

Informe sobre el impacto de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea y su futuro estatuto

ANDREW NICHOLAS DUFF*

El Tratado de Maastricht (1991) recogió por vez primera el concepto de ciudadanía de la Unión y estableció en el apartado 2 del artículo 6 que la Unión “respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”(3). Durante la siguiente década se mejoró el perfil de derechos humanos de la Unión sobre todo en el ámbito de la política exterior, en particular, con los criterios de Copenhague sobre la ampliación (1993).

*Ponente de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

En junio de 1999 el Consejo Europeo de Colonia acordó elaborar una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión que permitiera “poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance”, decidiendo que después de su proclamación convendría “estudiar si debería incorporarse la Carta a los Tratados”. Para llevar a cabo la tarea de elaboración de la Carta, los Jefes de Estado y de Gobierno establecieron un órgano ad hoc (que se autodenominó Convención) integrado por delegados de ellos mismos, la Comisión Europea y miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales.

La Convención realizó su cometido del 17 de diciembre de 1999 al 2 de octubre de 2000 bajo la presidencia de Roman Herzog, ex-Presidente de la República Federal de Alemania. El Consejo Europeo estableció el mandato de la Convención en su reunión de Tampere en octubre de 1999 y evaluó sus progresos en Feira en junio de 2000. La Convención trabajó de manera muy abierta y celebró amplias consultas. Sin perjuicio de lo relativo al estatuto definitivo de la carta, se decidió, como es sabido, trabajar “como” si se estuviera elaborando un texto jurídico vinculante y con la voluntad expresa de garantizar la seguridad jurídica. La Convención, en concreto, llevó a cabo el mandato recibido del Consejo Europeo, que, por su parte, aprobó unánimemente el proyecto de Carta en Biarritz los días 13 y 14 de octubre de 2000.

Tras haber recibido la aprobación del Parlamento Europeo (14 de noviembre) y de la Comisión (6 de diciembre), así como de diferentes Parlamentos nacionales, la Carta fue proclamada solemnemente por los presidentes de las tres instituciones de la UE en Niza el 7 de diciembre de 2000. La Conferencia Intergubernamental también se comprometió a examinar el estatuto futuro de la Carta en el plazo de un año como uno de los cuatro temas específicos de la futura reforma constitucional de la Unión que deberán resolverse en una nueva CIG en 2004.

En la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001, el Consejo Europeo estableció una segunda convención constitucional, con una legitimación idéntica a la de la primera, bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, ex-Presidente de la República Francesa, para examinar, entre otras cosas, si la Carta “debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos”.

La Convención ha establecido un grupo de trabajo bajo la presidencia del Comisario Vitorino para examinar las modalidades y consecuencias de la incorporación de la Carta al Tratado y la adhesión de la UE al CEDH(4).

Contenido. La Carta recoge los derechos humanos clásicos, según han sido desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. Tiene, sin embargo, un alcance mucho más amplio debido a dos razones. En primer lugar, se beneficia del catálogo de derechos que son competencia de la Unión, tal y como han sido establecidos en los Tratados y desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo de Luxemburgo. En segundo lugar, y esto es importante, la Carta reafirma los derechos y principios procedentes de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones contractuales internacionales comunes a los Estados miembros.

Al igual que el conjunto de derechos comunes a las constituciones de la mayoría de los Estados miembros, la Carta reúne en un único texto un amplio catálogo de derechos específicos, así como de libertades, valores y principios generales. Es un documento que resulta familiar por su estilo, forma y precisión.

Si bien el objetivo de la Carta no era crear nuevos derechos, ha logrado hacer más visibles los derechos vigentes. Al instaurar un consenso amplio y renovado sobre una nueva formulación de los derechos, la Carta logra una mayor claridad y preeminencia para éstos. Refleja las normas europeas de gobernanza con respecto a la igualdad y no-discriminación, política social, ecología, derechos cívicos, administración y justicia. Los derechos son indivisibles: en Europa, la libertad, la igualdad y la solidaridad están interrelacionadas.

La Carta es un documento dinámico cuyo objetivo es, según se expone en el Preámbulo, “reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos”. Su cometido es ayudar a la Unión a desarrollar los valores comunes al tiempo que se respeta la diversidad de las identidades nacionales. Su formulación permite el desarrollo futuro del acervo comunitario.

La Carta, por consiguiente, tiene un carácter perenne. A pesar de su indeterminado carácter jurídico, está plenamente legitimada por el carácter de su redacción, ya que ha sido elaborada para perdurar. Aun cuando ningún documento constitucional de tal tipo puede ser perfecto, y todos los documentos de tal carácter deben modificarse, reivindicar ahora su revisión, en particular, en un momento tan temprano de su existencia, podría reducir su integridad y fuerza moral. Antes de plantear su modificación debería adquirirse más experiencia sobre el impacto de la Carta. Como quiera que sea, en la Declaración de Laeken no se otorga a la actual Convención el mandato de reformular la Carta.

Deberían realizarse, sin embargo, ciertas modificaciones técnicas a la Carta si se desea incorporarla al Tratado, en particular, en aquellos elementos de las cláusulas horizontales generales elaborados previamente para neutralizar su efecto jurídico y, si procede, también en el Preámbulo.

Alcance. La Carta no atribuye competencias a la Unión; por el contrario, limita el ejercicio de poder por las instituciones de la UE debido a su obligación de respetar la Carta. Las instituciones tienen asimismo la obligación, en el marco de sus competencias, de promover el respeto de las disposiciones de la Carta.

La Carta no limita la competencia de los Estados miembros; no sustituye a los ordenamientos de derechos fundamentales de los Estados miembros, sino que los complementa.

La Carta está dirigida a las instituciones y órganos (agencias) de la Unión Europea y a los Estados miembros en la medida en que aplican la legislación y políticas comunitarias.

En la medida en que la Carta postula una relación directa entre el ciudadano, por una parte, y la autoridad supranacional, por otra, contribuirá al respecto del principio de subsidiariedad por parte de la Unión. La Carta marca el tono para el conjunto del marco constitucional.

Efecto. Aunque la Carta no es directamente accionable, su estatuto como proclamación solemne significa que ya se ha convertido, como era de esperar, en un importante documento de referencia; es respetada por las instituciones de la UE e invocada tanto por los Estados miembros como por los ciudadanos(5). La Comisión ha decidido considerar la Carta vinculante para ella y sus procedimientos internos normativos para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones(6). La Comisión considera la Carta un principio general de Derecho comunitario; en su elaboración de propuestas legislativas, la Comisión asegura respetar sistemáticamente la Carta(7).

El Consejo aún no ha decidido considerar vinculante la Carta, pero se ha referido expresamente a la Carta en cuatro Decisiones y en dos Resoluciones(8).

El Parlamento Europeo ha utilizado la Carta como modelo para sus informes anuales sobre la situación de los derechos fundamentales en la UE(9); referencias a la Carta han aparecido frecuentemente en los informes y resoluciones del Parlamento, así como en las preguntas de los diputados a la Comisión y al Consejo(10).

Tres actos adoptados en el marco del procedimiento de codecisión hacían también referencia a la Carta (acceso a los documentos, exclusión social y contratos de garantía financiera)(11); otros numerosos documentos están pendientes.

El Defensor del Pueblo Europeo ha recibido iniciativas de ciudadanos que citan la Carta pero que aparentemente no comprenden su alcance o nivel de protección; no obstante, el Defensor del Pueblo Europeo ha sido de los primeros que ha utilizado activamente la Carta en interés del ciudadano; el Defensor del Pueblo Europeo ha sostenido reclamaciones de los ciudadanos y utilizado sus poderes de propia iniciativa respecto a la discriminación en la contratación y la política de empleo de las instituciones europeas en lo que se refiere a la edad, el sexo, la raza, la libertad de expresión y la licencia parental; el Defensor del Pueblo Europeo también aplica sistemáticamente el Código de buena conducta administrativa para poner en práctica las disposiciones de la Carta; el Defensor del Pueblo Europeo considera que la Carta debería ser vinculante cada vez que se aplique la legislación comunitaria; el Defensor del Pueblo Europeo y su red de defensores del pueblo nacionales podrían desempeñar un papel importante en el fomento y el control de la aplicación de la Carta y podría habilitarse al Defensor del Pueblo Europeo a remitir al Tribunal de Justicia los casos importantes relativos a los derechos fundamentales.

Se ha intentado recurrir a la Carta en apoyo de recursos presentados ante los tribunales europeos; los abogados generales hacen referencia cada vez más a la Carta en sus dictámenes, y la Carta se ha convertido en una guía importante para los jueces(12); en un asunto, el Tribunal de Primera Instancia ha decidido que la Carta confirma el derecho de revisión judicial como un principio general de la legislación comunitaria(13); en otro asunto, el mismo Tribunal, citando la Carta, ha intentado ampliar el acceso al recurso judicial efectivo de una parte directamente pero no individualmente afectada(14); el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha comenzado a hacer referencias positivas a la Carta(15).

El Parlamento Europeo y la Comisión(16), así como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, han pedido que la Carta sea jurídicamente vinculante. Tal enérgica reivindicación ha

sido formulada recientemente asimismo por Foro de la Sociedad Civil de la Convención y por la Convención de la Juventud

Consonancia con el CEDH. Expresa su temor de que la Carta suponga una amenaza a la credibilidad del CEDH y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisdicción del Tribunal de Estrasburgo ofrece supervisión exterior para asegurar la aplicación de normas mínimas en el ámbito de los derechos humanos por parte de los 43 Estados del Consejo de Europa. La jurisdicción del Tribunal de Luxemburgo permite un control interno y la existencia de un alto nivel de respeto de los derechos humanos en el espacio jurídico de la Unión Europea. La importancia de la Carta es que ofrece a la Unión Europea un catálogo de derechos más amplio que el vigente en algunos otros Estados del Consejo de Europa(16).

Tal y como han reiterado frecuentemente el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la mejor manera de asegurar la coherencia entre el CEDH y la legislación de la UE en materia de derechos humanos sería la adhesión de la Unión a dicho Convenio. Resulta importante suprimir tal deficiencia, ya que la UE, si bien posee competencias atribuidas por sus Estados miembros, no es alta parte contratante del CEDH, al contrario que sus Estados miembros. Si la UE firmara el CEDH, estaría sujeta al mismo control externo en materia de respeto de los derechos humanos que sus Estados miembros. Por una parte, la existencia de la Carta no hace que la adhesión de la UE al CEDH sea innecesaria o irrelevante, ya que la adhesión es deseable por sí misma, independientemente del estatuto de la Carta. Por otra parte, la adhesión al CEDH no hace menos necesaria o relevante la incorporación de la Carta al Tratado.

Incluso tras la adhesión de la UE al CEDH, el Tribunal de Justicia europeo seguiría siendo el tribunal de última instancia para el Derecho comunitario. Su relación con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sería exactamente la misma que la de los Tribunales constitucionales o supremos nacionales que reconocen la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para examinar la coherencia y compatibilidad con las normas paneuropeas de derechos humanos. El Tribunal de Justicia estaría representado directamente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con lo que se reforzaría la autoridad y autonomía de ambos Tribunales.

Toma nota de que la manera en que ha sido creada la Carta, junto con el amplio uso que ya hacen de ella las instituciones, tribunales y ciudadanos, le confiere una gran autoridad; expresa su convicción de que la Carta debería reforzarse en caso de que fuera plenamente accionable de conformidad con el Derecho de la UE.

Insta a la Convención a mejorar la seguridad jurídica y poner fin a la confusión política otorgando a la Carta el estatuto de Derecho primario, convirtiéndola así en un punto central de referencia para el Tribunal de Justicia y los Tribunales nacionales; prefiere que la Carta se incorpore al Derecho básico de la Unión Europea como elemento integrante del nuevo Tratado constitucional.

Advierte sobre el riesgo de negarse a conceder a la Carta carácter vinculante para todas las instituciones, órganos, agencias y Estados miembros de la UE cuando éstos apliquen la legislación y políticas comunitarias; expresa su temor a que pudiera hacerse notorio el carácter etéreo de la Carta, lo que generaría escepticismo entre la opinión pública.

Sigue considerando muy deseable reforzar el estatuto de la Carta en el contexto de la ampliación, ya que ello contribuirá a implantar el catálogo de derechos fundamentales en el núcleo del proceso de integración europea, lo que afectaría a todos los Estados miembros, tanto a los antiguos como a los nuevos o potenciales.

Reconoce que la atribución de carácter vinculante a la Carta iniciaría una nueva fase en el desarrollo de la ciudadanía de la UE y que se necesitarán mecanismos judiciales para proteger a los ciudadanos contra todo abuso de la Unión Europea que pudiera resultar de sus mayores competencias.

Propone, por consiguiente, que la Convención, en íntima colaboración con los Tribunales, elabore medidas para mejorar el acceso directo al Tribunal de Primera Instancia (con derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia) para mejorar la protección jurídica de los ciudadanos; considera que los Tribunales nacionales deberían ser plenamente conscientes de su obligación de aplicar la Carta en defensa de los ciudadanos.

Considera inconcebible adoptar una Constitución moderna para la Unión Europea sin un catálogo vinculante de derechos y considera que si la Convención elaborara un nuevo Tratado sin la Carta, éste no tendría el efecto constitucional necesario y deseable.

Recomienda a la Convención que no modifique las disposiciones de la Carta por las que se establecen derechos sustantivos antes de su incorporación al Tratado constitucional; indica que apoyaría una modificación de las normas generales para clarificar y delimitar el efecto jurídico de la Carta.

Toma nota de que la Carta, una vez incorporada, únicamente podrá ser modificada de conformidad con las disposiciones constitucionales; insiste en que todo desarrollo ulterior de la Carta sea llevado a cabo por una nueva Convención.

Reconoce la buena colaboración ya existente entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; reitera su apoyo al inicio de negociaciones de adhesión por parte de la Unión, una vez que posea personalidad jurídica internacional, para convertirse en alta parte contratante del CEDH.

Recuerda que la adhesión de la Unión Europea al CEDH es un complemento y no un sucedáneo de la atribución de un estatuto vinculante a la Carta en el marco del Derecho comunitario, ya que ambas medidas son necesarias y oportunas.

Pide a la delegación parlamentaria europea en la Convención que presente esta resolución como contribución oficial a la Convención.

Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros, al Tribunal de Justicia y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Notas

(1) DO C 377 de 29.12.2000, p. 329.

(2) DO C 223 de 8.8.2001, p. 74.

(3) El Tribunal de Justicia europeo ya viene considerando al menos desde 1969 que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho comunitario (Stauder vs. Ayuntamiento de Ulm)

(4) Para el mandato del grupo véase CONV 72/02 y para el documento sobre las modalidades, CONV 116/02.

(5) Véase, por ejemplo, C-377/98, Países Bajos vs. Parlamento y Consejo.

(6) Comunicación de la Comisión, Aplicación de la Carta, SEC(2001) 380/3, 13 de marzo de 2001.

(7) Los proyectos de acto en que se citan artículos de la Carta se refieren a la política de competencia, condiciones de trabajo, protección de datos, investigación científica, política de asilo y refugiados, publicidad y patrocinio del tabaco, narcotráfico, responsabilidad parental y derechos del niño, acceso a la justicia, orden de detención, discapacidades, protección de la salud, racismo y xenofobia y el Estatuto de los funcionarios.

(8) Respectivamente las Decisiones relativas a las personas con discapacidad, Eurojust, la lucha contra el terrorismo y el mandato de detención europeo, 2001/903/CE, 2002/187/JAI, 2002/475/JAI y 2002/584/JAI, y las Resoluciones sobre las lenguas y el aprendizaje a lo largo de la vida, 2002/C50/01 y 2002/C163/01.

(9) Resolución de 21 de junio de 2001 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea basada en el informe A5-0223/01.

(10) Según una investigación realizada por la secretaría, hasta ahora se ha hecho mención a la Carta en 73 informes parlamentarios, 42 resoluciones del Parlamento y 38 preguntas escritas y/o respuestas a las mismas.

(11) Respectivamente, Reglamento (CE) n° 1049/2001, Decisión 50/2002/CE y Directiva 2002/47/CE.

(12) Véanse, por ejemplo, los dictámenes del abogado general Tizzano en C-173/99, BECTU y Leger en C-353/99, Hautala.

(13) T-54/99, Max.mobil.

(14) T-177/01, Jégo-Quéré.

(15) Solicitud n° 25/680/94 del CEDH, sentencia de 11 de julio de 2002.

(16) COM (2000) 644.

(17) Según lo permite el artículo 53 del CEDH.