

LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: SOMERO ANÁLISIS Y ALGUNA CONJETURA

JOSÉ MANUEL PELÁEZ MARÓN
Catedrático de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales.
Cátedra *Jean Monet* de Derecho
Comunitario Europeo.

I. INTRODUCCIÓN

En junio de 1999, el Consejo Europeo reunido en Colonia tomó la decisión de elaborar una Carta de Derechos Fundamentales para la Unión Europea. Se acordó que el proyecto de la misma habría de ser presentado por la instancia encargada de su elaboración, con tiempo suficiente para que el Consejo, que habría de celebrarse a finales de 2000, pudiese conocerlo y concluirlo. También en Colonia, se diseñó el contenido de la Carta en proyecto al tiempo que se establecieron las instrucciones básicas para la constitución del órgano encargado de su confección. Por lo demás, se remitió el resto de la tarea a la reunión del Consejo que tendría lugar en Tampere (Finlandia) en octubre de 1999.

En la localidad finlandesa, los Quince abordaron la tarea de instituir el órgano *ad hoc* que habría de elaborar el referido catálogo de Derechos Fundamentales. En cuanto a su denominación, este órgano, tras un par de propuestas, ambas igualmente desafortunadas, pasó a llamarse Convención (denominación que por su ambigüedad refleja el mundo de tensiones que, por lo que respecta a este órgano y a su labor, latían entre los sectores que tradicionalmente se han enfrentado respecto del modelo a seguir en orden a la construcción de la Europa comunitaria). La Convención, eligió como Presidente, al antiguo Presidente de la República Federal de Alemania, Roman Herzog, e igualmente procedió a crear una oficina denominada *Praesidium* en cuyas reuniones participaron el Presidente de la Convención, los presidentes de los sectores de representación y el representante de la Comisión.

La Convención, que inició su andadura en diciembre de 1999, prosiguió sus trabajos en la reunión de Lisboa de junio de 2000 y finalmente presentó su proyecto al

Consejo el cual lo estudió en su sesión informal celebrada, en octubre, en Biarritz. Por último, fue aprobado (proclamado) por el Consejo de Niza en diciembre de 2000 (DOCE C 364,18-12-2000, págs. 1 a 22) y firmado el 7 de dicho mes, por la Presidenta del Parlamento Europeo, Nicole Fontaine; el ministro francés de Asuntos Exteriores, Hubert Védrine, como Presidente de turno el Consejo de Ministro de la UE y por el Presidente de la Comisión, Romano Prodi.

Aunque la Carta de Derechos Fundamentales fue proclamada solemnemente en Niza, su texto no fue incorporado al Tratado y, por ende, carece de efecto vinculante. No obstante, en su estado actual la Carta puede, y sin duda lo hará, desarrollar efectos jurídicos que irán ampliando su estatuto de mera declaración, pero sobre todo se irá consolidando como un marco de referencia en materia de derechos y libertades fundamentales que propiciará, tarde o temprano, su efecto jurídico-normativo pleno.

Al día de hoy, existen algunas pistas que con mayor o menor fiabilidad avalan lo que acabo de apuntar. En este sentido no deben olvidarse las afirmaciones hechas por los presidentes del Parlamento Europeo y de la Comisión referentes al valor que ambos órganos comunitarios dan a la Carta (afirmaciones cuya importancia no debe desmerecerse por el hecho de que provengan de órganos de representación no gubernamental).

Por otra parte, es preciso considerar igualmente, que la Carta no es un instrumento aislado, sino un paso más en un proceso de intencionalidad política exponente y valedor de un modelo de integración europea muy concreto. En esta línea se expresa Carrillo Salcedo cuando afirma que la Carta es algo más que una declaración política ya que se trata de un instrumento jurídico que «condensa y expresa las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros» y que, por consiguiente, tiene, aunque no haya sido incorporada al Tratado una evidente influencia jurídica.

En definitiva, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito de la Europa comunitaria, constituye una materia que siendo de suyo importante es, tal vez por ello, objeto de polémica. Esta circunstancia, en confluencia con otras de distinta naturaleza, ha determinado el hecho de que la introducción de dicha protección en el engranaje jurídico comunitario se haya ido produciendo a través de una más que discreta evolución

En efecto, la formalización de tal protección se ha realizado a través de determinadas modificaciones de los Tratados de París y Roma (que por razones cuya consideración escapa al objeto de estas líneas, no contenían mención alguna de la materia). En tal sentido, resulta obligado recordar las concreciones introducidas, sobre dicha protección, por el Acta Única (1987), el Tratado de Maastricht (1992) y el Tratado de Ámsterdam (1997).

Es oportuno señalar que estas discretas aportaciones (que, si bien discutidas, recibieron el *nihil obstat* político gracias entre otras razones, al hundimiento del imperio soviético y a las perspectivas de futuro que el mismo abría) contaron con la previa preparación artillera que casi durante dos décadas llevó a cabo el Tribunal de Justicia a través de importantes sentencias (baste recordar los asuntos *Stauder* de 1969 o *Nold* de 1974, entre otros).

Por tanto, la solemne proclamación de la Carta es el resultado de un proceso, jalonado por diversas iniciativas, que expresa la voluntad de la Comunidad Europea de proteger los derechos fundamentales. Por otra parte, dicha proclamación abre un período de reflexión en el que deberá debatirse el estatuto que finalmente habrá de darse a la Carta.

II. ELABORACIÓN

Como se ha señalado, en el Consejo de Tampere, se constituyó el órgano destinado a elaborar el referido catálogo de derechos fundamentales. La Convención, cuya composición responde al método elegido para la elaboración de la Carta, estuvo integrada por 62 personas cuya extracción fue la siguiente: quince representaron a los jefes de Estado y de Gobierno de los Países miembros, uno al Presidente de la Comisión (que fue el Comisario de Justicia y Asuntos de Interior, A. Vitorino), dieciséis al Parlamento europeo y treinta a los respectivos Parlamentos nacionales. Además, y en condición de observadores, dos representantes del Tribunal de Justicia, otros dos del Consejo de Europa (uno de los cuales representó al Tribunal de Estrasburgo). Si se considera esta variada composición y también el hecho de que la Convención tuvo en cuenta las opiniones formuladas, al respecto, por variadas ONGs y que incluso recabó el parecer de los países candidatos a la adhesión, habrá de concluirse que difícilmente cabría criticar a la Convención de haber marginado la opinión de algún estamento o colectivo interesado, o potencialmente afectado, por la formulación del catálogo de derechos que la misma llevó a cabo, no sólo meticulosamente sino con tal disciplina que realizó su trabajo en el plazo señalado, en junio de 1999, por el Consejo de Colonia y que incluso anticipó, su presentación a petición del Consejo reunido en Feira en junio de 2000, a fin de que pudiese disponer del proyecto de la Carta en su reunión informal a celebrar en Biarritz en octubre.

Uno de los factores a tener en cuenta a la hora de valorar el significado actual de la Carta y su posible efecto potencial, es el método seguido en su elaboración. Método que cabe calificar de original y modélico a un tiempo. Su originalidad radica básicamente en que el mismo discurre por un cauce equidistante entre las prácticas intergubernamentales clásicas y los procedimientos comunitarios ortodoxos. La propia composición de la Convención, en la que estuvieron presentes prácticamente todas las legitimidades políticas de la Unión, es exponente de lo que acabo de señalar.

Se trata también de un método modélico, en el sentido de que podría considerarse como modelo o paradigma del método a utilizar para la elaboración de este tipo de documentos destinados a enunciar principios esenciales para la convivencia humana, tanto en el orden interno como en el internacional.

Y así, la Convención, partiendo del objetivo señalado en Colonia de elaborar un texto que sirviese para «anclar la importancia excepcional y el alcance de los derechos fundamentales *de manera visible para los ciudadanos de la Unión*», hizo que esta visibilidad de los derechos adoptados, que indudablemente contribuye a incrementar la legitimidad política de la Unión al tiempo que a reforzar la seguridad jurídica,

se tradujese en la notable transparencia que presidió la realización de los trabajos de la Convención. Transparencia de todo y para todos, ya que quienquiera que lo deseara podía seguir las sesiones de la Convención u obtener los documentos elaborados, mediante una sencilla consulta la página de internet del Consejo de la Unión.

Con semejante método, que brilló por su democracia y publicidad, se trataba de salir al paso de las críticas que se han venido vertiendo sobre el tenor excesivamente opaco e incluso ininteligible de los Tratados actualmente en vigor. Quizás la opinión marcada por la delegación española del grupo parlamentario del PSE, como ha recordado Fernández Tomás, ilustre convenientemente lo dicho: «La actual selva de los Tratados (cuatro y 600 artículos), resulta incomprensible para la opinión pública» y añadía 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».

Ahora bien, un dato que no hay que perder de vista, es el de que la señalada preocupación por la transparencia no es ajena al convencimiento de los redactores del proyecto, de que el texto final de su trabajo carecería de fuerza vinculante no ya inmediata sino incluso a medio plazo.

Por otra parte, las ambigüedades, imprecisiones e incluso inconsecuencias que presenta el texto del Tratado de la UE, que finalmente se ha adoptado en Niza (en el cual, por supuesto, se conservan los avances y desarrollos alcanzados a partir del AUE y debatidos, incrementados y también perfilados en Maastricht y Ámsterdam y, en todo caso, adecuados y conformados a las circunstancias por la voluntad de los Estados miembros), han puesto de relieve la necesidad de disponer de unos textos lo suficientemente nítidos y sistemáticos como para que puedan ser comprendidos con facilidad y, en consecuencia, interpretados razonablemente.

Semejante necesidad de disponer de un texto preciso pero claro, autorizado pero accesible, amen de constituir una necesidad demandada por los variados sectores comprometidos con el desarrollo progresivo y equilibrado del Derecho comunitario, vendría a facilitar, a su vez, la posible inserción, en el mismo, en un futuro, de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

En este sentido, se ha escrito que la Convención preparó el proyecto de Carta a partir de la hipótesis de que la misma se incorporaría a los Tratados con fuerza vinculante. Era, evidentemente, una mera estrategia. Ni los más optimistas confiaban en una aceptación *prima facies* de la Carta con semejantes contenidos y tal efecto. Sin embargo, la Convención trabajó y elaboró un texto *como si* fuese a integrarse en el TUE con carácter vinculante.

La preocupación, por consiguiente, fue la de confeccionar un texto que si en la próxima Conferencia Intergubernamental (y dándose obviamente la pertinente voluntad política al efecto), hubiese de insertarse en el texto del Tratado, tal recepción no habría de suponer la menor incompatibilidad con el conjunto de normas de aquel. La misma forma empleada en su redacción, da fe de tal afirmación. Recuérdese, a este propósito y a modo de ejemplo, la expresión utilizada para cerrar el Preámbulo de la Carta: «En consecuencia, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enun-

ciados a continuación.» o el párrafo primero del artículo 51: «Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias».

En otro orden de cosas, el párrafo que acabo de transcribir, tiene como finalidad establecer, en la estructura formal de la Carta, el ámbito de aplicación de la misma. En efecto, desde el punto de vista material, este párrafo establece, en coherencia con la técnica que hemos venido en llamar del *como si*, los derechos y garantías que recoge aquella.

Esta estrategia, que hoy por hoy es sólo un futurible no deja de plantear una serie de cuestiones, algunas de muy posible y constatable presencia y otras que, de momento, se mantienen en el ámbito de lo posible.

III. CONTENIDO DE LA CARTA

La Carta recoge todos los derechos de las personas que, al día de hoy, la comunidad internacional ha logrado que sean reconocidos, proclamados e incorporados a distintos instrumentos jurídicos. En efecto, en ella se hallan tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales y también los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, en tanto que tales.

La Carta, efectivamente reconoce los derechos económicos y sociales subjetivos (esto es, ejercitables directamente ante los tribunales) y los derechos colectivos o programáticos que, como ocurre en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, sólo pueden ejercerse a través de la ley (como, por ejemplo, los referentes a la salud, al medio ambiente o a la protección de los consumidores) y cuyo alcance jurídico puede justificar algunas limitaciones de otros derechos fundamentales.

La Carta, sin embargo, rompe con la distinción tradicional entre derechos civiles y políticos de una parte, y económicos y sociales de otra. Dicha ruptura obedece, amén de a una cierta estrategia: la de intentar atraerse algunas voluntades (como la británica o la sueca, reacias a un determinado nivel de reconocimiento de los derechos económicos y sociales), a la voluntad de ordenar el conjunto de derechos y libertades que enumera la Carta en torno a unas categorías mayores como son, la dignidad humana, las libertades fundamentales, la igualdad de las personas, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia.

De otra parte, conviene no olvidar que, al esbozar las líneas maestras de lo que habría de ser la Carta, el Consejo de Colonia dejó ya un mandato para la futura Convención, según el cual el trabajo de ésta habría de consistir fundamentalmente en declarar y codificar los derechos existentes, lo que inevitablemente habría de comportar algún desarrollo de los mismos, mas su tarea fundamental habría de ser la codificadora.

En este sentido cabe decir que todos y cada uno de los derechos se sustentan – cuando no reproducen– en uno o varios derechos preexistentes. A este propósito es altamente ilustrativo examinar las explicaciones del texto de la Carta elaboradas por el Praesidium (y contenidas en el documento *Convent 49* de 11 de octubre de 2000, en cuyo encabezamiento se lee: «Las presentes explicaciones se han elaborado bajo la responsabilidad del Praesidium (...) y tienen (...) por objeto aclarar las disposiciones de la Carta»).

De la lectura de estas explicaciones cabe deducir que el trabajo de codificación retiene particularmente: el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) así como sus protocolos anejos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos; la Carta Social europea; la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores; diversos convenios del Consejo de Europa; de la ONU o de la OIT; la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; los Tratados de la Unión y el Derecho Comunitario derivado.

La Carta, en definitiva, esta llamada a ser un importante instrumento que permitirá comprobar si los órganos de la Unión y los Estados miembros respetan los derechos fundamentales a la hora de aplicar el Derecho de la Unión.

Ahora bien, es preciso recordar que la mayor parte de estos derechos fundamentales no tienen un alcance absoluto sino que son susceptibles de limitaciones. Así lo ha entendido la Carta que ha adoptado, en su art. 52, las precisiones al respecto. En este tema concreto, la Carta se separa del sistema seguido por uno de los textos en los que ha encontrado su principal inspiración, el CEDH. En efecto, en lugar de incluir tras el enunciado de cada uno de los derechos las posibles limitaciones a las que el mismo podría quedar sujeto, formulando preceptos complejos e incluso farragosos, la Carta en aras de una mayor claridad y transparencia, ha optado por incluir en un único artículo (con la ayuda de una valiosa remisión a la que luego aludiré) la cuestión de las limitaciones de los derechos. Resulta, por consiguiente, útil detenernos en la consideración de este precepto.

El art. 52 se halla incluido en el Capítulo VII de la Carta bajo el epígrafe específico de *Alcance de los derechos garantizados*. En el primero de los tres apartados de que consta, se fija el régimen propio de la Carta respecto de las limitaciones de los derechos. La fórmula que emplea (inspirada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia) señala que las limitaciones para que puedan considerarse como tales habrán de responder a unas condiciones, cuales son : el que sean establecidas por la ley; que respeten el contenido esencial de dichos derechos y libertades; que igualmente respeten el principio de proporcionalidad; que sean necesarias; y que respondan efectivamente a objetivos de interés general de la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

En los dos párrafos siguientes, se contiene la remisión a la que ya he aludido. Y así, en el segundo, se establece que aquellos derechos que tienen su fundamento en los Tratados comunitarios o en TUE, habrán de ejercerse dentro de los límites establecidos por éstos, y en su párrafo tercero se estipula que los derechos que correspondan a derechos garantizados por el CEDH tendrán el alcance que les confiere dicho Convenio.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CARTA

Cuando la Carta fue firmada, como ya he referido, en diciembre de 2000, por la Presidenta del Parlamento Europeo; el ministro francés de Asuntos Exteriores y el Presidente de la Comisión, se criticó que no firmase Chirac, Jefe del Estado francés que, a la sazón ocupaba la Presidencia del Consejo.

El malestar del Parlamento Europeo por la fórmula elegida se hizo patente cuando en el mismo acto de la firma, N. Fontaine distribuyó una declaración en la que se mantenía «que todas las ciudadanas y ciudadanos de la Unión sepan que, desde ahora, aunque con anticipación a su plena transcripción jurídica en el Tratado, la Carta será la ley de esta Asamblea (...). En adelante, la Carta será nuestra referencia para todos los actos del Parlamento Europeo que afecten directa o indirectamente a los ciudadanos de la Unión». A su vez, Romano Prodi señaló: «para la Comisión, la proclamación marca el momento en que las instituciones se comprometen respetar la Carta en todas las acciones y políticas de la Unión (...). Los ciudadanos y las ciudadanas pueden contar con la Comisión para hacer que se respete (...)».

Sin embargo, la Carta, como es bien sabido no ha sido incorporada al Tratado. Si lo hubiese sido, habría constituido, al menos para un importante sector de la opinión especializada, una auténtica sorpresa. Y ello por varias razones; la primera de ellas porque, desde un primer momento, la iniciativa para elaborar el texto partió del Parlamento Europeo y no del Consejo de Ministros lo que, de por sí, marca ya una diferencia. Por lo demás, ese impulso inicial fue alimentado, de forma episódica, por iniciativas todas ellas auspiciadas por sectores partidarios del avance de la construcción europea sobre una base federal. En tal sentido cabe recordar aquí el diseño de una UE que incluía el proyecto Spinelli (1984) y la declaración sobre derechos y libertades fundamentales del Parlamento Europeo de 1989, entre otros.

En segundo lugar, debe recordarse que el compromiso aceptado en el Consejo de Colonia, se limitaba a «proponer al Parlamento Europeo y a la Comisión, la *proclamación* solemne, junto con el Consejo, de una Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea» y que posteriormente habría que estudiar «si la Carta debe incorporarse a los Tratados y, en caso afirmativo, de que modo ha de hacerse».

De lo que acaba de exponerse se desprende, que el Consejo Europeo dejaba abierta la cuestión de la naturaleza jurídica de la Carta en relación con los Tratados. El Consejo Europeo a celebrar en Laeken/Bruselas, en diciembre de 2001, tiene encomendada la misión de establecer las iniciativas adecuadas para labrar la continuación del proceso.

En resumen hablar de la naturaleza jurídica de la Carta, es hablar de la naturaleza jurídica de la proclamación solemne de un catálogo de derechos humanos fundamentales. En principio, y salvando la considerable distancia de tiempo, espacio y contexto, viene a asemejarse a las expectativas y consideraciones que, en su día, se hicieron sobre el relieve jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.

A diferencia de aquella, y sin desmerecer los logros que a la misma legítimamente han de atribuirse, la Carta cuenta a su favor el circunscribirse a una base espacial más reducida y más homogénea y disponer, al propio tiempo, de una estructura jurídica de un notable nivel de adecuación técnica y de una eficacia sensiblemente superior a los otros sistemas jurídicos internacionales tradicionales, como es el que se contiene en los Tratados de la UE. Ahora bien, tales ventajas obedecen fundamentalmente a la implicación que, de sus competencias soberanas han hecho los Estados miembros en el proyecto comunitario y es justamente este dato el que explica que dichos Estados no se hallen dispuestos, por el momento, a decidir la inserción de la Carta en el ordenamiento jurídico de la UE.

V. VIABILIDAD

Más arriba he señalado que la Convención encargada de la elaboración de la Carta puso un gran interés en redactar un texto que ni material ni formalmente presentase circunstancia, dato o perfil que supusiera un obstáculo para su posible incorporación inmediata en el texto del Tratado.

Ahora bien, una cosa es que la inclusión de la Carta en el conjunto del ordenamiento jurídico comunitario no plantease problemas de adecuación o de confrontación de normas y, otra distinta es, que la aplicación de las normas de aquella —a través de los cauces previstos por el TUE al efecto— no pueda plantear cuestiones o suscitar dificultades de no fácil solución.

Tal posibilidad puede imaginarse en un escenario concreto. En efecto, es bien sabido que los Estados miembros han transferido a la Comunidad Europea el ejercicio de importantes competencias soberanas y, entre ellas, el de legislar respecto de determinados sectores de materias. Tal competencia la ostentan hoy los órganos comunitarios correspondientes (Consejo, Comisión y Parlamento) e igualmente corresponde a la Comunidad Europea el control de la constitucionalidad de las normas objeto de tal ejercicio competencial

En relación con el control de la constitucionalidad pueden contemplarse dos hipótesis. De una parte, la inadecuación del derecho comunitario derivado respecto del primario y, de otra, la difícil, pero no imposible, eventualidad de la conculcación del derecho constitucional de un Estado miembro por una norma de esta naturaleza.

En el primer supuesto, el control de una norma de derecho derivado que colisionase con algún precepto de la Carta entraría, de lleno, en la competencia del Tribunal de Justicia que actuaría, en tal supuesto, a modo de instancia *constitucional*.

Sin embargo, semejante episodio podría, en su caso, generar determinadas disfunciones de incierto desenlace. Considérese, a este propósito, que —como ya se ha adelantado— la propia Carta proclama en su Preámbulo que la «Unión reconoce los derechos, libertades y principios» enunciados en la misma. En este sentido, la Carta constituye, como también se ha dicho, un nuevo hito en el camino de desarrollar lo que nuclearmente se contiene en el artículo 6 del TUE. Ahora bien, tanto este artículo como la Carta contemplan como su ámbito natural de aplicación no sólo el pilar

comunitario sino el conjunto de los tres pilares, es decir lo que se conoce como Unión Europea. De los dos pilares innovados en Maastricht es evidente que el dedicado a la «Cooperación policial y judicial en materia penal» constituye el ámbito en el que pueden plantearse, con mayor entidad y frecuencia, los supuestos de conculcación de los derechos fundamentales. Por otra parte, habida cuenta de la naturaleza de mera cooperación interestatal de estos pilares y como consecuencia, los mecanismos de control de la actividad de los órganos que ejercen los competencias en tales marcos, o bien son irrelevantes o bien alcanzan unas cotas mínimas.

Si reparamos, por ejemplo, en la misión del Tribunal de Justicia en el ámbito del tercer pilar (Título VI) en el que se fija como objetivo de la Unión el ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, al tiempo que tal objetivo habrá de lograrse a través de un conjunto de medidas destinadas a prevenir y combatir determinados delitos (el racismo, la xenofobia, la delincuencia organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas la corrupción y el fraude), y ello mediante la elaboración y puesta en marcha de una acción común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal. Y dicho esto, si consideramos las competencias de que dispone el Tribunal de Justicia en este pilar, habrá que convenir que la sola inserción la Carta en el TUE, aunque haya sido elaborada de forma que la misma no plantee problemas de adecuación formal o material en el ámbito normativo del TUE, resultará insuficiente para que los preceptos de la misma puedan desplegar su total eficacia (particularmente el recogido en el art. 47 referente a la tutela judicial efectiva).

En efecto, tratándose de derechos fundamentales el papel del Tribunal a la hora de interpretarlos y desarrollarlos habrá de ser capital. Ahora bien, si se tiene en cuenta que la competencia de que dispone el Tribunal en este pilar es sustancialmente inferior a la que disfruta en el pilar comunitario, habrá de concluirse que no sólo la aplicación de la Carta se verá dificultada sino que su desarrollo jurisprudencial se verá igualmente comprometido.

Aún cuando el TUE ha establecido, en el ámbito de la *Cooperación policial y judicial en materia penal*, el dispositivo de control de la interpretación y de la validez de la normativa aplicable (art. 35), sin embargo, lo ha hecho variando sustancialmente el sistema de colaboración entre las jurisdicciones nacional y comunitaria al tiempo que ha suprimido el objetivo fundamental que este mecanismo de control tiene asignado en el pilar comunitario. En efecto, en este pilar la competencia del Tribunal de Justicia en semejante ámbito es obligatoria mientras que en el Título VI no lo es. A tenor de este Título los Estados miembros pueden aceptar o no esta competencia del Tribunal. Y así, los Estados mediante una declaración pueden comprometerse a que cualquiera de sus órganos jurisdiccionales, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso en derecho interno, pueda solicitar del Tribunal que se pronuncie, con carácter prejudicial, sobre una cuestión que sobre validez o interpretación se haya suscitado en el curso de un asunto pendiente ante dicho órgano y cuya solución la estime necesaria para emitir su fallo (art. 35.3a). Esta misma intervención del Tribunal, pueden aceptarla los Estados respecto de asuntos de los que conozcan tribunales que no sean de única o última instancia.

A lo dicho hay que añadir que la jurisdicción del Tribunal en este pilar, ha sido aceptada por la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, la fórmula empleada por todos ellos incluye una reserva mediante la cual pueden dejar reducida la aceptación a una mera declaración de buena voluntad. En el instrumento de aceptación española, por ejemplo, semejante cláusula aparece expresada en los siguientes términos: «El Reino de España se reserva el derecho de establecer en su legislación nacional disposiciones con el fin de que, cuando se plantee una cuestión relativa a la validez o a la interpretación de uno de los actos mencionados (...) pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial en Derecho interno, dicho órgano jurisdiccional estará obligado a remitir el asunto al Tribunal de Justicia».

Como puede verse, según esta fórmula de aceptación, los Estados se reservan el derecho a establecer las disposiciones pertinentes que hagan posible la cooperación entre las jurisdicciones nacional y comunitaria en tal ámbito. Esta circunstancia se explica por el hecho de que si bien la Comunidad Europea ha dado lugar a un sistema jurídico que se complementa, tanto normativa como orgánicamente, con las estructuras de los Estados miembros, en los pilares añadidos en Maastricht por el TUE, el aparato jurídico permanece en el estadio más elemental de la cooperación internacional institucionalizada, de ahí que las reservas planteadas por los Estados miembros, y a las que me vengo refiriendo, no hayan establecido una obligación sino que se hayan asignado un derecho, lo que no es exactamente lo mismo.

VI. CONCLUSIÓN

Los autores de los Tratados constitutivos fueron conscientes de que el proyecto que ponían en marcha habría de hacer frente a dos retos fundamentales: el de la profundización y el de la ampliación. La profundización —es bien sabido— supone la consolidación progresiva del desarrollo, tanto estructural como competencial, de su arquitectura orgánica lo que habrá de comportar el desarrollo y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico. Por su parte, la ampliación pretende el establecimiento de los límites adecuados de la institución en el marco de las exigencias de un mercado óptimo, de un lado y de las exigencias y peculiaridades (también las limitaciones) de los países candidatos, de otro.

Aunque ambos objetivos puedan interferirse, y de hecho así ocurra, lo que también es cierto es que para avanzar en la profundización resulta preciso contar con determinados resortes que permitan la adecuación de la normativa comunitaria a las nuevas circunstancias que hayan de ser abordadas.

Es un hecho también conocido, que dada su peculiaridad, el ordenamiento jurídico comunitario exige, no sólo para su eficaz aplicación sino también para su progreso y perfeccionamiento, una cooperación entre ordenamientos e instancias competentes, tanto nacionales como comunitarias. Semejante exigencia ha sido instrumentada por los Tratados a través de un reparto de funciones entre el juez nacional y el juez comunitario. De entre los instrumentos que posibilitan el juego de dicho reparto, se encuentran los recursos prejudiciales de interpretación y apreciación de validez. Se

trata de recursos de notable importancia ya que, a través de ellos, se conjuran las posibles disfunciones que la colaboración aludida pueda suscitar.

Resulta evidente la importancia del papel de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el perfeccionamiento y desarrollo del orden jurídico comunitario y, en consecuencia, la del principio de unidad jurisprudencial. Precisamente a este fin obedecen básicamente los recursos citados.

Estos recursos responden a la doble necesidad de que el Derecho comunitario surta el mismo efecto en todos los países de la Comunidad Europea y a la de prevenir posibles divergencias en la interpretación o validez de la normativa que las instancias jurisdiccionales nacionales han de aplicar. De no disponerse de estos medios, se llegaría inevitablemente a la formación de una jurisprudencia divergente e incluso contradictoria, en relación con la interpretación o la validez de unas mismas normas.

Semejante desenlace, no puede darse en el pilar comunitario dado que en éste, como es suficientemente conocido, la jurisdicción del Tribunal es obligatoria*. Si cabe, sin embargo, en el tercer pilar en el que, y ya se ha dicho, la jurisdicción de los Estados no es obligatoria e incluso aunque haya sido aceptada, los Estados poseen los medios para eludir el cumplimiento de su aceptación.

Si imaginamos, en este escenario, la aplicación del catálogo de derechos fundamentales, contenidos en la Carta, eventualmente incorporada al Tratado, los resultados serían los descritos, esto es, su posible inaplicación y, alternativamente, la floración de una jurisprudencia asilvestrada en relación con los mismos. En este segundo supuesto y tratándose de derechos fundamentales necesitados, por la universalidad de su propia formulación, de una atenta elaboración jurisprudencial, el resultado sería no sólo negativo sino altamente decepcionante.

Para evitar este desenlace habría previamente que modificar el TUE, de forma que el Tribunal de Justicia dispusiese de jurisdicción obligatoria (al menos en el tercer pilar), pero para ello se requeriría la misma voluntad política que ha faltado a la hora de dotar de fuerza vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

«Affirming Fundamental Rights in the European Union» - Time to act, en *Report of the expert group on Fundamental Rights*, European Commission, 1999.

«EU Charter of Fundamental Rights», Select Committee on European Union, House of Lords, *Eight Report*, 16 mayo 2000.

«The Challenge of the EU Charter», International Conference, Universidad de Leiden, septiembre 2000,

ALONSO GARCÍA, R. «La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», *Gaceta jurídica de la Unión Europea*, nº 209, septiembre/octubre 2000.

* Excepción hecha de las peculiaridades que dicha jurisdicción reviste en su nuevo Título IV.

- CARRASCO MACLA, L. Le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *EIPASCOPE*, 'Institut Européen d'Administration Publique, 2000/3.
- CARRILLO SALCEDO, J.A. «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE». en *R.D.C.E.* 2001, enero-junio, nº 9.
- DIX, W. «Charte des Droits Fondamentaux et Convention. De nouvelles voies pour l'UE», en *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, nº 444, mayo 2001.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. «La Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne: Quelle valeur ajouté; quel avenir», en *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, nº 443, diciembre 2000.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. «La Convention sur la Charte des Droit fondamentaux et le processus de construction Européenne», en *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, nº 215, julio 2000.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A. «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: un nuevo hito en el camino de la protección». En *Gaceta jurídica de la Unión Europea* nº 214. Julio/agosto 2001.
- GALLAGHER, P. «The Treaty of Amsterdam, and fundamental rights», en *Irish Journal of European law*, nº 1 (1998).
- GARCÍA DE ENTERRIA, E. *Les droits fondamentaux dans le traité d'Amsterdam.*, en Mélanges en l'honneur á Louis Edmond Pettiti, Paris 1998.
- HAENÉL, H. L'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux, en *Les Rapports du Sénat*, nº 395, 1999-2000.
- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Actes des Journées d'études sous la direction de Benoit-Rohmer, Florencie, Strasburgo 16 y 17 junio 2000, *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, Vol. 12, nº 12-15, septiembre 2000.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. «Para una afirmación de los derechos de la Unión Europea», en *Poder judicial*, nº 57, 2000.
- OREJA AGUIRRE, M. Y otros. *El Tratado de Amsterdam Análisis y comentarios*, Madrid 1998.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A. «La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea», en *Noticias de la Unión Europea*. Mayo 2001.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A. *La Carta de derechos Fundamentales de la Unión europea*. UNiversidad Autónoma de Madrid. Lección inaugural del curso académico 2000-2001. UAM, 2000.
- RUIZ-JARABO, D. «El Tribunal de Justicia y el Tratado de Niza», en *Gaceta jurídica*, nº 212, marzo/abril 2001.
- VITORINO, A. «La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne», en *Revue du Droit de l'Union Européenne*, nº 3, 2000.