

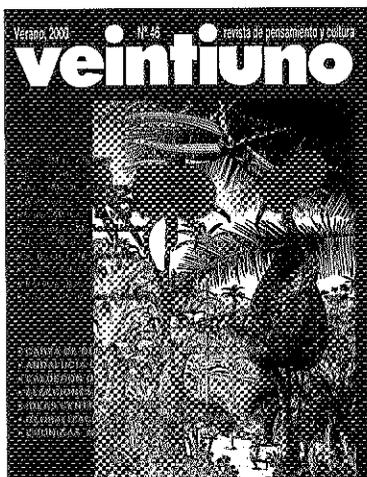
Completan lo anterior una serie de textos seleccionados bajo el título de **Documentos** en los que cabe hallar el poso de las ideas centrorreformistas que sustentan la doctrina y programa del partido en el Gobierno. Como se dice en la Introducción a los párrafos escogidos, hay detrás de aquéllos una tradición de reforma, modernidad y progreso, no de hace cien, sino de hace doscientos años.

El **Informe Económico** continúa el anunciado análisis de los diferentes aspectos y vertientes de la globalización, cuyo examen general se hizo hace dos entregas. Toca hoy ocuparse de las relaciones laborales en este contexto mundial.

Las **Crónicas y Notas** habituales junto a nuestra querida sección dedicada a los **Libros** completan este número.

Una vez más, gracias a nuestros suscriptores y lectores a los que deseamos que el reposo veraniego se les haga compatible con vistazos frecuentes a esta revista pensada y hecha para ellos.

Francisco SANABRIA MARTÍN
Director



ESTUDIOS

POR UNA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Íñigo MÉNDEZ DE VIGO

En junio de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince, reunidos en el Consejo Europeo de Colonia, tomaron un acuerdo de notable significado político al impulsar la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Y lo hicieron en los siguientes términos: "la evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los Derechos Fundamentales y su alcance".

QUIERO resaltar el término de "evolución" empleado por el Consejo Europeo en las Conclusiones del Consejo de Colonia. Cuando explico a mis alumnos de la Facultad de Derecho las características fundamentales de estos cincuenta años de construcción europea, insisto siempre en un punto: la idea de proceso. A diferencia de la elaboración de una Constitución nacional, que se lleva a cabo en un momento determinado y entra inmediatamente en vigor, la idea de proceso es consustancial al surgimiento y desarrollo de la unificación europea.

Aquel proceso, iniciado cuando aún no se habían olvidado los terribles

“A diferencia de la elaboración de una Constitución nacional, que se lleva a cabo en un momento determinado y entra inmediatamente en vigor, la idea de proceso es consustancial al surgimiento y desarrollo de la unificación europea.”

desastres de las dos Guerras Mundiales que se enseñorearon de nuestros continentes en la primera mitad del siglo que nos abandona, dio sus primeros pasos en el terreno político. Ese era el objetivo del Congreso del Movimiento Europeo reunido en la Haya en 1948. Por un lado, las disputas entre federalistas y soberanistas, por otro, las reticencias de varios Estados miembros a transitar por la senda política, obligaron a un cambio de rumbo. Es la hora del funcionalismo, de la búsqueda de la Unión a través de realizaciones concretas, creando “solidaridades de hecho”, tal y como reclamó **Robert Schuman** en un célebre discurso cuyo cincuentenario hemos festejado el pasado 9 de mayo. Es la hora de la puesta en común de la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una Alta Autoridad. Es la hora de otorgar a una comunidad supranacional determinadas competencias hasta entonces residenciadas en los Estados nacionales; es la hora de apostar por una integración global en un mercado común europeo. Es, en fin, la hora de la reconstrucción europea de unas economías nacionales devastadas por la guerra, del triunfo de lo económico sobre lo político.

Todos esos objetivos encontraron su acomodo en los Tratados de Roma. Pero, palpitando bajo las formulaciones económicas, latía un objetivo un tanto abstractamente proclamado en aquella referencia de su preámbulo a la “*unión más estrecha entre los pueblos europeos*”. Tal objetivo tenía un carácter marcadamente político.

Las décadas de los sesenta y setenta se caracterizaron por una serie de avances y retrocesos. Los principales progresos se fraguaron en el campo económico (consecución de la unión aduanera, creación del sistema monetario europeo...) o institucional (adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, creación del Consejo Europeo, elección del Parlamento Europeo por sufragio universal...). A otros hechos indudablemente positivos como el Tratado de Amistad franco-alemán, que consolidó uno de los factores políticos claves de estos años, el eje París-Bonn, o el activísimo papel del Tribunal de Justicia Europeo, garante de la legalidad comunitaria y precursor del carácter teleológico de las Comunidades, se contraponen las constantes crisis como la de “la silla vacía” zanjada -o, mejor dicho, mal zanjada- por el com-

promiso de Luxemburgo, o las medidas proteccionistas adoptadas por algunos Estados miembros.

Tras unos primeros síntomas de euroesclerosis, la década de los ochenta es una invitación al optimismo. La mejoría de la economía europea permitió el abandono de aquellos síntomas de proteccionismo nacional, tan frecuentes en años anteriores, y la concentración de los Estados miembros en “hacer más Europa”. La conclusión del proceso de construcción europea en el flanco meridional del continente con la llegada de sangre nueva aportada por España, Portugal y Grecia fue otro hecho positivo. El Acta Unica Europea constituyó un gran éxito. Por medio de un informe previo, el denominado *Libro Blanco* sobre el mercado interior, la Comisión Europea había identificado las medidas necesarias para desmantelar las barreras físicas, técnicas y fiscales que permitirían la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas. Para lograr ese objetivo, se contemplaba la adopción de determinadas medidas -293 directivas en total-, se proponía la votación por mayoría cualificada en el Consejo y se incrementaba la participación del Parlamento Europeo en la realización del mercado interior. Finalmente se estableció un calendario muy preciso que establecía el objetivo del 31 de diciembre de 1992 como fecha límite para ultimar dicho mercado.

El paso siguiente era el establecimiento de una moneda única. Pero la Historia se cruzará en el camino del ambicioso proyecto inspirado por **Jacques Delors**. En sólo tres años el mapa político del continente sufrió una convulsión más propia de una posguerra: la caída de los regímenes comunistas, la desaparición del Bloque del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética son acontecimientos que marcaron una nueva era. La reunificación alemana fue otro acontecimiento de un valor político capital para comprender los avatares de los primeros años de la década de los noventa.

Esta situación influyó decisivamente en el futuro de las Comunidades cuyo proyecto, esencialmente económico, fue perturbado por tres acontecimientos de carácter fundamentalmente político. El primero era la situación de los países de Europa Central y Oriental, los cuales, habiéndose

“Es la hora del funcionalismo, de la búsqueda de la Unión a través de realizaciones concretas, creando ‘solidaridades de hecho’, tal y como reclamó Robert Schuman en un célebre discurso cuyo cincuentenario hemos festejado el pasado nueve de mayo.”

“Tras unos primeros síntomas de euroesclerosis, la década de los ochenta es una invitación al optimismo. La mejoría de la economía europea permitió el abandono de aquellos síntomas de proteccionismo nacional, tan frecuentes en años anteriores, y la concentración de los Estados miembros en ‘hacer más Europa’.”

sacudido el yugo soviético, reclamaban ya desde entonces su entrada en la Comunidad. Aunque se desarrolló muy lejos de los confines del continente europeo, un segundo acontecimiento político puso de relieve la inexistencia de Europa como “entidad distinta y original” en el ámbito de la política exterior y la defensa. Fue con ocasión de la invasión de Kuwait por las tropas iraquíes el 2 de agosto de 1990 cuando los europeos nos dimos de bruces con la inexistencia de una Europa-potencia. El tercer acontecimiento político sí tuvo lugar en terreno europeo y fue el expo-

nente más patético de la inexistencia de Europa. Seguramente no haya mejor y más triste ejemplo de la incapacidad europea para diseñar una Política Exterior Común que el conflicto en la antigua Yugoslavia. Las divergencias entre los socios comunitarios fueron notables y abarcaron desde el reconocimiento de los Estados que se independizaban de la Federación yugoslava, a las discrepancias sobre la conveniencia del envío de una fuerza de interposición o las sanciones a aplicar a los protagonistas del conflicto. Cuando tuvimos que llamar en su ayuda a los Estados Unidos, ante la impotencia provocada por la incapacidad para concluir acuerdos y la falta de medios, los europeos nos dimos cuenta de que aquella antigua descripción de la Comunidad como un “gigante económico y un enano político” estaba plenamente justificada.

La respuesta de los gobiernos europeos a estos tres desafíos ha sido múltiple. Por un lado, continuaron el proceso de integración económica con el lanzamiento, en mayo de 1998, del euro, la moneda común que circulará por nuestros bolsillos en el año 2002. Por otro, revisaron sucesivamente los Tratados en Maastricht y Amsterdam para introducir en el proceso de construcción europea elementos netamente políticos. La Política Exterior y de Seguridad Común, la ciudadanía europea o los Asuntos de Justicia e Interior son fieles exponentes de cuanto digo. Basta con leer el artículo 2 del Tratado, donde se proclaman los objetivos de la Unión, para comprobar cómo la política tiene un mayor peso en la Unión que en décadas pasadas. Por utilizar términos propios del lenguaje financiero, la Unión Europea del año 2000 se asemeja a un *holding* donde lo econó-

mico —la Comunidad Económica Europea— sigue siendo la empresa principal, pero donde las filiales —la Política Exterior y de Seguridad Común o los Asuntos de Justicia e Interior— ocupan un lugar cada vez más decisivo en la cuenta de resultados.

Las secuelas de los tres acontecimientos políticos que he mencionado están aún muy presentes en la agenda europea. El más importante de ellos —y el más acuciante— es la ampliación. Tras el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, las negociaciones de ampliación han comenzado con doce países candidatos al mismo tiempo. Quiero ser muy claro a este respecto: la ampliación constituye una garantía para la paz y la estabilidad en el continente. Asimismo, “*coser las dos Europas*” en la afortunada expresión de **Geremek** es un acto de justicia con quienes estuvieron sometidos durante décadas a la opresión de la tiranía soviética. Pero además, no hay que contemplarla desde una óptica defensiva. La ampliación constituye una excelente oportunidad para que nuestros empresarios exporten nuestros productos, para que nuestros estudiantes se enriquezcan con el prodigioso legado cultural de la civilización europea, para que los europeos adquiramos el músculo que nos proporcionará un aumento del 34 por ciento en un territorio poblado por cien millones de ciudadanos.

La ampliación plantea muchos y variados interrogantes: por un lado, los países candidatos parten de una clara posición de desventaja para asimilar las condiciones de su adhesión a la Unión y, de hecho, se hayan en pleno proceso de reformas encaminadas a lograr el grado de preparación adecuado. Sin embargo, los problemas no se encuentran sólo de puertas afuera sino también de puertas adentro. En una Unión ampliada, ¿cómo se adoptarán las decisiones?, ¿seremos capaces de actuar con la rapidez que requiere este mundo globalizado, que avanza a la velocidad de la luz?, ¿o nos estancaremos en complejos procedimientos burocráticos que imposibilitarán respuestas eficaces?

Para paliar esta situación, los gobiernos de los Quince han convocado una Conferencia Intergubernamental que deberá finalizar sus trabajos en Niza durante el próximo mes de diciembre. De las respuestas que se den

“La Unión Europea del año 2000 se asemeja a un ‘holding’ donde lo económico —la Comunidad Económica Europea— sigue siendo la empresa principal, pero donde las filiales —la Política Exterior y de Seguridad Común o los Asuntos de Justicia e Interior— ocupan un lugar cada vez más decisivo en la cuenta de resultados.”

a cuestiones como el tamaño de la Comisión Europea, la ponderación de votos en el Consejo o la extensión de la mayoría cualificada dependerá, en buena medida, la emergencia de una Unión fuerte, capacitada para tomar decisiones y ejecutarlas en tiempo útil o bien la conversión de nuestra Unión en una organización aletargada por la búsqueda de un mínimo común denominador.

En paralelo con las negociaciones de adhesión, la Unión Europea deberá articular en los próximos años una política exterior eficaz. Entiéndaseme bien: nadie pretende la renuncia de Estados centenarios, como el nuestro, a una política exterior propia. De lo que se trata es de ponernos de acuerdo respecto a aquellas cuestiones que queremos tratar y solucionar en común. El Tratado de Amsterdam contiene instrumentos eficaces para la formación de esa voluntad común. Mas, si no existe la voluntad política por parte de los europeos, Amsterdam será papel mojado. Pero una política exterior eficaz sólo es digna de tal nombre si va acompañada de la capacidad de intervención militar cuando la vía diplomática entra en vía muerta. La experiencia de estos últimos años ha sido decepcionante; en palabras de **Eduardo Serra** *"La Unión Europea se ha mostrado incapaz de actuar de modo conjunto y coordinado ante las distintas crisis internacionales, algunas de ellas en el suelo europeo o en el borde de su mapa"*. Y es que

"La Unión Europea deberá articular en los próximos años una política exterior eficaz. Entiéndaseme bien: nadie pretende la renuncia de Estados centenarios, como el nuestro, a una política exterior propia."

los europeos nos habíamos acostumbrado a vivir cómodamente cobijados bajo el paraguas de la OTAN. Pero la situación ha cambiado; la guerra en Kosovo ha despertado muchas conciencias que se interrogan sobre el papel de Europa en el mundo. ¿Debemos jugar un papel sustantivo o nos contentamos con ser una figura secundaria del actor principal, los Estados Unidos de América? Yo creo que hay que actuar con decisión y sustituir las grandes proclamas por las realizaciones concretas —el método **Monnet**, ¿recuerdan?— que tan provechosos resultados ha aportado a la construcción europea. Aporto una idea: no habrá fuerza operativa eficiente mientras no exista una industria europea de armamentos. Al igual que hemos competido con éxito en el mercado aeronáutico civil, uniendo nuestras fuerzas en torno a programas como Airbus, debemos hacer algo similar en el sector del armamento para impulsar una política de defensa común que nos convierta en actores principales y no en comparsas del devenir de nuestro destino.

Los europeos compartimos hoy un himno, una bandera común, hemos eliminado las fronteras físicas que antaño separaban a nuestros países. Ha caído en desuso la expresión "ir al extranjero" cuando se abandona España para dirigirse al territorio de alguno de nuestros socios comunitarios. Dentro de muy poco tiempo el euro circulará por nuestros bolsillos. Pero, ¿cómo podemos acrecentar el sentimiento de pertenencia a Europa? ¿Cómo podemos transmitir a nuestros conciudadanos que Europa representa un plus para ellos? ¿Cómo podemos otorgar a los europeos un DNI propio y exclusivo de la Unión?

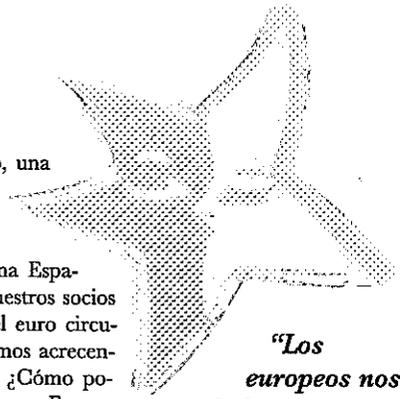
Carta de Derechos Fundamentales

Es en este estadio del proceso de construcción europea cuando los Jefes de Gobierno reunidos en Colonia creyeron llegado el momento de proceder a la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. ¿Por qué cincuenta años después de la constitución de la CECA? ¿Por qué en este estadio de la evolución de la Unión y no antes?

La razón es a mi juicio doble. Por un lado, debemos tener en cuenta la senda esencialmente económica "emprendida" por las primeras Comunidades. Mucho mercado, mucha tarifa exterior común, mucha unión aduanera, pero poca política... Por otro lado, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros proclamaban y garantizaban suficientemente los Derechos Fundamentales de los ciudadanos y, en último término, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Públicas, firmado en Roma en 1950, constituía una última garantía jurisdiccional europea de aquellos derechos amparados por dicho instrumento jurídico. Por todos estos motivos, los Tratados no recogieron disposición alguna relativa a los Derechos Fundamentales.

¿Quiere esto decir que la protección de los Derechos Fundamentales ha estado ausente de las preocupaciones de las instituciones comunitarias durante medio siglo?

"Los europeos nos habíamos acostumbrado a vivir cómodamente cobijados bajo el paraguas de la OTAN. Pero la situación ha cambiado; la guerra en Kosovo ha despertado muchas conciencias que se interrogan sobre el papel de Europa en el mundo."



En modo alguno; aunque esa ausencia de competencias de atribuciones concretas en el Tratado tuvo que ser paliada por el Tribunal de Justicia a través de su jurisprudencia. Fue esta institución la que integró históricamente los Derechos Fundamentales de la persona en el devenir de las comunidades. Primero, reconoció en la sentencia Stauder (29/69) la comprensión de los Derechos Fundamentales de la persona dentro de los principios generales del derecho comunitario. Un año más tarde, proclamó en la sentencia International Handelsgesellschaft (17/70) *"la protección de los Derechos Fundamentales esta inspirada en los principios constitucionales de los Estados miembros"*. El cuadro se completa con la sentencia Nold (4/73) donde afirmó *"los instrumentos internacionales relativos a la protección de los Derechos Humanos en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido, pueden facilitar, asimismo, indicaciones que es preciso tener en cuenta en el marco del Derecho comunitario"*.

Apoyándose en estos tres principios, el Tribunal de Justicia ha reconocido, entre otros Derechos Fundamentales en el ámbito comunitario, el derecho de propiedad (sentencia Hauer en 1979); el derecho al libre ejercicio de una actividad económica (sentencia Skeller, 1986, y Kuhn, 1993);

el derecho al respeto de la vida privada y familiar, derecho a la inviolabilidad del domicilio y correspondencia (sentencia National Panasonic, 1980); derecho al reagrupamiento familiar (sentencia Kadiman, 1997); derecho a la defensa (sentencia Hoffmann-La Roche, 1985); derecho a la libertad de expresión (sentencia ERT, 1991).

Pero la entrada de los Derechos Fundamentales en el derecho primario se produce cuando la política se hace presente. Los Tratados de Maastricht, primero, y Amsterdam, después, no dejan lugar a dudas. Cuando afirman en su artículo 6, apartado primero, *"la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros"* están proclamando el carácter político de la Unión y lanzando un mensaje claro a los europeos: la Unión

es más que un mercado, la Unión es un proyecto político. Tanto es así que, una *conditio sine qua non* para solicitar el ingreso como miembro de la Unión, es el respeto de los principios enunciados en el artículo 6.1 tal y como resulta del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.

"El Tribunal de Justicia, a través de su jurisprudencia, fue la institución que integró históricamente a los Derechos Fundamentales de la persona en el devenir de las comunidades."

Y para poner de relieve la incompatibilidad con aquellos Estados miembros que no cumplan con el respeto de dichos principios, el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea contempla la imposición de sanciones cuando se constate *"la existencia de una violación grave y persistente de dichos principios"*. Pero el TUE va más allá en lo que respecta a los Derechos Humanos, pues el apartado segundo del artículo 6 establece las pautas jurídicas del respeto a los Derechos Fundamentales en la Unión Europea al afirmar *"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"*.

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia dan un paso más. Reconocen, en primer término, que *"la salvaguardia de los Derechos Fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea"*. Resaltan, en segundo lugar, su carácter de *"condición indispensable para la legitimidad de la misma"*. En tercer lugar, los Quince se pronuncian sobre el contenido de la Carta al afirmar *"deberá incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales"*; para indicar, a continuación, las fuentes de la regulación de esa categoría de derechos: el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario. Asimismo, deberán formar parte del contenido de la Carta *"los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión"*. Finalmente, *"al redactar la Carta se tendrán en cuenta también derechos económicos y sociales, del mismo modo que en la Carta Social Europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (artículo 136 TCE) en cuanto no se limitan a fundamentar únicamente los objetivos de la actuación de la Unión"*.

Nótese cómo el Consejo Europeo establece una jerarquía de los derechos que deberá recoger la Carta. Los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales deberán ser incluidos. Y no de cualquier forma, sino tal y como resultan de las dos fuentes mencionadas.

"Los Tratados de Maastricht, primero, y Amsterdam, después, afirman en su artículo 6, apartado primero, 'la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros'."

A idéntico nivel se sitúan los derechos de ciudadanía, es decir, aquellos que corresponden a los que son ciudadanos de la Unión por el hecho de serlo.

Pero cuando se refiere a los derechos económicos y sociales, el Consejo Europeo no emplea términos tan rotundos. Habla de "tenerlos en cuenta" y establece una limitación: el que sean derechos que "no se limiten a fundamentar únicamente los objetivos de la actuación de la Unión".

¿Qué se esconde detrás de esta jerarquía establecida por el Consejo Europeo? A mi juicio, dos ideas. En primer lugar, un deseo de limitar el contenido de la Carta a derechos que sean efectivamente justiciables, o a derechos que en realidad no tengan tal naturaleza, sino el carácter exclusivo de principios. En segundo lugar el Consejo pretende, a través de esa limitación, la interdicción de nuevos gastos para la Unión. Cuando el Pacto de Estabilidad, hijo de los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht, ha cerrado el grifo del endeudamiento y del déficit público de los Estados, esos mismos Estados que han apostado por la austeridad en las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2000-2006 aprobadas en Berlín, no quieren crear obligaciones que impliquen obligaciones de gasto para la Unión Europea.

Tuve ocasión de referirme a ello cuando participé en unas jornadas de estudio convocadas recientemente por la Confederación Europea de Sindicatos. El lema de dichas jornadas abogaba por la inclusión de la Carta en los Tratados. Durante mi intervención resalté la contradicción existente entre dicho objetivo y la petición de inclusión en la Carta de un catálogo de toda una serie de principios en materia económica y social que no son justiciables y que constituyen exclusivamente objetivos de acción política. He aquí uno de los dilemas que deberemos resolver.

La referencia al contenido de la Carta me lleva a abordar el método de trabajo de la Convención. El Consejo Europeo, celebrado en Tampere en octubre de 1999, acordó la composición de la Convención: quince representantes personales de los Jefes de Gobierno de los Quince, dieciséis diputados europeos elegidos por el Parlamento Europeo, treinta diputados nacionales elegidos por los res-

pectivos Parlamentos, amén del representante de la Comisión Europea. Asimismo el Consejo Europeo de Tampere estableció la presencia, como observadores, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Consejo de Europa.

En cuanto al método de trabajo, el Consejo Europeo creó un Comité de redacción compuesto por el Presidente de la Convención (1), el Presidente designado por los Parlamentos nacionales, el Presidente de la Delegación del Parlamento Europeo y el representante de la Comisión junto con un representante de la Presidencia. Este Comité de redacción es el encargado de elaborar las propuestas que, posteriormente, son debatidas por la Convención en pleno.

Pautas para una Carta de Derechos europea

En el momento en el que escribo estas líneas, la Convención se encuentra en el ecuador de sus trabajos. Por ello, no puedo pronunciarme sobre los resultados de los mismos y habré de contentarme con establecer las diez pautas que, en mi opinión, deberemos observar para concluir con éxito la tarea que nos ha sido encomendada.

Primera. La Carta no puede limitarse a una mera codificación o copia de los derechos existentes en otros textos internacionales o en el Tratado. Debe innovar. La razón es simple. El Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales data de 1950 y, aunque ha sido completado por una docena de protocolos, no ha incorporado a su articulado diversos derechos resultantes de los cambios acaecidos en las últimas décadas. La Carta no puede desentenderse de la realidad social. ¿Sería comprensible que no se proclamara el derecho a la integridad física o moral, puesta en peligro por los experimentos genéticos? ¿Se entendería, por poner un ejemplo, la salvaguardia del secreto de la correspondencia cuando lo que preocupa a los ciudadanos son los retos planteados por la nueva sociedad de comunicación e in-

(1) El representante del Presidente del Gobierno alemán **Roman Herzog**, antiguo Presidente de la República Federal y del Tribunal de Garantías constitucionales de Karlsruhe, fue elegido por unanimidad en la sesión constitutiva del 17 de diciembre.

"El Consejo Europeo establece una jerarquía de los derechos que deberá recoger la Carta. Los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales deberán ser incluidos. A idéntico nivel se sitúan los derechos de ciudadanía."

"La Carta no puede limitarse a una mera codificación o copia de los derechos existentes en otros textos internacionales o en el Tratado. Debe innovar."

formación cuyo paradigma es Internet? ¿No debemos acaso proclamar el derecho de los ciudadanos a una administración eficaz europea? Pienso que la respuesta a todas estas cuestiones no necesita aclaraciones.

Segunda. Cuando escribo estas líneas, la Convención ha procedido a un primer examen de los derechos de libertad, igualdad, procedimiento y de aquellos referidos a la ciudadanía. Se trata de un catálogo que recoge en treinta artículos los derechos civiles y políticos que pueden calificarse como clásicos, junto con otros que responden a un carácter más innovador. Los derechos de ciudadanía son aquellos contenidos en el Tratado de la Unión Europea junto al "derecho a un correcto funcionamiento de la Administración", derecho éste que obedece a los principios de transparencia y buena gestión.

En el momento de abordar el estudio de los derechos económicos y sociales, debemos partir de la siguiente premisa. La naturaleza, fundamentalmente económica de las Comunidades, ha hecho cristalizar, a lo largo de su existencia, numerosos derechos económicos que constituyen el "núcleo duro" de la legislación comunitaria. Los derechos sociales son la otra cara de la moneda. ¿Puede acaso una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea obviar determinados derechos sociales que

"Los titulares de los derechos reconocidos en la Carta serán, en toda circunstancia, los ciudadanos de la Unión Europea y, en otros casos, los residentes no comunitarios o los no residentes."

constituyen el acervo común del modelo social europeo? Para mí, la respuesta no admite dudas. Pero ¿qué hacer con otros pretendidos derechos en este ámbito que tienen la categoría de principios y no son justiciables? ¿Cómo recogerlos en la Carta sin violar el mandato de Colonia?

La Constitución española aporta una posible solución a este interrogante. El Título I de nuestro texto fundamental distingue entre derechos y deberes fundamentales (arts 10-38) y principios rectores de la política social y económica (arts 39-52). Las diferencias entre unos y otros se patentizan tanto en su diversa exigencia de desarrollo legislativo como en su diferente grado de justiciabilidad.

En relación con los primeros, la Constitución diferencia los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas (arts

15-29) de lo que denominamos derechos y deberes de los ciudadanos (arts 30-38); unos y otros vinculan a todos los poderes públicos y según el artículo 53.1 "sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades", y los cuales, por lo de-

más, se encuentran amparados por el recurso de inconstitucionalidad del artículo 161.

Los denominados "Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas" son tutelados por un procedimiento especial y, en todo caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Por el contrario, los principios rectores de la política social y económica carecen de ese efecto de justiciabilidad inmediata. Según el artículo 53.3 "informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" y únicamente "podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que las desarrollen". La distinción de la Constitución española me parece una solución intermedia para resolver la controversia entre aquellos que rechazan la incorporación a la Carta de cualquier derecho de contenido social y aquellos otros que pretenden la inclusión de todo tipo de objetivos en materia de política económica y social.

Tercera. Los titulares de los derechos reconocidos en la Carta serán, en toda circunstancia, los ciudadanos de la Unión Europea y, en otros casos, los residentes no comunitarios o los no residentes. El ámbito de aplicación *ratione personae* deberá especificarse en el articulado de cada derecho. La Carta debe ser la garantía para los europeos del respeto de sus derechos, tal y como aparecen proclamados en la misma. Por ello, la Carta debe obligar a las instituciones y órganos de la Unión Europea, así como a los Estados miembros, en la medida que apliquen el derecho comunitario. Además conviene resaltar la aplicación de la Carta a todos los pilares de la Unión; es decir, tanto al comunitario como al de la Política Exterior y de Seguridad Común y a los Asuntos de Justicia e Interior.

Cuarta. Antes de referirme a la estructura de la Carta, quiero hacer una precisión en relación con su contenido. Si queremos otorgar visibilidad a la Carta, debemos ocuparnos de su legibilidad y fácil comprensión por los europeos. Por ello, el Comité de redacción trabaja sobre la hipótesis de elaborar un documento breve, claro y preciso. Para conciliar esos propósitos con la necesaria seguridad jurídica sería conveniente especificar en un anexo, de idéntico valor jurídico, las referencias legales de cada

"La Carta debe ser la garantía para los europeos del respeto de sus derechos, tal y como aparecen proclamados en la misma. Por ello, la Carta debe obligar a las instituciones y órganos de la Unión Europea, así como a los Estados miembros, en la medida que apliquen el derecho comunitario."

derecho y sus eventuales limitaciones. Finalmente, un preámbulo, donde resaltemos las razones que motivan la elaboración de la Carta, así como los principios comunes —la libertad, la democracia, el Estado de derecho, la solidaridad— que la sustentan, me parece un complemento necesario. Si la CIG decidiera incorporar la propuesta de la Convención al Tratado, propongo utilizar un protocolo anexo al Tratado —que tiene el mismo valor jurídico que cualquier disposición del mismo— para llevarlo a cabo.

Quinta. Ningún Derecho Fundamental tiene carácter absoluto. Por eso, el ejercicio de los Derechos Fundamentales contenidos en la Carta podrá ser sometido a limitaciones que tengan por objeto la protección de intereses legítimos de las personas. Dichas limitaciones, que pueden provenir de restricciones impuestas por la legislación comunitaria u otras

fuentes, como el Convenio de Derechos Humanos, deberán respetar, en todo caso, el contenido esencial del derecho y estar claramente especificados para respetar el principio de seguridad jurídica.

Sexta. En la Europa comunitaria, la protección de los Derechos Fundamentales está garantizada tanto en el plano interno como en el supranacional. La adopción de la Carta no deberá suponer, en ningún caso, la disminución del nivel de protección de los Derechos Humanos establecido por las constituciones, el derecho y la jurisprudencia de los Estados miembros. Ni tampoco por el nivel de protección establecido por los Tratados comunitarios, el derecho derivado y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Finalmente, las limitaciones establecidas por el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo y los Tratados y Convenciones internacionales ratificados por los Estados miembros de la Unión Europea suponen todos ellos el estándar mínimo de protección, que en ningún caso deberá verse disminuido.

Séptima. La Carta debe evitar el doble empleo o la colisión con otros ordenes jurisdiccionales. Por ello, una tarea capital estriba en la delimitación de los ámbitos jurisdiccionales. El actual sistema de recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe ser el vehículo para canalizar cualquier violación por parte de las instituciones de la

Unión Europea o de los Estados miembros. Y la Carta deberá respetar el marco legal de recursos creado por el Tratado.

Una cuestión que se suscita con cierta frecuencia es la eventual adhesión de la Unión Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La cuestión no es nueva; en 1994 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afirmó la inexistencia de una base jurídica suficiente para proceder a dicha adhesión. En todo caso, la Convención no ha recibido ningún tipo de mandato para estudiar tal iniciativa; si los Estados miembros desean solicitarla, el foro apropiado es la Conferencia Intergubernamental que estudia la revisión de los Tratados.

Octava. Quienes crean que la Carta va a socavar una pretendida soberanía estatal se equivocan; yerran también quienes conciban la Carta como un factor desencadenante de un proceso constituyente. La Carta pretende algo mucho más simple y, a la vez, más importante: convertir a los Derechos Humanos en el Documento Nacional de Identidad de la Unión Europea y transmitir a los europeos la idea según la cual su pertenencia a la Unión significa un plus para sus Derechos Fundamentales. Por ello, la Carta no tendrá como efecto el aumento o modificación de las competencias de la Comunidad ni los objetivos de la Unión Europea.

Novena. El mandato de la Convención se agota en la propuesta de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al Consejo Europeo. A partir de esa propuesta y, según las conclusiones de Colonia, “el Consejo Europeo propondrá junto con el Consejo al Parlamento Europeo y a la Comisión la proclamación solemne de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Posteriormente, habrá que estudiar su posible incorporación a los Tratados y en caso afirmativo de qué modo ha de hacerse”. Queda claro pues que la decisión de remitir la Carta a la CIG para su inclusión en los Tratados compete en exclusiva al Consejo Europeo. Ello no obstante, el Parlamento Europeo adoptó en la resolución Duff/Voggenhuber, aprobada por una gran mayoría el 16 de marzo del año 2000, la tesis de la inclusión de la Carta en los Tratados. El Parlamento Europeo no desconoce el valor de una decla-

“La Carta pretende algo simple y, a la vez, importante: convertir a los Derechos Humanos en el Documento Nacional de Identidad de la Unión Europea y transmitir a los europeos la idea según la cual su pertenencia a la Unión significa un plus para sus Derechos Fundamentales.”

“El deseo de la Convención es tener el proyecto de Carta ultimado a mediados de septiembre y permitir el examen de dicho proyecto por el Consejo extraordinario de Biarritz que se celebrará los días 13 y 14 de octubre, a fin de facilitar su envío posterior a la Conferencia Intergubernamental para su inclusión en los Tratados.”

ración; no olvidemos como su proyecto de 1989 –la resolución De Gucht– adoptaba esa fórmula. Pero yo aprendí hace años que un derecho no vale sino lo que valen sus garantías. En esta línea, el Parlamento Europeo ha estimado que la mejor manera de “poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión Europea la importancia sobresaliente de los Derechos Fundamentales y su alcance” –tal y como expresa el propio Consejo Europeo en sus conclusiones de Colonia– no es otra que su inclusión en los Tratados, que son los textos constitucionales de la Unión Europea. La primera decisión que tomó la Convención fue apostar por esta hipótesis. Por ello sus trabajos han estado regidos por dicho objetivo, no obstante quedar meridianamente claro que la citada remisión a la Conferencia Intergubernamental corresponde exclusivamente al Consejo Europeo.

“La Unión Europea participa de una doble legitimidad como Unión de Estados y Unión de los pueblos de Europa. La presencia de representantes de una y otra legitimidad junto con los representantes de los Parlamentos nacionales supone una experiencia sin precedentes.”

presentantes de los Parlamentos nacionales supone una experiencia sin precedentes. Si los resultados –como espero– son positivos quizás hallamos dado con la fórmula para preparar las futuras revisiones de los Tratados.

Décima. En concordancia con dicho objetivo, el calendario de trabajo de la Convención fue acordado a la vista del calendario propuesto por la Presidencia francesa para los trabajos de la CIG. En ese sentido hay que enmarcar el deseo de la Convención para tener el proyecto de Carta ultimado a mediados de septiembre y permitir el examen de dicho proyecto por el Consejo extraordinario de Biarritz que se celebrará los días 13 y 14 de octubre, a fin de facilitar su envío posterior a la Conferencia Intergubernamental para su inclusión en los Tratados. Dicha CIG deberá concluir sus trabajos en el Consejo Europeo que tendrá lugar en Niza los días 8 y 9 de diciembre de este año 2000.

Quiero referirme, por último, al carácter innovador del método preconizado por el Consejo Europeo para la redacción de la Carta. Es la primera vez en cincuenta años de construcción europea que se utiliza una fórmula de este estilo.

Creo que tiene un alto significado político. La Unión Europea participa de una doble legitimidad como Unión de Estados y Unión de los pueblos de Europa. La presencia de representantes de una y otra legitimidad junto con los re-

Pero además, este método de trabajo es el exponente más acabado del principio de transparencia. Las sesiones de la Convención son públicas. Hemos celebrado numerosas reuniones con representantes de ONG’s en el ámbito europeo y nacional; toda la documentación que utilizamos los miembros de la Convención puede obtenerse en la página web del Consejo: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=es> y del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.eu.int/charter/fr/default.htm>. Son muchos los ciudadanos que utilizan el correo electrónico para transmitirnos sus comentarios o sus críticas.

Este último aspecto me parece fundamental. Sólo si conseguimos la participación activa de los ciudadanos europeos lograremos situar a Europa en el centro de sus vidas. Sólo de esta forma obtendremos el aval para continuar la construcción de una Unión Europea más eficaz, más cohesionada y más solidaria.

Íñigo MÉNDEZ DE VIGO



Parlamento Europeo
Oficina en España

Veintiuno / Verano, 2000