

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 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 man

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

fiesto que en la Carta que se elaborase deberían recogerse los derechos básicos que corresponden a los ciudadanos de la Unión Europea que ya incluían los Tratados.

El Consejo Europeo celebró una sesión especial en Tampere, en octubre de ese mismo año, para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. En estrecha relación con este espacio, el Consejo decidió la composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Un elemento relevante del método de trabajo es que los trabajos, valga la redundancia, del órgano competente, debieran estar presididos por la transparencia de sus tareas de tal manera que, no sólo se hiciera público el contenido de las audiencias del órgano competente y de los documentos que en ellas se presentaran, sino también las aportaciones de todos aquellos organismos, grupos sociales y expertos invitados por el órgano competente a dar su opinión. En este sentido es obligado reseñar que la Unión Europea tiene abierto en Internet un sitio donde se recoge todo el trabajo realizado en el proceso de elaboración de la Carta.

Este órgano que se reunió, por primera vez, el mes de diciembre de 1999 adoptó como denominación de sí mismo la de "*la Convención*" y puso de relieve los tres puntos fundamentales que presiden sus trabajos:

- 1) Este órgano no ha sido una Conferencia Intergubernamental en el sentido del Tratado de la Unión Europea.
- 2) El objetivo de sus competencias no ha consistido en modificar las competencias de la Unión Europea, y
- 3) Su finalidad ha consistido en elaborar un proyecto de lista de los derechos fundamentales existentes, con carácter general, en el marco de la Unión y no en preparar un texto aplicable directamente a los Estados miembros en el marco de sus propias competencias.

Delimitadas pues, sus líneas de acción, "*la Convención*" se puso en funcionamiento elaborando una lista de derechos fundamentales que le sirviera de base para preparar el texto definitivo de la Carta. La lista distingue, por un lado, derechos civiles y políticos y, por otro, derechos económicos y sociales.

De forma paralela a la elaboración del proyecto de Carta, *la Convención* puso de relieve cuestiones horizontales que afectan a todos los derechos, tales como la determinación de quiénes serán los titulares de los derechos garantizados por la Carta; el alcance del principio de no discriminación; las limitaciones que puedan existir a los derechos garantizados; la no aplicación de estos derechos en situaciones de excepción; el abuso de derecho o el nivel de protección de cada derecho y la relación que éstos tienen con los demás instrumentos internacionales que protegen derechos fundamentales.

Se ha actuado con mucha cautela pues se hacía necesario medir el posible alcance que pudiera tener la integración de los diferentes derechos en el Proyecto. En un primer plano, estarían los llamados derechos de libertad o de pri-

mera generación, incluidos los procesales, que afectan todas las personas, no sólo a los ciudadanos de la Unión. Este es un punto relevante por cuanto se aplicarían a toda persona que esté en la Unión haciendo abstracción de su nacionalidad.

En lo que a los derechos económicos y sociales se refiere, éstos pueden ser de aplicación directa, pero en muchos casos necesitarían la materialización y ejecución de gasto público y en este punto, los trabajos de *la Convención* no debieran afectar a los compromisos adoptados por los diferentes Estados Miembros en la Agenda 2000 y, con ello, a las perspectivas financieras de la Unión.

Es evidente que una vez planteado el Proyecto de Carta por *la Convención* el debate que se ha abierto resultará muy importante por cuanto que se trata de medir el alcance de estos derechos y debatir las cláusulas horizontales que regulan cuestiones comunes a todos los derechos de la Carta ya mencionados. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que esto no debe implicar que se decida a través de la Carta cuándo las decisiones han de tomarse en el seno de las Conferencias Intergubernamentales o en el marco de los debates en los Gobiernos Europeos. A la vista de lo que ya han manifestado algunos países, la Carta encontraría dificultades insuperables para su integración en los Tratados, con lo que ello conllevaría una ralentización en su puesta en funcionamiento o bien se alcanzaría únicamente un consenso raquítico respecto a los derechos incluidos en la Carta, lo que le restaría peso y eficacia.

Es por ello que en el Consejo celebrado en la ciudad francesa de Biarritz se llegó al acuerdo de dar el primer paso para declarar la Carta de forma solemne Lo que así ha ocurrido en Niza en diciembre de 2000. Posteriormente se estudiará, en el seno de la Conferencia Intergubernamental, su inclusión en los Tratados. El futuro está abierto.