

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Presentar a la Profesora Escobar aquí, en esta Universidad, es un disparate, pero yo me voy a referir solamente a algo que ustedes habrán advertido lógicamente a través de sus enseñanzas. La Profesora Escobar ha dedicado una buena parte de sus investigaciones precisamente a los Derechos Humanos, ya desde su tesis doctoral.

Pero hay otra cosa que yo les quiero poner a ustedes de relieve. Si no recuerdo mal la Profesora Escobar ha publicado a parte de libros, me parece que unos 16 artículos, 9 de ellos versan sobre Derechos Humanos. Además los capítulos sobre la materia en las Instituciones de Derecho Internacional Público y en el libro de *Organizaciones Internacionales*, yo con mucho gusto, se los he confiado a ella; pese a que siempre han sido materia de mi preocupación y en ediciones anteriores de dichos libros yo lo había redactado personalmente.

Aparte de eso, la Profesora Escobar ha explicado derechos humanos no solo en nuestra Facultad, sino que ha dado cursos de derechos

humanos en Nicaragua, en la Universidad Centroamericana, en la Universidad Carlos III, en su Instituto Francisco de Vitoria, en la Universidad del País Vasco, en la Universidad Complutense de Madrid, en su Instituto de Derechos Humanos, en la Universidad de Salamanca, etc. Quiero decir que tienen ante ustedes una excelente especialista, lo que hemos tenido en cuenta al elaborar el programa de Cátedra Cantabria. Y además la Profesora Escobar ha hecho giras *in situ* para ver como andaban los derechos humanos en Centro América, en Latino América, en Guinea, etc., es decir, que sabe la teoría y sabe la práctica. Es una faceta de la Profesora que seguramente ella no la habrá puesto de manifiesto, como yo lo hago, porque es una persona no vanidosa en ese aspecto; pero realmente tienen ante ustedes a una persona que conoce este tema hasta la saciedad y profundamente.

Y por tanto si ustedes tienen preocupación por los derechos humanos, que creo es algo fundamental en cualquier ser humano, tendrán ustedes ocasión de oír una buena conferencia y además hacer posteriormente las preguntas correspondientes.

DERECHOS HUMANOS Y UNIÓN EUROPEA*

Concepción Escobar Hernández

Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cantabria

Introducción

1. La atribución a los derechos humanos de un lugar central en el proceso de integración europea constituye hoy una realidad incontestable. Su configuración como parámetro de legalidad de la actividad comunitaria, de un lado, y como criterio de legitimación política de la propia Unión Europea, de otro, está fuera de toda duda. Sin embargo, este modelo no se ha construido de una sola vez ni está exento de fisuras en su formulación actual. Por el contrario, es el resultado de un complejo proceso, en el que el reconocimiento y garantía de los derechos humanos en el ámbito comunitario, primero, y en el seno de la Unión Europea, después, ha tenido que superar importantes obstáculos tanto de orden técnico como político.

No es posible, ni deseable, en un trabajo de las características del presente, analizar en profundidad dicho proceso, sobre el que –por otro lado– existe una amplia y rica producción bibliográfica¹. Nuestro objetivo es bien distinto, y se centra en destacar las grandes líneas de tendencia que se han desarrollado en dicho proceso, con la única finalidad de identificar su influencia en el estado actual de la cuestión. En particular, por lo que se refiere al tratamiento dado a la cuestión de los derechos humanos en el Tratado de Amsterdam.

2. En efecto, el Tratado de Amsterdam (en adelante TA) constituye el último eslabón de una larga cadena, sobre el que se proyecta una rica experiencia que se concreta en los arts. 6 y 7 del Tratado. A través de los mismos se refuerza la configuración de los derechos humanos –junto a los valores democráticos y el Estado de derecho– como principios básicos sobre los que se construye la Unión Europea. La importancia de este “punto de llegada” adquiere su auténtico significado si se le compara con el inicial alejamiento entre derechos humanos y Comunidades Europeas, que fue mantenido durante la primera década de vida de las mismas y a cuya definición contribuyó incluso el propio Tribunal de Justicia (en adelante TJCE), aunque –justo es señalarlo– de forma breve y sin peso decisivo en su jurisprudencia².

1 El elevado número de trabajos dedicados a este tema impide incluir una relación completa de los mismos en esta sede. A título indicativo, y por su carácter globalizador, vid. entre la doctrina española más reciente CHUECA SANCHO, G.: *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Barcelona, 1999.

2 Vid., en especial, Sentencia Stork c. Alta Autoridad, de 4 de febrero de 1959, as. 1/1958, Rec. 1958-1959. Respecto de la evolución ulterior de la jurisprudencia del TJCE, vid. *infra*, apartado I.

Entre ambos extremos, las Comunidades Europeas primero y la Unión Europea después han sido protagonistas de una tendencia integradora de los derechos humanos, a lo largo de la cual se ha contemplado la relación entre el proceso de integración europea y los derechos humanos desde una doble perspectiva, a saber: i) el establecimiento de un sistema de protección que garantice el disfrute de los citados derechos en el marco de la actividad comunitaria; y ii) la definición del reconocimiento y el respeto de los derechos humanos como criterio de legitimación y principio sobre el que se construye el propio proceso de integración.

Ambas perspectivas constituyen, pues, respuestas distintas del proceso de construcción europea frente a la problemática de los derechos humanos. Pero, en todo caso, coexistentes y complementarias, por lo que no resulta posible analizarlas en forma radicalmente separada sin cercenar con ello alguno de los elementos esenciales del modelo de relación derechos humanos-Unión Europea. Por ello, a pesar de que el Tratado de Amsterdam se escora, lógicamente, hacia la segunda de las perspectivas, nos ocuparemos a continuación tanto del sistema de protección arbitrado por el TJCE (I) como del proceso de definición de los derechos humanos como criterio de legitimación (II), para analizar finalmente el tratamiento que el TA ha dado a la problemática de los derechos humanos (III) y los retos pendientes tras la reforma de 1996 (IV).

1. Los derechos humanos como parámetro de legalidad de la actividad comunitaria: el sistema de protección jurisdiccional

1. Como es de sobra conocido, la aproximación comunitaria a los derechos humanos desde la óptica del establecimiento de un sistema de protección ha constituido el enfoque prioritario durante un importante período de tiempo. Y continúa ocupando un lugar central en la actualidad.

Dicha primacía se explica por razones tanto históricas como de eficacia. En efecto, desde finales de la década de los años 60, la actividad protectora del TJCE ha constituido la única forma de incorporación de los derechos humanos en el ordenamiento comunitario. Y lo ha hecho de forma eficaz y garantista, a pesar de las notables dificultades a las que el Tribunal de Justicia ha tenido que hacer frente. En especial, las vinculadas con la falta de atribución de competencia a la Comunidad Europea en materia de derechos humanos y la consiguiente ausencia de un texto comunitario de carácter normativo que enumere los derechos reconocidos y protegibles en sede comunitaria. Pese a ello, la imaginativa jurisprudencia del TJCE ha permitido poner en marcha un sistema de protección en cuyo seno se ha definido al respeto de los derechos humanos como límite y parámetro de legalidad de la actividad comunitaria.

No es esta la sede adecuada para abordar el estudio del sistema de protección en toda su extensión, ni siquiera aunque sea en forma somera, por lo que nos limitaremos a señalar las líneas básicas en las que se desenvuelve dicho mecanismo, sus rasgos distintivos y las limitaciones a las que el mismo está sometido³.

³ En relación con el sistema de protección, vid. en particular: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C.: "La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1993, pp. 201-224; ID.: "La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea", en *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II. *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 1998, pp. 831-845; RUIZ JARABO, D.: "Las técnicas de protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1990/1, pp. 151-184; MOITINHO DE ALMEIDA, J.C.: "La protección de los Derechos Fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y LIÑÁN NOGUEIRAS, D.J. (Dir.): *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993, pp. 97-132.

2. Comenzando por la primera de las cuestiones, ha de destacarse que el sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos no es sino la respuesta a una necesidad sentida en el ámbito comunitario casi desde sus orígenes. Si en un primer momento la dimensión preferentemente económica de la integración permitió mantener una posición de aislamiento respecto de la problemática de los derechos fundamentales, la progresiva ampliación de competencias comunitarias y, sobre todo, la profundización de las mismas, puso rápidamente de manifiesto que el disfrute efectivo de derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones de los Estados miembros, podría verse afectado por el ejercicio de sus propias competencias por parte de las Instituciones comunitarias. La necesidad de evitar el gravísimo riesgo que se derivaría de ese fenómeno encontró una respuesta rápida y eficaz en el Tribunal de Justicia que, en el marco de sus competencias, se ha constituido en garante de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario.

Para ello, sin salirse de los límites definidos en el propio sistema jurisdiccional comunitario, ha desplegado ampliamente sus potencialidades hasta permitirle pronunciarse sobre una concreta cuestión de garantía de derechos humanos siempre que la misma se suscite en el marco de un litigio relativo a la aplicación o interpretación del Derecho comunitario que le haya sido sometido conforme a lo previsto en los Tratados.

Por consiguiente, el sistema de protección no se define como un mecanismo procesal autónomo dirigido a la protección inmediata de derechos humanos, sino como un sistema mediato que permite la protección de tales derechos en tanto en cuanto dicha cuestión sea relevante para resolver el litigio referido a alguna de las materias respecto de las cuales los Estados han atribuido competencia a la Comunidad. Y lo hace, además, a través de las vías procesales estableci-

das con carácter general en los Tratados, sin que se haya establecido recurso específico alguno para las reclamaciones en que se plantea una cuestión de derechos humanos.

Ello ha sido posible gracias a la configuración del reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales como uno de los principios generales del derecho comunitario cuya aplicación asegura el TJCE en virtud del art. 220 del TCE (antiguo artículo 164)⁴.

3. A partir de la definición de este principio, el Tribunal de Luxemburgo ha articulado un sistema cuyos rasgos característicos pueden resumirse en la siguiente forma:

i) sólo es operativo a partir de una conexión comunitaria, concretada en un acto jurídico impugnado ante el TJCE;

ii) como regla, no es posible su utilización cuando la presunta violación de un derecho fundamental como consecuencia de la aplicación de una norma comunitaria sea el resultado de un concreto acto de aplicación imputable de manera individualizada a uno de los Estados miembros, en cuyo caso la competencia para ejercer la garantía del derecho en cuestión corresponderá a las jurisdicciones nacionales y habrá de ejercerse a través de los sistemas procesales del Estado miembro afectado;

iii) los derechos protegibles a través de este sistema son identificados caso por caso por el TJCE, a partir de una interpretación sistemática del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de otros tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados miem-

⁴ En relación con esta categoría vid. el reciente trabajo del Presidente del Tribunal de Justicia, G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: "Reflections on the general Principles of Community Law", en *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 1, 1998, pp. 1-16. Para la conexión entre principios generales y protección de derechos humanos, vid. VERGÈS, J.: "Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire", en *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à J. Boulouis*, París, 1991, pp. 512-531.

bros, así como de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros;

iv) el alcance de los derechos protegibles es definido por el TJCE, que a tal fin ha consagrado un principio de autonomía interpretativa conforme al cual los mencionados derechos no han de interpretarse únicamente a la luz del significado dado a los mismos por las jurisdicciones estatales e internacionales competentes, sino también teniendo en cuenta criterios propios del Derecho comunitario y, en especial, el papel que tales derechos desempeñan dentro de este sistema.

El sistema de protección así definido se sitúa plenamente dentro de los límites del propio ordenamiento jurídico comunitario y, por consiguiente, no ha precisado de reforma alguna de los Tratados para su puesta en funcionamiento. Con esta fórmula, el TJCE ha podido integrar las lagunas del sistema jurídico comunitario más allá de lo inicialmente previsto. Su importancia no precisa, pues, de mayor explicación y su significado dentro del sistema que le sirve de marco se comprende fácilmente si tenemos en cuenta que, a partir del mismo, el Tribunal ha podido concluir que "el respeto de los derechos humanos constituye (...) un requisito para la legalidad de los actos comunitarios"⁵.

4. La ubicación del sistema de protección en el estricto marco del ordenamiento jurídico comunitario ofrece notables ventajas, pero al mismo tiempo le somete a las limitaciones derivadas del propio ordenamiento.

Algunas de ellas, como la inexistencia de mecanismos procesales *ad hoc* o la ausencia de un catálogo de derechos han podido ser superadas por el TJCE a través de su propia jurisprudencia. Otras, como la compleja y delicada relación con las jurisdicciones constitucionales nacionales encargadas de la protección de los mismos derechos, han sido superadas tras un complejo debate y, en buena medida, gracias a la propia interpretación flexible dada por los Tri-

bunales constitucionales nacionales⁶. Pero un último grupo, por el contrario, se sitúan en el marco de las propias competencias de la Comunidad y del Tribunal y no pueden, por consiguiente, ser subsanadas a través del simple ejercicio de la función jurisdiccional.

Dentro de estas últimas, ocupa un lugar destacado la polémica en torno a la competencia comunitaria en materia de derechos humanos. Como ya ha sido señalado anteriormente, los Tratados no han incluido los derechos humanos entre las materias expresamente atribuidas a las Comunidades Europeas, lo que impide a las instituciones comunitarias ejercer sus competencias, en especial las de orden normativo, en relación exclusiva con dicha cuestión. Se produce así la paradójica situación de que el respeto y garantía de los derechos humanos actúa como límite y paradigma de legalidad de la actividad comunitaria, e incluso se define como objetivo explícito de alguna política común⁷,

5 Vid. Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, sobre la Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, párrafo 34. Con esta afirmación el TJCE reitera su jurisprudencia anterior ya consolidada.

6 En relación con este tema, vid.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y WÖLKER, V.: "Derecho comunitario, derechos fundamentales y control de constitucionalidad: la Decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 22 de octubre de 1986", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1987/3, pp. 667 y ss; RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C.: "Tribunales constitucionales y Derecho Comunitario", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 1175 y ss., en especial 1191-1197; y RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y VALLE GÁLVEZ, A.: "El Derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1/2, 1997, pp. 329-376.

7 Se trata, en concreto, de la Política de Cooperación al Desarrollo introducida por el Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht en 1992. Vid., en particular, el art. 177.2 del TCE en la numeración dada al mismo por el Tratado de Amsterdam (antiguo art. 130 U).

sin que materialmente formen parte de la competencia atribuida a la Comunidad.

Este modelo de delicado equilibrio ha sido claramente definido por el propio Tribunal de Justicia en su *Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, sobre la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*⁸. El alcance del mismo no puede ser más claro en cuanto a las conclusiones. La Comunidad no es competente en materia de derechos humanos, ya que "ninguna disposición del Tratado confiere a las Instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios internacionales en este ámbito"⁹. Junto a ello, la vía de ampliación de competencias instrumentales prevista en el antiguo art. 235 del Tratado CE (actual art. 308) no puede ser empleada en este ámbito, ya que la modificación que se derivaría de la misma introduce importantes cambios institucionales que afectan tanto a la Comunidad como a los Estados miembros, y reviste, por tanto, naturaleza constitucional, por lo que "[d]icha modificación únicamente puede realizarse a través de una modificación del Tratado"¹⁰.

Pero no es este el único límite de orden constitucional al que ha de enfrentarse el sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos en la Comunidad Europea. Por el contrario, el TJCE se encuentra igualmente vinculado por otro límite no menos importante, referido a sus propias competencias dentro del sistema de la Unión. En virtud del mismo, el sistema de protección está originariamente circunscrito al ámbito estrictamente comunitario, quedando excluida la posibilidad de actuación en el marco de la PESC y de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior. Se trata, sin embargo, de una limitación que ha experimentado cambios en virtud del Tratado de Amsterdam y que analizaremos con más detenimiento en un apartado ulterior.

2. Los derechos fundamentales como criterio de legitimación del proceso de construcción europea: de la declaración común de 1977 al Tratado de Amsterdam

1. A pesar de que la respuesta comunitaria a los derechos humanos se ha situado prioritariamente en el plano del sistema de protección, no ha sido la única ni ha estado dissociada de la concepción más amplia de los derechos humanos como criterio de legitimación del proceso de integración. Por el contrario, ambas perspectivas han estado tradicionalmente relacionadas en forma muy estrecha. Por un lado, el sistema pretoriano de protección hunde sus raíces en el propio reconocimiento de los derechos humanos como valores aplicables en el sistema jurídico comunitario. Por otro, el propio Tribunal, a través de su jurisprudencia, ha contribuido a perfilar y juridificar un principio de hondo calado político.

Sin embargo, la propia concepción de los derechos fundamentales como criterio legitimador ha experimentado una evolución autónoma y parcialmente independiente de la vía jurisdiccional. Ello se ha manifestado en la adopción de diversas Declaraciones de gran valor en el proceso de integración y, muy en particular, en la incorporación en el Derecho originario de diversas referencias a los derechos humanos a partir del Acta Única Europea.

8 En relación con el mismo, vid. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: "Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (Comentario al Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996)", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1996/3, pp. 817-838; FERNÁNDEZ SOLA, N.: "La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Comentario al Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en *Noticias de la Unión Europea*, n° 144, 1997, pp. 41-55.

9 Vid. párrafo 27.

10 Vid. párrafo 35, in fine.

2. En efecto, la sensibilización de las instituciones comunitarias por el respeto de los derechos fundamentales se ha manifestado desde antiguo, siempre en relación con el debate sobre la legitimación democrática de la Comunidad Europea y sus instituciones. Se trata de una aproximación garantista que, vinculada a los sistemas constitucionales vigentes en los Estados Miembros, tiene como objetivo asegurar el nivel de protección de los individuos cuando, con ocasión de la actuación de las instituciones comunitarias, puedan verse afectados negativamente derechos humanos que les son reconocidos y garantizados en el ámbito estatal. Asegurada la respuesta de garantía jurisdiccional en la forma antes analizada, se hace igualmente necesaria una vinculación de las instituciones comunitarias por el respeto y garantía de los derechos humanos.

En este sentido, ha de destacarse de modo especial la *Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre los derechos fundamentales*, de 5 de abril de 1977¹¹. A pesar de su peculiar naturaleza jurídica y de su falta de fuerza modificadora de los Tratados, la concurrencia de la voluntad de las tres instituciones indicadas y su conexión con el sistema jurisdiccional establecido por el TJCE, la convierten en el instrumento clave para la consagración del principio de sometimiento de las instituciones al respecto de los derechos humanos en el ejercicio de sus respectivas competencias. A partir de la misma el valor paradigmático de los derechos humanos tanto en el sistema jurídico como en el sistema político comunitario queda plenamente consolidado.

Con posterioridad, las instituciones han adoptado un amplio elenco de Declaraciones referidas a los derechos humanos que, con distinto alcance y contenido, han venido a reforzar los postulados de la Declaración común de 1977¹².

3. Sin embargo, la respuesta comunitaria a los derechos humanos en el plano de los principios experimenta un

cambio significativo con la adopción del Acta Única Europea en 1986. En dicho instrumento se produce, por primera vez, la incorporación de los derechos humanos en uno de los Tratados de naturaleza constitucional, al proclamar en su preámbulo que los Estados Miembros están “decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social”.

Se trata de una proclamación no vinculante que, sin embargo, ha jugado un importante papel en el proceso de constitucionalización de los derechos humanos en el ámbito comunitario. Que, por otro lado, se ha visto confirmado y reforzado como consecuencia de su proyección ulterior en el Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht en 1992.

4. En efecto, el Tratado de Maastricht constituye, tanto en términos formales como materiales, el punto de inflexión de la nueva aproximación a los derechos humanos como criterio de legitimación del proceso de construcción europea¹³. Esta nueva aproximación presenta sensibles dife-

11 Vid. DOCE nº C 103/1, de 27 de abril de 1977.

12 El propio TJCE se hizo eco de dichas Declaraciones en su Dictamen 2/94 (Vid. Apartado III, párrafo 5).

13 Sobre la incorporación de los derechos humanos en el Tratado de la Unión, vid. en la doctrina española, PÉREZ VERA, E.: “El Tratado de la Unión Europea y los derechos humanos”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993/2, pp. 459-482; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: “Nuevas tendencias en la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea”, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, 1996, pp. 209-234; LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: “Los Derechos Humanos en el ámbito de la Unión Europea”, en *XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Andorra, 1995, pp. 329-352.

rencias respecto del modelo anterior. Y así, a diferencia del Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht incorpora a los derechos humanos en su parte dispositiva, al declarar en el artículo F. 2 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”.

De esta forma se “constitucionalizan” definitivamente los derechos humanos como parámetro de legalidad comunitaria, se definen como objetivos globales de la recién creada Unión Europea, y se incorporan como límites y objetivos de concretas políticas comunitarias y de la Unión. Al tiempo que se incorporan nuevas categorías y órganos que, como la ciudadanía europea y el Defensor del Pueblo Europeo, están estrechamente vinculados con el propio concepto de derechos humanos, por lo que vienen a reforzar la posición central que a estos corresponde dentro de la Unión Europea¹⁴.

Los avances y aportaciones del Tratado de Maastricht son, pues, notables. Sin embargo, las limitaciones del sistema en él definido no pueden ser minusvaloradas.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que el principio del respeto de los derechos humanos se predica de la Unión Europea en su conjunto¹⁵, y con posterioridad no se realiza mención explícita al mismo más que en el marco de la PESC¹⁶ y de la CAJI¹⁷, así como en relación con la nueva política de cooperación al desarrollo introducida en el Tratado CE con la reforma del TUE¹⁸. Fuera de esta última referencia, ni el Tratado CE ni los Tratados CEEA y EURATOM experimentan modificación alguna para incluir disposiciones concretas que favorezcan la aplicación efectiva del mencionado principio en el pilar estrictamente comunitario. O, lo que es lo mismo, el marco competencial de las Co-

munidades Europeas no se ve modificado para incluir a los derechos humanos entre las materias atribuidas.

Por tanto, si bien es cierto que el Tratado de Maastricht representa un cambio decisivo respecto del anterior modelo, la innovación va a operar esencialmente en los nuevos pilares extracomunitarios creados por el TUE, manteniéndose el pilar comunitario en unos parámetros similares a los anteriores a 1992. Con la única diferencia –sin duda relevante– de la “constitucionalización” de un principio que, hasta dicho momento, se había desarrollado sobre una base esencialmente jurisprudencial.

Mayor alcance tiene, sin embargo, la segunda de las limitaciones del Tratado de Maastricht en relación con los derechos humanos, que ya se ha apuntado anteriormente y que se concreta en el alcance del propio sistema de protección jurisdiccional. En efecto, el art. I del TUE define en términos restrictivos la competencia del TJCE, que –por lo

14 Para un enfoque conjunto de estas cuestiones, vid. O'LEARY, S.: “The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law”, en *Common Market Law Review*, 1995/2, pp. 519-554.

15 Vid. art. F.2.

16 El artículo J.1, párrafo 2, del TUE incluye entre los objetivos de la PESC “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

17 De conformidad con el párrafo 1 del art. K.2 “las cuestiones a que se refiere el artículo K.1 se tratarán en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, y teniendo en cuenta la protección concedida por los Estados miembros a las personas perseguidas por motivos políticos”.

18 Conforme al párrafo 2 del artículo 130 U del TCE incorporado en Maastricht, “la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

que ahora nos interesa— no podrá ejercerse sobre el propio art. F.2 ni sobre las disposiciones relativas a la PESC y a la CAJI. Se produce, por consiguiente, una paradójica situación en la que, por un lado, los Estados miembros no desean ampliar el modelo y ámbito de actuación de los derechos humanos en el plano estrictamente comunitario y, por otro, aquellos nuevos sectores de la Unión a los que dicho principio se extiende quedan excluidos del sistema de protección jurisdiccional que ha constituido el núcleo central del tratamiento de los derechos humanos en el proceso de integración anterior a Maastricht.

Aunque esta restricción encuentra su fundamento en elementos propios de la PESC y la CAJI ajenos al principio de respeto de los derechos humanos, no por ello ha de estar exenta de crítica en el ámbito que ahora nos interesa. Muy en especial, en la medida en que deja sin protección al particular respecto de actos adoptados por las instituciones de la Unión Europea que, como la práctica ha demostrado, afectan o pueden afectar de forma sensible a derechos fundamentales reconocidos conforme a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y que, por consiguiente, resultarían protegibles por el TJCE si se adoptasen en el ámbito comunitario.

Por último, ha de destacarse un límite evidente desde la perspectiva de los derechos protegidos. Respecto de los mismos, el Tratado de Maastricht se limitó a enunciar el principio de respeto de los derechos humanos, sin incluir, ni siquiera en una Declaración o Protocolo anejos al TUE, un catálogo de los derechos protegidos y que, por tanto, están llamados a actuar como parámetros de legalidad y criterio de legitimación en el seno de la Unión Europea. Aunque es cierto que la referencia a los derechos humanos viene acompañada en el TUE de la enumeración de los criterios que han de tenerse en cuenta para su identificación, ello no es suficiente para eliminar toda crítica respecto de

la técnica utilizada. Y ello por dos razones fundamentales. En primer lugar, no puede olvidarse que la técnica de identificación de los derechos protegibles a partir de los dos criterios enunciados en el art. F.2 ha sido históricamente concebida para ser aplicada por el TJCE que, como ya se ha señalado, carece de competencia respecto de los pilares extracomunitarios. A lo que ha de añadirse, en segundo lugar, la experiencia previa de la Comunidad Europea, en cuyo seno se había producido en los años inmediatamente anteriores a la celebración de la CIG'91 un importante debate sobre la necesidad de elaborar un catálogo de derechos humanos, que se reabrió nuevamente tras la adopción del Tratado de Maastricht con ocasión del fracasado proceso de adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos al que ya se ha hecho referencia con anterioridad¹⁹.

3. Los derechos humanos en el tratado de Amsterdam

1. La Conferencia Intergubernamental de 1996 tuvo ante sí grandes retos en relación con los derechos humanos²⁰. A los problemas planteados por las limitaciones del Tratado de Maastricht que ya han sido apuntadas se añadieron otros tres elementos sin los que no resulta posible entender adecuadamente la solución final adoptada en Amsterdam. Por un lado, el fracaso en el intento de profundizar el componente político de la integración. Por otro, la definición

19 Sobre la elaboración de un catálogo de derechos, vid. *infra* apartado IV.
20 Para un análisis de conjunto de la Conferencia, vid. OREJA AGUIRRE, M.: "El desarrollo de la CIG", en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Madrid, 1998, vol. I, pp. 73-116. En relación con la problemática de los derechos humanos, vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "La consolidación en la Unión de los principios de democracia y respeto de los derechos y libertades fundamentales", en *Ibidem*, pp. 150-167.

del nuevo "espacio de libertad, seguridad y justicia" y el importantísimo proceso de comunitarización del núcleo central de la antigua CAJI, lo que permite someter al sistema de protección arbitrado por el TJCE el núcleo central de un conjunto de materias que, por su propia naturaleza, inciden de modo directo en el disfrute de los derechos humanos en el seno de la Unión²¹. Por último, la reacción provocada por el Dictamen 2/94, en especial por lo que se refiere a la necesidad de abrir nuevamente la reflexión sobre el tratamiento dado a los derechos humanos en el ámbito estrictamente comunitario. Se trata de líneas de fuerza convergentes, que podrían anularse recíprocamente y cuya relación en términos dialécticos dentro de la CIG'96 se ha traducido en la inclusión en el Tratado de Amsterdam de un modelo de relación derechos humanos/Unión Europea que viene a profundizar el definido en Maastricht, pero sin extraer todas las consecuencias que hubieran resultado posibles²².

2. La citada profundización ha tenido lugar esencialmente sobre la base de las modificaciones introducidas en el antiguo art. F.2. Si en éste el Tratado de Maastricht proclama el respeto a los derechos humanos por parte de la Unión, el Tratado de Amsterdam da un paso más al reiterar dicho respeto pero insertándolo en un planteamiento axiológico más amplio, en el que los derechos humanos se definen formalmente como uno de los principios sobre los que se construye la propia Unión Europea²³ y cuyo respeto constituye, por consiguiente, una condición para la pertenencia de cualquier Estado a la misma²⁴.

Este planteamiento implícito en Maastricht se hace explícito en Amsterdam y se refuerza por el establecimiento de un sistema de control del respeto de dichos principios, que incluye la posibilidad de imponer sanciones al Estado infractor en caso de incumplimiento "grave y masivo" de alguno de los principios enunciados en el art. 6.1, incluido el respeto de los derechos humanos²⁵.

Este nuevo sistema de control presenta, sin lugar a dudas, ciertas ambigüedades en su definición que podrían traducirse en la práctica en limitaciones importantes. Sin embargo, su simple establecimiento así como su ubicación en el seno del Consejo de la Unión, constituyen una de las innovaciones más significativas del Tratado de Amsterdam, por cuanto permite una institucionalización y juridificación del proceso de respuesta colectiva de la Unión frente a la violación sistemática de derechos humanos por un Estado miembro.

21 Sobre el significado del nuevo "espacio de libertad, seguridad y justicia", vid. MARINO MENÉNDEZ, F.: "Una Unión al servicio del ciudadano: (II) Un espacio de libertad, de seguridad y de justicia", en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.): *El Tratado de Amsterdam...*, op. cit., pp. 255-297; y VALLE GÁLVEZ, A.: "La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998/1, pp. 41-78. Para una evaluación del alcance de las materias abordadas en este marco, vid. CARRERA HERNÁNDEZ, J. y NAVARRO BATISTA, N.: *El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Textos fundamentales*, Madrid, 1999.

22 En relación con esta cuestión vid. GOSALBO BONO, R.: "Reflexiones en torno al futuro de la protección de los derechos humanos en el ámbito del Derecho comunitario y del Derecho de la Unión: insuficiencias y soluciones", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997/1, pp. 29-68.

23 Vid. art. 6, párrafos 1 y 2. Si en el primero de ellos se proclama que "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", en el segundo afirma 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".

24 En especial, configurándose como una condición formal para la adhesión de nuevos miembros. Vid. art. 49, párrafo primero: "Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del art. 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión".

25 Vid. art. 7 del TUE.

3. Junto al establecimiento de un sistema de control dirigido exclusivamente a los Estados miembros y a sus políticas nacionales, la profundización del control se ha visto, además, reforzada en el plano interno de la Unión por la atribución de nuevas competencias al Tribunal de Justicia. Ampliación que se ha producido por dos vías distintas a las que nos referiremos a continuación.

La primera de ellas está vinculada con el proceso de comunitarización del antiguo Tercer Pilar y es, desde un punto de vista estructural, la menos innovadora respecto del sistema anteriormente existente. En virtud del mencionado proceso, la Comunidad Europea se ha visto atribuir nuevas competencias en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas con la libre circulación de personas²⁶, que, por consiguiente, quedan sometidas al control jurisdiccional del TJCE. Aunque dicho control presenta peculiaridades para los actos adoptados en el marco del nuevo Título IV²⁷, es obvio que —dentro de dichos márgenes— el TJCE podrá poner en funcionamiento el sistema de protección pretoriana de los derechos humanos a que antes nos hemos referido.

Mayor interés presenta, sin embargo, la segunda vía de ampliación de la competencia del Tribunal de Justicia, que opera también en el plano extracomunitario. En efecto, en virtud del art. 46 del Tratado de Amsterdam, el TJCE podrá ejercer su jurisdicción en relación con el “apartado 2 del artículo 6 con respecto a la actuación de las instituciones, en la medida en que el Tribunal de Justicia sea competente con arreglo a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y al presente Tratado”²⁸. En virtud de dicho precepto, el respeto de los derechos humanos se configura como materia justiciable, lo que permitiría al TJCE pronunciarse sobre dicha cuestión respecto de cualquier acto adoptado tanto en el ámbito comunitario como por aplicación de las restantes políticas de la Unión.

El significado de esta ampliación competencial no puede ser minusvalorado, aunque debe ser entendido en sus justos términos. Así, no puede obviarse que el ejercicio de dichas competencias no es absoluto, estando sometido a la condición de que “el Tribunal de Justicia sea competente con arreglo a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y al presente Tratado”. Lo que, sin duda, constituye un límite de orden tanto jurisdiccional como procesal, en virtud del cual el TJCE tan sólo podrá velar por el respeto del principio contenido en el art. 6.2 en los casos en que expresamente se prevea en los Tratados y a través de las vías procesales definidas en los mismos.

El alcance de esta nueva competencia atribuida al TJCE ha de definirse, por consiguiente, a partir de una interpretación sistemática de los Tratados, en la que ocupan un lugar esencial los artículos 46, apartados b y c²⁹, 35³⁰ y

26 Vid. nuevo Título IV del Tratado CE.

27 Vid., en este sentido, GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: “La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998/2, pp. 501 y ss.; y STOFFEL VALLOTON, N.: “El Tribunal de Justicia”, en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.): *El Tratado de Amsterdam...*, op. cit., pp. 503-522.

28 Art. 46, apartado d).

29 De conformidad con el art. 46, “Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica relativas a la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de dicha competencia sólo serán aplicables a las siguientes disposiciones del presente Tratado:

(...) b) disposiciones del Título VI en las condiciones establecidas en el artículo 35;

c) las disposiciones del Título VI bis, en las condiciones establecidas en el artículo 11 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en el artículo 40 del presente Tratado”.

30 El art. 35 define el modelo competencial del TJCE respecto del Tercer Pilar reducido.

40³¹ del Tratado de Amsterdam, que permiten la extensión de la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia más allá del Pilar Comunitario. Así, junto a su mandato tradicional, el Tribunal podrá igualmente pronunciarse sobre el respeto de los derechos humanos en relación con los actos del Tercer Pilar reducido, siempre dentro de los márgenes competenciales y procesales previstos en el TA³². En todo caso, esta nueva competencia del Tribunal de Luxemburgo ha de ser recibida con un juicio positivo, en particular porque permite un control, aunque restringido, respecto de los actos adoptados en el seno de la Unión en un ámbito —la cooperación policial y judicial en materia penal— especialmente sensible a atentados contra los derechos humanos.

No obstante, la correcta valoración de esta ampliación jurisdiccional exige poner de manifiesto la exclusión de la PESC. Aunque la misma queda sometida al imperio del art. 6 del Tratado de Amsterdam y el propio art. 11.1 define la garantía del respeto de los derechos humanos como uno de los objetivos básicos del Segundo Pilar, el Tribunal de Justicia carece de competencia para ejercer cualquier forma de control jurisdiccional respecto de los actos PESC. Lo que, al margen de otras consideraciones, ha de entenderse, probablemente, en el marco de la propia naturaleza de esta forma de cooperación institucionalizada.

4. Frente a los significativos cambios que se acaban de apuntar, el Tratado de Amsterdam presenta un carácter conservador por lo que se refiere al modelo competencial de la Comunidad Europea en materia de derechos humanos.

En efecto, a pesar de las modificaciones competenciales introducidas en el Tratado CE por el TA, no se ha aprovechado la ocasión para incluir una atribución de competencia explícita en materia de derechos humanos, ni siquiera en relación con el nuevo Título VI dedicado a los “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la

libre circulación de personas”. Por el contrario, es de destacar que la incorporación de este nuevo Título se hace suprimiendo la referencia que el respeto de los derechos humanos y del Estatuto de los refugiados se hacía en el antiguo art. K del TUE³³, antecedente directo del actual Título IV del TCE. Lo que, al margen de otras consideraciones, no se compadece adecuadamente con el espíritu del Tratado de Amsterdam y resulta difícil de justificar dada la identidad sustantiva de las materias actualmente reguladas por el Título IV y su clara incidencia en el disfrute efectivo de los derechos humanos. A lo que ha de añadirse su incoherencia con alguna otra disposición del Tratado CE, en especial el actual art. 177 dedicado a la política de cooperación al desarrollo, que continúa mencionando el “respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” como objetivo, y por tanto límite, de una actividad netamente comunitaria³⁴.

31 Conforme a lo previsto en el art. 40, párrafo 4, párrafo segundo “las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a las competencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de las mismas serán aplicables a los apartados 1, 2 y 3” del citado artículo, referido a la cooperación reforzada.

32 Ha de tenerse en cuenta que la intervención del TJCE se realizará por vías procesales diferenciadas respecto de las previstas en el TCE. Baste con destacar, a este respecto, la diferente configuración de la competencia prejudicial y de la competencia de control de legalidad de los actos del Tercer Pilar, así como la atribución de una nueva competencia que le permitirá pronunciarse sobre litigios interestatales, conforme a una técnica que se asemeja sensiblemente a los métodos tradicionales de arreglo de controversias ya consolidados en el marco del Derecho Internacional.

33 Vid., en particular, el art. K.2 antes citado.

34 Tengase en cuenta, sin embargo, que esta inconsistencia no se produce únicamente en relación con el Tratado CE. Por el contrario, se proyecta en todas las disposiciones referentes al “espacio de libertad, seguridad y justicia”, siendo de destacar en especial que la nueva versión del Tercer Pilar tampoco contiene referencia alguna a los derechos humanos, a pesar de estar dedicado a una materia sensible como es la “cooperación policial y judicial en materia penal”.

Nos encontramos, por tanto, ante una situación idéntica a la definida en 1992 por el Tratado de Maastricht, que tan sólo parece verse alterado por la incorporación en el Tratado CE de un nuevo artículo 13, conforme al cual "Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual".

No obstante, a pesar de su aparente amplitud, dicho artículo incorpora componentes limitadores que no pueden obviarse. Así, ha de destacarse, en primer lugar, que está dirigido a un ámbito material sensiblemente restringido que se identifica con la prohibición de la discriminación, cuyo carácter instrumental y no sustantivo ha quedado claramente definido en la Teoría general de los derechos humanos. A lo que se añade, en segundo lugar, que este nuevo poder habrá de ser ejercitado por el Consejo "sin perjuicio de las demás disposiciones del (...) Tratado [CE] y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo".

Nos encontramos, por tanto, ante la definición de un nuevo poder que si bien perfila uno de los elementos de la función legitimadora de los derechos humanos a la que antes hemos hecho referencia, no es suficiente para concluir su configuración como nuevo título competencial de la Comunidad Europea en materia de derechos humanos, ya que expresamente se sitúa y somete al marco competencial previamente definido por el Tratado.

4. Los retos del futuro

1. De todo lo antes señalado cabe concluir que si bien los avances del Tratado de Amsterdam desde la perspectiva

del reforzamiento e institucionalización del control han sido significativos, no cabe afirmar lo mismo desde las otras dos perspectivas señaladas con anterioridad, a saber: el modelo competencial de la Comunidad Europea y la definición de un Catálogo de derechos.

En efecto, a pesar del debate abierto en torno al Dictamen 2/94 del TJCE y a los esfuerzos desplegados desde alguna institución, en particular el Parlamento Europeo, la CIG'96 no afrontó las dos cuestiones antes enunciadas. Por consiguiente, la Comunidad Europea continúa careciendo de competencia atribuida en materia de derechos humanos, con las consecuencias a las que antes se ha hecho referencia. Y la Unión carece igualmente de un Catálogo de derechos propio. A pesar de lo cual, tanto la Unión globalmente considerada como la Comunidad Europea, en particular, están vinculadas, ahora de manera reforzada, por el respeto de los derechos humanos en tanto que parámetro de legalidad y legitimidad de todas sus actuaciones.

2. La necesidad de dar respuesta futura a estas dos cuestiones ha de ser objeto de una reflexión amplia y en profundidad, cuya sede no es un trabajo como el presente. Sin embargo, es preciso en este momento formular, al menos, algunas consideraciones que se refieren al modelo general de relación derechos humanos-Unión Europea y que están vinculadas a la concepción de los derechos humanos como criterio legitimador del proceso de integración europea.

Desde esta perspectiva, resulta evidente que tal efecto legitimador no está ausente del ámbito comunitario, encontrándose en la base del sistema de protección de los derechos humanos arbitrado por el Tribunal de Justicia. Por consiguiente, en una mera dimensión garantista, la definición de un catálogo de derechos y la atribución de competencia en materia de derechos humanos a la Comunidad poco vendría a añadir a la posición del particular. Salvo, quizás, un reforzamiento de la seguridad jurídica por lo que se refiere a los derechos protegidos, cuya identificación ca-

so por caso no quedaría ya exclusivamente en manos del TJCE. A lo que se añadiría, por otro lado, la posibilidad para la Comunidad de participar en otros sistemas internacionales en materia de derechos humanos, en particular la adhesión al Convenio Europeo que se encuentra en el origen de toda la polémica. Se trata, por tanto, de aportaciones que, a pesar de su importancia, tendrían una incidencia menor sobre el sistema comunitario de protección de los derechos humanos actualmente consolidado que, dadas sus características, asegura una garantía adecuada de tales derechos dentro del marco comunitario.

La importancia de hacer frente a estos dos retos pendientes ha de valorarse, por tanto, en una clave distinta, que está, a nuestro entender, directamente vinculada con la dimensión política del proceso de construcción europea.

3. En efecto, desde esta perspectiva, no puede negarse que la atribución expresa de competencias a la Comunidad Europea, eje central de la Unión, tendría un notable significado tanto en el interior de la propia UE como en la visualización externa de los principios sobre los que la misma se construye. En particular, la atribución de dicha competencia contribuiría a clarificar procesos decisorios en aquellos sectores en que el respeto de los derechos humanos se configura como objetivo específico de alguna política común, permitiría reforzar el estatuto de la ciudadanía europea y, sobre todo, posibilitaría el establecimiento de un sistema de derechos humanos mínimo, común y oponible a todos los Estados miembros, lo que resulta de especial interés en el marco del actual proceso de ampliación. Al tiempo que posibilitaría el sometimiento de la Comunidad Europea a sistemas de control por parte de órganos internacionales externos a la propia Comunidad, de la misma manera que ya lo han hecho los Estados miembros con anterioridad.

A pesar de lo que se acaba de señalar, las importantes implicaciones políticas que subyacen al problema de la atri-

bución de competencia a la Comunidad Europea en materia de derechos humanos han influido negativamente hasta la fecha, impidiendo la adopción de decisión alguna en tal sentido y silenciando todo debate al respecto.

4. Mejor suerte parece haber corrido la propuesta referida al Catálogo de derechos humanos³⁵, cuya elaboración ha sido asumida como tarea prioritaria por el Consejo Europeo de Colonia, con la finalidad de "poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance"³⁶.

A tal fin, se ha constituido un órgano encargado de tal mandato (la "Convención"), cuya composición y métodos de trabajo fueron definidos por el Consejo Europeo de Tampere³⁷. La "Convención", que ha iniciado sus trabajos en diciembre de 1999, habrá de elaborar un proyecto de "Carta

³⁵ En realidad, en el seno de la Comunidad Europea se han elaborado con anterioridad dos instrumentos que responden igualmente a la categoría de catálogo de derechos. Se trata de la *Declaración de los derechos y libertades fundamentales* aprobada por el Parlamento Europeo mediante Resolución de 12 de abril de 1989, y de la *Carta comunitaria de los derechos fundamentales de los trabajadores*, adoptada en el Consejo Europeo de Estrasburgo de 8 y 9 de diciembre de 1989. Sin embargo, ambos instrumentos responden a un espíritu distinto al que parece inspirar la decisión del Consejo Europeo de Colonia, tanto desde la perspectiva del contenido de los catálogos enumerados (no concebidos de forma integral) como desde la del proceso de definición (vinculado en exclusividad a una de las instituciones comunitarias).

³⁶ Vid. *Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia*, de 3 y 4 de junio de 1999, Anexo IV: "Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea".

³⁷ Vid. *Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere*, de 15 y 16 de octubre de 1999, Anexo: "Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia".

de los derechos fundamentales de la Unión Europea” que será sometida a los Estados miembros a finales del año 2000.

La citada Carta se concibe como un catálogo que, junto a los derechos fundamentales ya reconocidos en los Estados miembros, recogerá igualmente los especialmente vinculados al estatuto de la ciudadanía europea, así como los derechos económicos y sociales específicamente reconocidos a los individuos en el seno de la Unión Europea³⁸. Aunque con ello no introduciría elementos novedosos respecto de la situación actual, su auténtica virtualidad radica en la previsión de que dicha Carta será oponible tanto a las instituciones de la Unión como a los Estados miembros³⁹, definiendo de este modo un estándar común de protección que vendría a reforzar y, en su caso, orientar los sistemas nacionales de protección de derechos humanos. Amén de reforzar inequívocamente los pilares políticos sobre los que se sustenta la Unión Europea.

Las ventajas derivadas de la adopción de una Carta de estas características no pueden pasar, pues, desapercibidas. Sin embargo, el alcance de la futura Carta, tal como se concibe en los documentos de Colonia y Tampere, ha de ser reconducido a sus justos términos. En especial, porque ni el Consejo Europeo de Colonia ni el de Tampere se han pronunciado sobre la naturaleza y la forma jurídica que habrá de darse a la Carta, ni tampoco –por consiguiente– sobre su fuerza vinculante en el seno de la Unión. Por el contrario, se han limitado a adoptar la decisión de elaborar un proyecto de Carta y a definir su procedimiento de elaboración, y han dejado para una fase ulterior la determinación de la forma en que la misma será adoptada y, por tanto, la manera en que se integrará en el sistema jurídico de la Unión. A lo que ha de añadirse, por último, la ausencia de previsión alguna sobre el mecanismo procesal del que podrían valerse los particulares para hacer operativos los derechos contenidos en la Carta.

A pesar de estas limitaciones, no puede dejar de afirmarse que la propia decisión de elaborar la Carta constituye un paso de notable importancia respecto de una reivindicación que, desde distintos ámbitos, ha venido siendo formulada de forma insistente desde la década de los años ochenta. Esta decisión reviste, además, un significado especial si se la sitúa en el concreto momento histórico en que la misma se adopta, que ha hecho posible que los trabajos de elaboración de la Carta corran parejos, a lo largo del año 2000, a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, que desembocará en una nueva revisión de los Tratados. Desde esta perspectiva, ha de tenerse en cuenta que a pesar de que el mandato de la CIG'2000 es sumamente concreto y no incluye una reforma

38 Conforme a la Decisión de Colonia, “a juicio del Consejo Europeo, esta Carta deberá incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, tal como se recogen en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario. La Carta deberá contener asimismo los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión. 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 los objetivos de la actuación de la Unión”.

39 En este sentido, el proyecto de artículo 46 de la Carta, titulado “Ámbito de aplicación”, está redactado en los siguientes términos: “1.- Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las Instituciones y órganos de la Unión en el marco de las atribuciones que les confieren los Tratados, así como a los Estados miembros exclusivamente en el ámbito de la aplicación del Derecho comunitario. 2.- La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nueva para la Comunidad ni para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados”.

de los Tratados para incorporar un Catálogo de derechos humanos, no es menos cierto que el tratamiento paralelo en el tiempo de una cuestión tan importante como la Carta podría hacer posible su incorporación final en la futura reforma, bien sea de forma directa en el propio texto revisado, bien –como parecería más previsible– a través de una Declaración o un Protocolo anejos.

Aunque esta solución se enfrenta, sin duda, a serias dificultades de distinta índole, no cabe duda de que constituiría la opción más coherente con el papel que el Tratado de Maastricht, primero, y el de Amsterdam, después, han querido atribuir a los derechos humanos como principios fundantes sobre cuyo respeto se asienta la Unión Europea.