y Fundamentales de los Trabajadores, Derecho comunitario primario y derivado, distintos convenios internacionales (Consejo de Europa, ONU, OIT), jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos);
- de la integración en la Carta, junto a los derechos civiles y políticos clásicos y a los derechos del ciudadano establecidos en los Tratados, de los derechos económicos y sociales fundamentales: “en cuanto no se limitan a fundamentar los objetivos de la acción de la Unión”;
- de la **consagración de algunos “nuevos derechos”** que, aunque existentes, aún no están explícitamente consagrados en derechos fundamentales, a pesar de los valores que protegen, como la protección de los datos de carácter personal, los principios de buena gobernanza o el derecho a una buena administración.

10. Más allá de la visibilidad de los derechos fundamentales, es preciso destacar que la Carta aporta una significativa **seguridad jurídica**. Con ello permitirá mejorar el nivel de protección actual de los derechos fundamentales en la Unión, superando el actual sistema, de carácter esencialmente pretoriano.
- En los Tratados actuales, el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea es la norma de referencia en cuanto a derechos fundamentales. En su apartado 1, establece los principios generales en los que se basa la Unión y cuya violación grave y persistente puede conducir a la aplicación del mecanismo de sanción del artículo 7 TUE. Por su parte, el apartado 2 enumera las fuentes de los derechos fundamentales respetados por la Unión, una de las cuales al menos (las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros) tiene un contenido difícilmente aprehensible. La aprobación de la Carta, al margen incluso de su naturaleza jurídica final, da un contenido preciso a los derechos fundamentales referidos en el apartado 2 del artículo 6. Con ello se facilitaría además la valoración del contenido de los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 y en las disposiciones que a este remiten (artículos 7 y 49 TUE).
11. La Carta va dirigida a las instituciones y órganos de la Unión, y a los Estados miembros únicamente cuando actúan en el ámbito del Derecho de la Unión. Todas las medidas adoptadas en este ámbito podrán, por tanto, ser valoradas respecto del catálogo de derechos y libertades fijados por la Carta. Será pues, de este modo, un instrumento de control del ejercicio de las competencias atribuidas por los Tratados a las instituciones y órganos de la Unión, en lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales.
12. En estos momentos, cuando la Unión está desarrollando una auténtica Política Exterior y de Seguridad Común en la que el respeto de los derechos fundamentales tiene un papel esencial, la aprobación de un catálogo de derechos permite dar **una respuesta clara** a los que acusan a la Unión de tener dos raseros en materia de derechos humanos, **uno externo y otro interno**. Con la Carta, la Unión se dotará de un catálogo explícito que deberá respetar en la aplicación de sus políticas tanto internas como externas.
13. No es posible evitar ocuparse de las posibles repercusiones de la aprobación de la Carta sobre la ampliación de la Unión. **Es preciso disipar, sobre todo, cualquier duda sobre los efectos de la Carta en la ampliación**. La Carta no es un instrumento que añada condiciones suplementarias a los países candidatos. En realidad, la aceptación del acervo comunitario, por ejemplo sobre la protección de los datos de carácter personal, implica ya la aceptación y el cumplimiento de las

- normas y principios que figurarán en la Carta. La Carta, en cambio, explicita las normas en materia de derechos fundamentales, aportando una seguridad jurídica que beneficia tanto a los países candidatos como a los ciudadanos en general. Esto confirma que se trata de un hito muy importante para la Europa política.
14. En interés del éxito de la Carta, conviene resaltar no sólo sus objetivos y su valor añadido, sino también expresar con toda claridad que no tendrá las implicaciones cuya perspectiva alimentó quizá ciertas preocupaciones:
- a) **La Carta no será un vehículo para ampliar o reducir las competencias de la Unión y la Comunidad** tal y como están establecidas por el TUE y por el TCE. La Carta es neutra sobre el reparto de competencias. La modificación de las competencias corresponde exclusivamente a Conferencia Intergubernamental y no a la Convención. La neutralidad de la Carta respecto de las competencias de la Unión y la Comunidad se desprende incluso, por lo demás, de la naturaleza de los derechos fundamentales. Dado que garantizan la protección de los individuos contra los posibles excesos de los poderes públicos, los derechos fundamentales tienen por objetivo principal permitir el control del ejercicio de las competencias existentes en cada nivel político, cualquiera que sea.
- En la medida en que los derechos fundamentales constituyen también valores que guían la acción de la Comunidad y la Unión, es obvio que esta acción debe realizarse en el marco de las competencias de éstas y en cumplimiento del principio de subsidiariedad. Esto vale, en particular, para aquellos derechos fundamentales cuya aplicación exige medidas de aplicación, y, en particular, para los derechos y principios sociales.
- b) **La Carta no exigirá, como han mostrado los debates en la Convención, modificar las Constituciones de los Estados miembros**. Por un lado, está claro que no sustituye a las Constituciones nacionales en su ámbito de aplicación, por lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales a nivel nacional; por otro lado, recogerá esencialmente derechos ya existentes en ciertos textos, así como en los Tratados.
- c) **La Carta no modificará los recursos y la arquitectura jurisdiccional ofrecidos por los Tratados**, ya que su dispositivo prevé abrir nuevas vías de acceso a la jurisdicción comunitaria. El derecho a un tribunal, que podrá ser un tribunal comunitario o nacional, se aplicará, de acuerdo con las vías jurisdiccionales existentes:
- mediante recurso al Tribunal de Justicia, en particular basado en los artículos 230, 232 y 235/288 TCE, siempre que cumplan las condiciones de admisibilidad respectivas,

— o mediante un procedimiento judicial nacional, que puede dar lugar, en su caso, a una cuestión prejudicial en el sentido del artículo 234 TCE.

d) **La Carta ni implica ni impide la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.** La elaboración de la Carta replantea la cuestión de la posible adhesión de la Comunidad o la Unión al Convenio. Habida cuenta del mandato conferido a la Convención por el Consejo Europeo de Colonia, está claramente entendido desde el inicio de los trabajos que esta cuestión no es de competencia de la Convención.

Pero la existencia de la Carta no aminorará el interés de esta adhesión, que tendría por efecto establecer una tutela externa de los derechos fundamentales en la Unión. Del mismo modo, la adhesión al CEDH en absoluto privaría de interés la elaboración de una Carta de la Unión Europea. La cuestión es también de actualidad a la luz de la reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo relativa a un acto de Derecho comunitario primario (demanda nº 24 833/94 en el asunto Matthews contra el Reino Unido, sentencia de 18 de febrero de 1999).

### 3. EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

15. El anteproyecto suscita las siguientes observaciones generales.

#### 3.1. Estructura

16. El anteproyecto consta de 52 artículos, precedidos de un preámbulo introductorio.

Además de las disposiciones generales que figuran al final del texto (artículos 49 a 52), los artículos se agrupan en torno a seis valores fundamentales: la dignidad (artículos 1 a 5), las libertades (artículos 6 a 19); la igualdad (artículo 20 24); la solidaridad (artículo 25 a 36); la ciudadanía (artículos 37 a 44) y la justicia (artículos 45 a 48).

17. El anteproyecto va acompañado de una exposición de motivos (documento CONVENT 46, anexo a la presente Comunicación) que precisa las fuentes en las que se basan los artículos de la Carta (Tratados comunitarios, Convenio de Roma de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, otros convenios internacionales, jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por ejemplo). En opinión de la Comisión, esta exposición de motivos podría ser un elemento útil para la interpretación ulterior de la Carta.

#### 3.2. La forma

18. Dentro del espíritu de las conclusiones de Colonia, que piden la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales con el fin de "poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance", la redacción del anteproyecto ha estado presidida por una voluntad de concisión y claridad.

#### 3.3. Lista de los derechos

19. De acuerdo con las conclusiones de Colonia y en cumplimiento de principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, el anteproyecto recoge, según la estructura ya citada, los derechos de libertad e igualdad, así como los derechos de procedimiento garantizados por el Convenio de Roma y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión y los derechos económicos y sociales fundamentales.

20. Con respecto a la lista elaborada por el Presidium de la Convención como base de debate (CHARTÉ 4112/00), los trabajos de la Convención añadieron a la introducción explícita en el proyecto de otros derechos: la libertad de investigación científica (artículo 13); la libertad de empresa (artículo 16); la protección de la propiedad intelectual (artículo 17); el derecho a una buena administración (artículo 39); el derecho de la infancia (artículo 23); el acceso a los servicios de interés general (artículo 34); la protección en caso de despido injustificado (artículo 28). La igualdad, que en el proyecto del Presidium apareció únicamente bajo el prisma de la prohibición de las discriminaciones, es objeto de dos artículos específicos: uno que establece la norma de igualdad de las personas ante la ley (artículo 20) y otro la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 22). Además, en el preámbulo se hace referencia a los deberes de las personas.

21. En cambio, no figuran algunos derechos inicialmente previstos:

- porque se consideró que se limitaban a fijar objetivos políticos que, en virtud de las conclusiones de Colonia, no pueden figurar en la Carta, caso del derecho al trabajo o el derecho a una remuneración equitativa;
- o porque, sin excluirlos de la lista, se desprenden ya implícitamente de otras disposiciones del anteproyecto, como ocurre, por ejemplo, con el derecho de huelga, cubierto por el artículo 2 relativo al derecho de negociación y a las acciones colectivas, con el derecho a una renta mínima, que está incluido en el artículo 32 en calidad de ayuda social.

22. La definición más difícil para la Convención, como cabía esperar, era la de los derechos económicos y sociales a consignar en el anteproyecto. Se trata del capítulo IV, Solidaridad (artículos 25 a 36), y de los artículos 15 (libertad profesional y derecho del trabajo), 22 (igualdad entre hombres y mujeres) y 24 (integración de las personas con discapacidades). Es de prever que estos derechos sigan siendo uno de los aspectos más delicados para la formación del consenso en la Convención.
23. En líneas generales, la Comisión considera que los derechos que figuran en el anteproyecto, derechos civiles y políticos, derechos de los ciudadanos y derechos económicos y sociales, constituyen un conjunto equilibrado. Hubiera preferido, por cierto, una formulación de determinados derechos más explícita (caso del derecho de huelga cubierto por el artículo 26, relativo a los derechos de negociación y de conflicto colectivo, de la libertad sindical, que figura en el artículo 12, o de la dimensión europea del ejercicio de estos derechos) o incluso una formulación más enérgica (en particular sobre la protección del medio ambiente, en el artículo 35).

Con todo, la Comisión considera que el anteproyecto constituye una base adecuada para llegar a un consenso en el seno de la Convención.

### 3.4. Los titulares de los derechos

24. Esta cuestión inicialmente compleja se solucionó de manera pragmática: se establece una respuesta para cada derecho recogido en el anteproyecto. Existe a este respecto un amplio consenso, al que la Comisión se suma plenamente.
25. En el respeto del principio de universalidad de los derechos, la mayoría de los derechos enumerados en el anteproyecto se otorgan a todas las personas.
- Sin embargo, hay derechos que se otorgan a personas específicas:
- los niños (artículo 23);
  - los trabajadores, en lo que se refiere a determinados derechos sociales;
  - los ciudadanos de la Unión: la libertad de trabajar, buscar un empleo, establecerse libremente o prestar servicios en todos los Estados miembros (artículo 15 § 2); la igualdad de acceso a las prestaciones de seguridad social y a la ayuda social en otro Estado miembro (artículo 32 § 2); el derecho a participar en las elecciones del Parlamento Europeo (artículo 37) y en las elecciones municipales (artículo 38); la libertad de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros (artículo 43 § 1) y la protección diplomática y consular (artículo 44);

- los ciudadanos de la Unión y las personas residentes en la Unión el derecho de acceso a los documentos de las instituciones (artículo 40), la protección del Defensor del Pueblo (artículo 41) y el derecho de petición al Parlamento Europeo (artículo 42).

Es necesario observar también que algunos derechos concedidos a los ciudadanos de la Unión podrán concederse a los nacionales de terceros países, como la libertad de circulación (artículo 43 § 2). Algunas disposiciones no establecen derechos subjetivos que pueden ser alegados directamente por los individuos, sino más bien principios oponibles a las autoridades comunitarias o nacionales en el ejercicio de sus competencias, legislativas o ejecutivas. Es el caso, en particular, del acceso a las prestaciones de seguridad social (apartado 1 del artículo 32), del acceso a los servicios de interés general (artículo 33), de la protección del medio ambiente (artículo 35) o de la protección de los consumidores (artículo 36).

### 3.5. El alcance de los derechos garantizados y sus limitaciones

26. Los derechos, con excepción de algunos, podrán ser limitados en su ejercicio con el fin de respetar otros intereses legítimos, pú- blicos como la lucha contra las infracciones penales, o privados, en particular cuando estén en juego los derechos o libertades de terceros. La Comisión apoya el planteamiento de un artículo horizontal (artículo 50 § 1) aplicable a la casi totalidad de los derechos, plantear que cuenta con un amplio apoyo en la Convención. En lugar de establecer en cada derecho las posibles limitaciones, este planteamiento evita repeticiones que recargarían el texto, ofrece todas las garantías necesarias para una protección efectiva de los derechos y limitaciones sólo podrán afectar al ejercicio del derecho, sin poder entredicho su propia esencia; deben estar previstas por la autoridad legislativa competente a escala nacional o comunitaria y ser necesarias en función de objetivos de interés general perseguidos por la Unión o en aras de otros intereses legítimos dentro de una sociedad democrática o para la protección de los derechos y libertades de terceros; deben respetar, por último, el principio de proporcionalidad.
27. En cuanto a los derechos recogidos en los Tratados, se ejercerán en las condiciones y límites definidos por los Tratados (artículo 50 § 2).

### 3.6. El nivel de protección

28. La Comisión comparte plenamente la voluntad expresada en el artículo 51 del anteproyecto, destinado a impedir que la interpretación de la Carta limite o afecte a los derechos humanos y libertades fundamen-

les reconocidos, en su ámbito de aplicación respectivo, por los distintos textos en vigor en la Unión.

29. Del mismo modo, la Comisión comparte plenamente la voluntad de velar por que no se desarrollen en Europa concepciones divergentes de los derechos fundamentales, en el caso de que, contrariamente a los deseos formulados por la Comisión en numerosas ocasiones, no pudiera efectuarse la adhesión al Convenio de Roma. Por tanto, la Comisión apoya la disposición del anteproyecto (artículo 50 § 3) encaminada a garantizar la homogeneidad entre la interpretación de las disposiciones del Convenio de Roma y las correspondientes disposiciones de la Carta, respetando al mismo tiempo el principio de autonomía del Derecho comunitario.

### 3.7. Las autoridades sujetas al respeto de la Carta

30. La Comisión apoya plenamente la solución adoptada en el anteproyecto (artículo 49 § 1), que consiste en someter al respeto de la Carta únicamente a las instituciones y órganos de la Unión, así como a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. El ámbito de aplicación de la Carta cubriría así, de manera homogénea, la totalidad de las actividades realizadas por las instituciones y órganos de la Unión y por las autoridades nacionales en los tres pilares de la Unión. Cubriría, por supuesto, los ámbitos concretamente más sensibles, los relativos a la preservación y desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En el plano jurídico, esta solución se ajusta además a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, que ha recordado en numerosas ocasiones la obligación de los Estados miembros de respetar los derechos fundamentales en la aplicación del Derecho comunitario.
31. Como ya se ha señalado, está claro que la elaboración de la Carta no pone en entredicho, en modo alguno, ni las competencias de la Unión ni el principio de subsidiariedad. Las disposiciones introducidas al respecto en el anteproyecto (artículo 49) y en el preámbulo tienen un valor declarativo que servirá para disipar cualquier malentendido sobre el particular. Lejos de ampliar las competencias de la Unión, la Carta, en cuanto suma de los valores comunes reconocidos en la Unión, será, por el contrario, el instrumento explícito que permitirá efectuar el control del ejercicio de estas competencias tales como están establecidas en los Tratados.

## 4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CARTA

32. En la fase actual de los trabajos, las consideraciones relativas al contenido de la Carta deben seguir recibiendo atención prioritaria en tanto

no se haya finalizado el proyecto de Carta. En efecto, sólo si se garantiza un elevado nivel de ambición de la Carta adquirirá importancia cuestión de su naturaleza jurídica y de su incorporación a los Tratados.

33. Esta cuestión fue planteada por los propios Jefes de Estado y Gobierno. Las conclusiones de Colonia precisan, en efecto, que después de la proclamación conjunta de la Carta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, "habrá que estudiar si debe incorporarse la Carta a los Tratados y, en caso afirmativo, de qué modo de hacerse". Por lo demás, y en esta perspectiva, la Convención se orientó desde el comienzo de sus trabajos hacia la redacción de un proyecto de Carta cuyo contenido permitiera contemplar su incorporación a los Tratados.
34. La Comisión destaca asimismo que el Parlamento Europeo, en Resolución aprobada en marzo de 2000, al igual que diversos gobiernos de Estados miembros, ha tomado clara posición en favor de la incorporación de la Carta a los Tratados. Lo mismo ocurre con numerosas organizaciones no gubernamentales.
35. Por su parte, la Comisión considera que dado que en su elaboración participan todos los poderes legislativos y ejecutivos nacionales de la Unión representados en la Convención, la Carta, siempre, por supuesto, que su nivel de ambición sea elevado, producirá efectos "proclinatorios" con independencia del valor jurídico que en definitiva se atribuya. No obstante, y a la luz del anteproyecto, la Comisión considera que la incorporación de la Carta a los Tratados permitiría poner remedio a algunas insuficiencias del sistema actual de protección de los derechos fundamentales en la Unión. Este sistema, en efecto, se caracteriza por una protección indirecta a través de los principios generales del Derecho comunitario, protección esencialmente pretoriana fijada por jurisprudencia al albur de los asuntos presentados ante las jurisdicciones, protección que no es inmediatamente perceptible por sus beneficiarios directos.
36. Como ya se indicó más arriba, las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia plantean asimismo la cuestión de la forma de incorporar la Carta a los Tratados. Suponiendo que el Consejo Europeo se inclinara por atribuir naturaleza vinculante a la Carta e incorporarla a los Tratados, es evidente que ello acarrearía importantes consecuencias para la actual dinámica política de la Unión. En particular, sería preciso reflexionar sobre las modalidades técnicas de la futura inserción de la Carta en los Tratados siguiendo los métodos propios de la revisión de los Tratados.

37. Así pues, una vez finalizado el proyecto de Carta, y en función de su evolución, la Comisión presentará una Comunicación sobre la cuestión de su naturaleza jurídica.

## 5. CONCLUSIONES

### 38 En conclusión:

- a) la Comisión da su apoyo de principio al anteproyecto de Carta recogido en el documento CONVENT 45 de 28 de julio; entiende, sin embargo que, dadas las observaciones presentadas por los miembros de la Convención, cabe aún la posibilidad de cambios en el anteproyecto, por lo que se reserva la posibilidad de reexaminar el texto en una fase posterior;
- b) la Comisión presentará una Comunicación sobre la naturaleza jurídica de la Carta una vez que la Convención haya finalizado el proyecto.

## ANTECEDENTES DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA\*

En marzo de 1996, un "Comité de sabios" designado por la Comisión Europea presentó un informe sobre la necesidad de reconocer una serie de derechos civiles y sociales fundamentales con el fin de incorporarlos al Tratado de Amsterdam. El Comité propuso que la Unión Europea incluyera en el Tratado en primer lugar, un conjunto básico de derechos y, posteriormente, iniciara un proceso de consulta para actualizar y completar la lista de derechos y deberes civiles, políticos y sociales.

Por dicha razón, el Tratado de Amsterdam refleja el compromiso de la Unión Europea con los Derechos Fundamentales. Es cierto que no contiene en su articulado una lista detallada y exhaustiva de derechos civiles y sociales fundamentales en forma de carta de derechos, pero ha significado un paso decisivo en el camino hacia un reconocimiento más claro del principio de protección de los derechos fundamentales por la Unión Europea, reforzando la obligación de elaborar y aplicar políticas que garanticen su protección.

Conviene recordar que el Tratado de Amsterdam también ha supuesto cambios en la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afectan a la protección de los derechos fundamentales, dado que es a él a quien corresponde garantizar que las Instituciones de la Unión Europea cumplan lo establecido en el Tratado respecto a los derechos fundamentales, garantizando, de ese modo, para los ciudadanos "un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia" (artículo 29).

Así pues, basándose en un marco jurídico ya establecido y vinculante, los Jefes de Estado o de Gobierno se pusieron de acuerdo en el Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999 sobre la idea de que, en el actual estado de evolución de la Unión, era necesario establecer una Carta de Derechos Fundamentales que pusiera de manifiesto la importancia sobresaliente y el alcance de estos derechos ante y para los ciudadanos de la Unión.

A juicio del Consejo, esta Carta tendría que incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales como son recogidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y que resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros. En este sentido, estos derechos son, en sus propias palabras, especialmente pertinentes para la historia y para las tareas de la Unión Europea, dotándole de legitimidad. Asimismo, el Consejo puso de mani

\* Documento elaborado por Ana Lagares Pérez y Carlos García de Cortázar y Nebroda Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.