

Beatriz Sicilia Oña

Derechos fundamentales y Constitución Europea



Colección Derechos Humanos «P. Francisco de Vitoria»



BEATRIZ SICILIA OÑA

**DERECHOS
FUNDAMENTALES Y
CONSTITUCIÓN EUROPEA**



**Vitoria-Gasteiz
2006**

Este libro ha sido realizado en el marco de una beca de investigación concedida en febrero de 2003 por el Ararteko - Defensor del Pueblo del País Vasco. Quisiera agradecer la buena disposición y la enorme profesionalidad con la que me han ayudado tanto en el propio Ararteko como en la biblioteca del Parlamento Vasco. Muchas gracias en particular a Merche Agúndez, a Iñigo Lamarca, a Faustino López de Foronda, a Idoia Llano, a Javier Otazua.

Igualmente quiero agradecer a la Facultad de Derecho y al Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto el haberme proporcionado una formación de jurista basada en un profundo respeto y un enorme interés por el Derecho en general y por la Unión Europea en particular.

De manera muy especial dedico estas páginas a mis padres y a mi hermana: gracias siempre por todo.

© ARARTEKO

© Autor: Beatriz Sicilia Oña

Ilustración de cubierta: EPS, S.L.

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A., Vitoria/Gasteiz

Papel ecológico

D.L.: VI-433/06

Para Ángel en el recuerdo.

“No habrá más obstáculos ni peajes en los puentes ni en la entrada de las ciudades, aduanas en las fronteras de los Estados, estrechos en los océanos ni prejuicios en las almas.”

VICTOR HUGO. *El Porvenir*, 1867.

“No hay otro medio para la paz que hacer los Estados Unidos de Europa.”

JEAN MONNET. *Londres*, 1955.

“Europa como el continente de los valores humanistas, la Carta Magna, el Bill of Rights, la Revolución Francesa, la caída del Muro de Berlín. El continente de la libertad, de la solidaridad y, sobre todo, de la diversidad, lo que implica el respeto de las lenguas, culturas y tradiciones de los demás. La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos.”

Extracto de la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión.
Diciembre de 2001.

ÍNDICE

PRÓLOGO	15
CONSOLIDACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UE	23
I. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y LA PROTECCIÓN PRETORIANA O CASUÍSTICA DE LOS DERECHOS.....	25
I. A. Primeros momentos: el Tribunal de Justicia no protegía los derechos.....	26
I. B. Caso <i>Stauder</i> : inicios de la protección.....	30
I. C. Caso <i>Internationale Handelsgesellschaft</i> : las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.....	33
I. D. Caso <i>Nold</i> : los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.....	35
I.E. Momentos de tensión: la “rebelión de los tribunales”.....	43
II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL DERECHO ORIGINARIO.....	47
II. A. Los Tratados constitutivos: TCECA, TCEE y TCEEA.....	47
II. B. Las sucesivas reformas de los Tratados.....	50
1) Proyecto de Tratado de Unión Europea (Proyecto Spinelli).....	50
2) Acta Única Europea.....	54
3) Tratado de Maastricht.....	55
4) Proyecto de Constitución de la Unión Europea (Proyecto Oreja / Herman).....	59

5) Tratado de Ámsterdam.....	61
6) Tratado de Niza.....	69
7) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.....	74

**ELABORACIÓN DE LA CARTA DE LOS
DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE Y DEL
TRATADO CONSTITUCIONAL.....** 77

I. CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE.....	79
I.A. Importancia de la Carta.....	79
I.B. Antecedentes.....	84
1) El Informe Pintasilgo.....	84
2) El Informe Simitis.....	88
I.C. Proceso de elaboración.....	92
I.D. La Convención: composición y trabajos.....	97
1) Composición.....	97
2) Trabajos.....	98
II. TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA.....	99
II.A. Antecedentes.....	99
1) Comisión Europea.....	101
2) Parlamento Europeo.....	107
II.B. Proceso de elaboración.....	116
1) Fase de escucha. Especial referencia a la Convención de Jóvenes.....	119
2) Fase deliberativa.....	121
3) Fase de formulación de propuestas.....	121
II.C. La Convención: composición, trabajos, naturaleza y poderes.....	123
1) Composición.....	123
2) Trabajos.....	130
3) Naturaleza y poderes.....	131
II.D. CIG 2003-2004.....	134

II.E. Ratificación en todos los Estados miembros.	
Entrada en vigor	139
1) Procedimientos internos de ratificación y entrada en vigor	139
2) Especial referencia al proceso de ratificación en España.....	151
a) Con carácter previo: consultas al Consejo de Estado y al Tribunal Constitucional.....	151
b) Procedimiento: referéndum consultivo y aprobación por las Cortes Generales.....	166
3) Apoyo del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea a la ratificación.....	173
4) Opinión pública y Constitución Europea.....	178

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL.....

191

I. UNA PRESENTACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL.....	193
I.A. Naturaleza jurídica: ¿Constitución o Tratado?.....	193
I.B. Estructura y principales novedades.....	198
II. DERECHOS FUNDAMENTALES, VALORES Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN COMO FUENTE DE LEGITIMACIÓN.....	215
III. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE.....	232
III.A. Mandato del Grupo de Trabajo II.....	232
III.B. Forma de incorporación de la Carta en el Tratado.....	233
III.C. TJ y valor jurídico de la Carta. De Niza 2000 a Roma 2004.....	236
1) Pronunciamientos en los que el TJ se limita a hacer una referencia a ciertos artículos de la Carta, sin entrar en el valor jurídico de ésta...	241
2) Pronunciamientos en los que el TJ aborda el valor jurídico de la Carta.....	253

3) Pronunciamientos en los que el TJ alude a las Explicaciones del Praesidium.....	259
4) Pronunciamientos en los que el TJ no puede examinar la Carta.....	261
III.D. Contenido de la Carta.....	261
Preámbulo.....	263
Título I - Dignidad.....	264
Título II - Libertades.....	269
Título III - Igualdad.....	282
Título IV - Solidaridad.....	288
Título V - Ciudadanía.....	294
Título VI - Justicia.....	301
Título VII - Disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta.....	307
IV. LA ADHESIÓN DE LA UE AL CEDH.....	318
IV.A. El sistema del Consejo de Europa.....	319
1) Origen, objetivos y evolución.....	320
2) Órganos principales.....	322
3) Instrumentos de actuación: acuerdos y convenios. Especial referencia al CEDH.....	329
IV.B. UE y Consejo de Europa: similitudes y diferencias.....	341
IV.C. Adhesión de la UE al CEDH: la eterna polémica.....	351
IV.D. Estado actual de la cuestión. La adhesión según la Constitución Europea y el CEDH.....	364
ANEXOS.....	371
DECLARACIÓN DE NIZA SOBRE EL FUTURO DE LA UE (7-9 DICIEMBRE 2000).....	373
DECLARACIÓN DE LAEKEN SOBRE EL FUTURO DE LA UE (14-15 DICIEMBRE 2001).....	377

DISCURSO DE INTRODUCCIÓN DE VALERY GISCARD D'ESTAING A LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA (28 FEBRERO 2002).....	391
INFORME DE LA PRESIDENCIA DE LA CONVENCIÓN AL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO TRAS CONCLUIR AQUÉLLA SUS TRABAJOS (18 JULIO 2003).....	405
DECLARACIÓN DE ROMA (4 OCTUBRE 2004).....	417
DECLARACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS (16-17 JUNIO 2005).....	419
ÍNDICE DEL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA, PROTOCOLOS, ANEXOS Y DECLARACIONES	421
BIBLIOGRAFÍA	431
ABREVIACIONES	467

PRÓLOGO

El año 2004 fue testigo de varios acontecimientos sin duda claves para la UE. Quince años después de la caída del muro de Berlín, la Unión acogió a nada menos que diez nuevos Estados en su mayoría de Europa central y oriental, en la que fue hasta el momento la ampliación más numerosa de su historia; se celebraron elecciones al Parlamento Europeo en los 25 Estados miembros; se renovó la composición de la Comisión Europea; y, en fin, se adoptó el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Desde la CECA, primera de las Comunidades Europeas, nacida del histórico ofrecimiento realizado por Francia a Alemania tras la II Guerra Mundial de poner en común sus respectivas producciones de carbón y acero para, en palabras de Robert Schuman, hacer que una futura guerra fuera no sólo impensable sino materialmente imposible, muchos han sido los cambios, de manera que, más de cincuenta años después del origen de esta andadura europea, modificados en diversas ocasiones los Tratados constitutivos y con la ampliación más numerosa de su historia a la vuelta de la esquina, parecía aconsejable hacer un alto en el camino con el objeto de reorganizar lo existente, abordar cuestiones pendientes para, en definitiva, estar en disposición de emprender con éxito una nueva etapa de la construcción comunitaria. A esta tarea pretendieron contribuir los miembros de la Convención, quienes, entre febrero de 2002 y julio de 2003, prepararon el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La integración política europea comenzó siendo un proyecto basado en unas cuantas ideas fundamentales, diseñadas y propuestas

en el ecuador del siglo pasado con una visión excepcional por una serie de personajes cuyo entusiasmo y capacidad de liderazgo –dicho sea de paso- tanto se viene echando en falta desde hace ya unos años. Estadistas de la talla de Konrad Adenauer, Winston Churchill, Alcide de Gasperi, Jean Monnet y el citado Robert Schuman, de distinta procedencia geográfica pero con un mismo deseo de prosperidad para nuestro continente, son una referencia obligada en la materia. Fundado el embrión de la actual UE por seis países, hoy integra a más de cuatrocientos cincuenta millones de europeos. La idea principal, que vio su primera realización en la CECA, consiste en la resolución de los problemas mediante la puesta en común de las responsabilidades, compartiendo las respectivas soberanías, idea que supuso el nacimiento de las instituciones supranacionales. Sin embargo, queda lejos aquella década de los cincuenta en la que el continente europeo y el mundo entero se encontraban divididos en dos por la guerra fría. Con la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 como acontecimiento de referencia, se inició un proceso de acercamiento de las Europas tradicionalmente enfrentadas durante el siglo XX que posibilitó la generalización del Estado de Derecho, la democracia multipartidista y la economía social de mercado. Los esfuerzos llevados a cabo durante años desembocaron finalmente el 1 de mayo de 2004 en la incorporación a la UE de ocho países de Europa central y oriental (PECOS) junto con Malta y Chipre, produciéndose así una ampliación de la Unión hacia el este que supone el mayor incremento en número de Estados y en población de cuantas han conocido las Comunidades Europeas desde su creación. Si además se tiene en cuenta el inicio de las negociaciones con Turquía en octubre de 2005, así como el ingreso de Bulgaria y Rumania en 2007, es fácil concluir que nos hallamos actualmente en un momento de gran interés para Europa.

En este contexto se sitúa el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuya elaboración se encargó a una Convención de muy variada composición que comenzó sus trabajos el 28 de febrero de 2002. Un año y medio después, en junio de

2003 el Proyecto fue presentado al Consejo Europeo de Tesalónica: la Convención había finalizado su labor de estudio y redacción, comenzaba ahora el debate del Proyecto en sede de Conferencia Intergubernamental (CIG) por parte de los jefes de Estado y de Gobierno, quienes, tras el fracaso de la cumbre de Bruselas de diciembre de 2003, continuaron debatiendo hasta que finalmente en el Consejo Europeo celebrado en dicha ciudad los días 17 y 18 de junio de 2004 tuvo lugar la tan esperada aprobación del texto. De esta manera quedaba fijado definitivamente el contenido del Tratado, iniciándose la no menos decisiva etapa de su ratificación en el interior de todos y cada uno de los veinticinco Estados miembros. Todo ello ocurre ante una más que preocupante indiferencia de la mayoría de ciudadanos europeos, que asisten a la realidad de la Unión con grandes dosis de escepticismo y desinterés, de lo que dan muestra los elevados índices de abstención constatados tanto en las últimas elecciones al Parlamento Europeo de 13 de junio de 2004 como en el referéndum consultivo celebrado en nuestro país el 20 de febrero de 2005 con ocasión del proceso de ratificación del Tratado.

Este libro presenta la situación tal y como ésta se encuentra en octubre de 2005. Ello ha de tenerse en cuenta, ya que se aborda una materia dinámica y en constante evolución, en particular por lo que hace a la fase de ratificación de dicho Tratado. Por otra parte, sin olvidar su denominación oficial exacta –*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*–, por razones de economía a lo largo del presente estudio se aludirá a él bien como *Tratado constitucional* o bien como *Constitución europea*. Igualmente y por el mismo motivo hablaremos de *I Convención* para referirnos al órgano que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (pues fue la primera en el tiempo), y de *II Convención* en alusión a la que se encargó de preparar el Tratado constitucional.

Éste no es ajeno a los derechos más básicos, y así incorpora en su Parte II la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Dentro de la UE tales derechos están siempre en una suerte de

balanceo, entendiéndose a éstos, por un lado, como elemento legitimador de la construcción comunitaria y, por otro, como necesitados de un mecanismo de protección de los mismos. Esta dicotomía se ha ido viendo a lo largo de las diferentes etapas de la historia de las Comunidades. Y en este sentido, la citada Carta viene a ser una concurrencia de ambos conceptos o manifestaciones. En realidad la necesidad de elaborar un catálogo de derechos fundamentales *propio* de la UE es un planteamiento antiguo, y cada vez que se produce una crisis de legitimidad democrática surge de nuevo esta cuestión. Con la elaboración de la Carta y su inclusión en el interior del Tratado constitucional se ha acabado por dar la razón a quienes clamaban en pro de la necesidad de un catálogo propio de la UE, cuya importancia es indudable con independencia de que ésta se adhiera a otros instrumentos jurídicos [léase Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH)]. No obstante, la salvaguardia de los derechos fundamentales en la UE no es cosa de hoy: como se tendrá ocasión de comprobar a lo largo de estas páginas, tales derechos ya venían siendo defendidos de alguna manera desde hace décadas, si bien la Carta y el Tratado aportan ahora su tan necesaria visibilidad.

Teniendo en cuenta que, según el artículo I-2 del Tratado constitucional, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos constituyen valores sobre los que se fundamenta la Unión, tales derechos requieren una protección jurídica amplia y efectiva, basada en unas garantías jurídicas eficaces. La primacía del Derecho de la Unión y los amplios poderes de que gozan sus instituciones frente a los individuos hacen necesario reforzar la protección de los derechos fundamentales en al ámbito de la UE. En definitiva, el aspecto económico de la integración europea debe completarse con una verdadera unión política, democrática y social.

Jean Monnet, al final de su vida y después de haber sido uno de los artífices de los inicios de las Comunidades, afirmaba que “*si hubiera de comenzar de nuevo el proceso de unificación europea,*

lo haría por la educación y por la cultura, no por la economía.”
Tal vez la lección aprendida por Monnet debería ser recordada a menudo para evitar tener que dar la razón a quienes acusan a las instituciones comunitarias de promover en exclusiva la Europa de los mercaderes. Así, una verdadera cultura del conocimiento y del respeto de los derechos humanos es precisa en una Unión cada vez mayor que no debe olvidar sus puntos de referencia, sus orígenes, su razón de ser. Recordando aquí las palabras de Pervenche Berès, miembro de la I Convención: “*¿debe la Unión Europea limitarse a una zona de libre cambio? ¿La Unión Europea ha olvidado la quintaesencia de lo que ambicionaban sus padres fundadores?*”

**CONSOLIDACIÓN DE LA
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES EN LA UE**

I. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y LA PROTECCIÓN PRETORIANA O CASUÍSTICA DE LOS DERECHOS

Analizar la protección de los derechos fundamentales en la UE permite, de forma paralela, hacer un recorrido por la propia historia de las Comunidades. En efecto, la evolución de dicha protección tiene lugar al mismo tiempo que la de las propias Comunidades Europeas, de manera que al abordar los derechos fundamentales habrá que remontarse hasta la década de los cincuenta y de los sesenta, protagonistas de la escasa atención e incluso pasividad que éstos provocaban en el entramado institucional europeo; llegar hasta prácticamente los setenta para asistir al despegue del sistema comunitario de protección de tales derechos; y continuar hasta nuestros días para seguir su evolución, sin que sea posible en ningún momento separarla de la propia génesis y afirmación del sistema jurídico de las Comunidades.

Inicialmente los Tratados constitutivos¹ no contenían en su origen referencia alguna a los derechos fundamentales. Ha sido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJ) el que, a través de una labor casuística, ha ido configurando su protección en el ámbito comunitario, dando lugar a lo que entre la doctrina se conoce como protección pretoriana, la cual, lejos de constituir

1) Tratado de París de 1951 constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) y Tratados de Roma de 1957 constitutivos de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA).

un sistema previamente estructurado, se caracteriza por su realización progresiva gracias al impulso de sentencias decisivas que van marcando sus distintas fases.

Así, es ésta una cuestión que ofrece la posibilidad de adentrarse en un sistema muy cercano a la tradición jurídica del *Common Law* anglosajón por lo que respecta al gran protagonismo que adquiere el caso concreto, y que resulta estimulante -o, cuando menos, novedoso- para ser estudiado desde tradiciones jurídicas que se mueven en otras latitudes, como la nuestra, típicamente continental y de neta influencia romana. Supone, por tanto, un cierto cambio de perspectiva que debe tenerse en cuenta.

I.A. Primeros momentos: el Tribunal de Justicia no protegía los derechos

En un principio la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales era una cuestión que quedaba bajo la competencia de los Estados miembros. Éstos no atribuyeron dicha competencia a las Comunidades en los Tratados constitutivos, sino que eran las propias disposiciones constitucionales nacionales y los controles ejercidos por los órganos de Estrasburgo en el seno del Consejo de Europa sobre los ordenamientos jurídicos internos los que garantizaban la protección de tales derechos y libertades. Ante la falta de un sistema previamente elaborado de protección de derechos humanos en el ámbito de las Comunidades, el TJ iría confiriendo tal protección a medida que fueran planteándose ante él litigios concretos.

El cuestionamiento del respeto de los derechos fundamentales en las Comunidades Europeas tiene su origen en una serie de casos sustanciados ante el TJ durante los años cincuenta y sesenta y referidos a unas actuaciones de la Alta Autoridad² de la CECA que afectaban a empresas de la cuenca del Rhur (Alemania). Básicamente se caracterizaban por que en ellos dichas empresas

2) Origen de la actual Comisión Europea.

solicitaban la anulación de la correspondiente norma comunitaria por entender que ésta era contraria a ciertas disposiciones de la Ley Fundamental de Bonn (LFB), ante lo cual el TJ eludía pronunciarse al respecto, argumentando que su tarea era aplicar el Derecho comunitario y no abordar cuestiones propias del Derecho interno de los Estados miembros.

La primera ocasión en que se le planteó al TJ un caso de violación de los derechos fundamentales por una norma comunitaria fue el caso *Stork*³. En él unas empresas germano-federales impugnaron una decisión de la Alta Autoridad de la CECA por entender que dicha decisión no había respetado ciertos derechos fundamentales que sí estaban reconocidos y protegidos por las Constituciones de los Estados miembros y que venían a limitar el campo de actuación del TCECA. La respuesta judicial ni afirmaba ni negaba la existencia de un derecho fundamental protegido por las Constituciones nacionales, sino que evitaba todo enfrentamiento alegando que la Alta Autoridad sólo debía aplicar el Derecho contenido en el Tratado y no el nacional de cada país:

“[s]egún el art. 31 del TCECA, el Tribunal únicamente debe asegurar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado y de las normas de aplicación del mismo, pero, por regla general, no tiene que pronunciarse sobre normas de Derecho interno. Por consiguiente, la Alta Autoridad no está autorizada a examinar una argumentación según la cual, al adoptar su decisión, dicha institución habría violado principios de Derecho constitucional alemán (art. 31 del TCECA).”⁴

Esta sentencia dio lugar a una gran corriente crítica, ya que se entendía que provocaba indefensión a todo aquel particular que viese violados sus derechos fundamentales en el ámbito

3) STJ de 4 de febrero de 1959, asunto 1/58, *Friedrich Stork y otros c. Alta Autoridad CECA*. Las sentencias, autos y conclusiones de Abogados Generales del TJ que se mencionan a lo largo de este libro pueden consultarse en la página web de dicha institución: <http://www.curia.eu.int>.

4) STJ *Stork*, apdo. 5.

comunitario. En cualquier caso, no fue el único asunto en que el TJ resolvió basándose en el mismo criterio⁵.

En estos inicios de la construcción del propio sistema jurídico comunitario, principios básicos de éste tales como el de primacía y el de aplicación uniforme se estaban asentando, razón por la cual el TJ desoía toda alegación de Derecho interno y se mostraba firme en su posición de que éste no supone un parámetro de validez para juzgar la legalidad del Derecho comunitario. Sin embargo, esta postura a menudo chocaba con los tribunales internos de los Estados miembros, quienes, frente a la primacía y la aplicación uniforme del ordenamiento comunitario, alegaban la inexistencia dentro de éste de un sistema de protección de los derechos fundamentales. Así, el ordenamiento comunitario corría el riesgo de ser reestatalizado⁶, es decir: ante la preocupación por si los derechos fundamentales protegidos en los ordenamientos internos eran o no protegidos también por el Derecho comunitario, existía la amenaza de que los tribunales nacionales resolvieran este dilema optando por afirmar la supremacía del ordenamiento jurídico nacional respectivo frente al comunitario. Es conocida a este respecto la postura adoptada por los Tribunales constitucionales alemán e italiano, los cuales, incluso avanzada la década de los setenta, protagonizaron lo que se conoce como “la rebelión de los tribunales”, que será comentada en páginas posteriores.

Por otro lado, no parece probable que el TJ no fuese en aquellos momentos consciente de la importancia de los derechos fundamentales, y sí que la razón para no atender a ellos fuera la anteriormente expuesta. Efectivamente, los principios generales del derecho están presentes en las conclusiones de los abogados

5) Véase, por todas, la STJ de 20 de marzo de 1959, asunto 18/57, *Nold c. Alta Autoridad CECA*.

6) CHUECA SANCHO, Á. *Los derechos fundamentales en la Unión Europea* (segunda edición). Barcelona: Bosch, 1999, pp. 74-76.

generales que constan en asuntos de aquella época⁷, principios que apuntaban ya a la futura protección de los derechos fundamentales a través de ellos. Como señala Monserrat Pi Llorens:

“[p]recisamente esta actitud de los abogados generales hace que sea poco razonable pensar que el TJ no fuese consciente de la importancia del tema de los derechos fundamentales. Probablemente la preocupación del TJ por defender la autonomía del derecho comunitario en un momento en que el principio de primacía no estaba consolidado, explique mejor por qué se mostró cauteloso en este tema y no recogió las consideraciones apuntadas por los abogados generales en aquel momento.”⁸

Lo cierto es que en estos primeros momentos se dieron situaciones de verdadera indefensión para los particulares. Es significativo el caso *Marcello Sgarlata*⁹, en el que el TJ rozó el desprecio hacia la alegación de vulneración de derechos fundamentales. Los demandantes solicitaban al Tribunal la anulación de varios Reglamentos de la Comisión Europea, así como la declaración de inaplicación de un Reglamento del Consejo y de otro de la Comisión, que incluían medidas relativas a la fijación de precios de referencia para una serie de productos hortofrutícolas. El TJ centró su atención en determinar si existía la pertinente afectación individual y directa exigida a los particulares por el art. 173.2 del TCEE para poder interponer recursos contra reglamentos:

“(…) [s]in que sea necesario examinar la naturaleza de los actos impugnados, basta con determinar en este momento si tales actos afectan directa e individualmente a los recurrentes en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE.

-
- 7) Ya en el asunto 36/59, *Comptoirs de vente*, el Abogado General (AG) Lagrange estableció la conexión entre derechos fundamentales y principios generales del Derecho. Sin embargo, el TJ tardaría nueve años en admitir tal conexión, en la sentencia *Stauder*.
 - 8) PI LLORENS, M., *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*. Barcelona: Ariel Derecho, 1999, p. 23.
 - 9) STJ de 1 de abril de 1965, asunto 40/64, *Marcello Sgarlata y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas*.

Para que exista afectación individual, el demandante ha debido ser afectado por la medida que pretende impugnar por razón de ciertas cualidades que le son propias o de ciertas circunstancias o situaciones de hecho que le caracterizan en relación con otras personas, y en virtud de las cuales quede individualizado de modo análogo al destinatario. (...)”

Tras estudiar brevemente la normativa impugnada a la luz de los requisitos que permiten su impugnación, el TJ concluyó que:

“(...) el establecimiento de unos precios de referencia no afecta a los demandantes individualmente, sino que se dirige a una variedad de ciudadanos de la Comunidad considerados en su conjunto. (...) Así pues, estos Reglamentos no pueden ser recurridos por los demandantes.”

Ante ello, véase la alegación de indefensión por parte de los recurrentes y la respuesta que dio el TJ:

“Los demandantes alegan que, en el caso de que se les negase el recurso al artículo 173 en virtud de una interpretación restrictiva de su dicción literal, los individuos se verían privados de toda protección tanto del Derecho comunitario como del Derecho nacional, lo cual sería contrario a los principios fundamentales que rigen en todos los Estados miembros.

*Sin embargo, sin entrar en estas consideraciones, no se las puede hacer prevalecer sobre el texto claramente restrictivo del artículo 173 que el Tribunal tiene la misión de aplicar (...)*¹⁰

I.B. Caso *Stauder*: inicios de la protección

Fue en el año 1969, y en el contexto del caso *Stauder*¹¹, cuando el TJ dio un giro a su jurisprudencia anterior y comenzó a tomar en consideración los derechos fundamentales. Resumidamente los hechos eran los siguientes: debido al excedente de productos lácteos, la Comisión Europea autorizó a los Estados miembros a

10) Cursiva añadida.

11) STJ de 12 de noviembre de 1969, asunto 29/69, *Erich Stauder c. la villa de Ulm-Solzalmst.*

vender mantequilla a precios reducidos a ciertas categorías de personas que fuesen beneficiarias de un régimen de asistencia social. Para evitar posibles fraudes, los solicitantes debían presentar unos documentos que acreditasen tal situación, unos bonos o cupones en los que, según la traducción alemana de la Decisión comunitaria, debía figurar el nombre del beneficiario. El Sr. Stauder, ciudadano alemán, consideró que tal requisito era contrario a la dignidad humana y que suponía una discriminación injustificada. Así pues, planteó el caso ante un tribunal administrativo de Stuttgart, el cual, mediante la correspondiente cuestión prejudicial, preguntó al TJ sobre la posible invalidez de esta Decisión de la Comisión Europea por ser incompatible con los principios generales del derecho comunitario.

A pesar de que en este caso el TJ no constató la violación de tales derechos, sí estableció -aunque de forma indirecta- su compromiso con ellos de esta manera:

“(…) interpretada de este modo, la disposición en litigio no muestra ningún elemento susceptible de poner en cuestión *los derechos fundamentales de la persona comprendidos en los principios generales del derecho comunitario que el Tribunal garantiza (...)*.”¹²

Dos aspectos son relevantes en esta sentencia: en primer lugar, el que inició la protección de los derechos fundamentales en el ámbito de las Comunidades; en segundo lugar, el que, para hacerlo, el TJ escogió la vía de los principios generales del derecho. Por lo que respecta a esto último, los principios generales del derecho no deben minusvalorarse, dada su importancia en tanto que son fuentes del ordenamiento jurídico. Por otro lado, no deben confundirse ni identificarse con los propios derechos fundamentales: aquéllos son el vehículo mediante el que se protege a éstos; mientras los primeros son fuente del ordenamiento, los últimos son derechos humanos exigibles ante el poder comunitario.

No obstante, aun reconociendo la importancia de la construcción elaborada por el TJ, lo cierto es que no se produjo aquí una

12) STJ *Stauder*, apdo. 7 (cursiva añadida).

gran novedad. Ningún sistema jurídico podría subsistir sin unos principios generales que ayuden a colmar las lagunas indefectiblemente existentes en el derecho positivo. Y si hay alguien llamado a aplicar tales principios con esta finalidad es precisamente un órgano jurisdiccional, como lo es en este caso el TJ. Por lo tanto, éste, al asumir la protección de los derechos fundamentales mediante el recurso a los principios generales del Derecho, no estaba haciendo sino cumplir con una tarea que ya venía demorando durante varios años. Además, el art. 164 del TCEE ya establecía que “[e]l Tribunal de Justicia garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”, donde puede entenderse que la palabra *Derecho* incluye a los principios generales que deben observarse en la Comunidad¹³.

En definitiva, con la sentencia *Stauder* el TJ inauguró una nueva etapa en la que expresiones como “el Tribunal garantiza el respeto de los principios generales del Derecho de la Comunidad, de los cuales los derechos fundamentales forman parte” o muy similares se repetirían continuamente en sus decisiones relativas a tales derechos. Esta sentencia reviste, por tanto, una importancia capital en la materia, y se convierte en un punto de no retorno a partir del cual se desarrollaría y evolucionaría el sistema de protección de los derechos fundamentales por el TJ. En palabras del jurista belga Walter-Jean Ganshof van der Meersch: «*la Cour est condamnée au développement de sa doctrine*»¹⁴.

13) NEUWAHL, N. The Treaty on European Union: a step forward in the protection of human rights? En *The European Union and human rights*. The Hague: Kluwer Law International, 1995, pp. 1-22 (ver p. 6).

14) Cita en CHUECA SANCHO, Á., *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, p. 96.

I.C. Caso *Internationale Handelsgesellschaft*: las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros

Un nuevo paso adelante se produjo con la sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁵, en la que el TJ recurrió a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como una de sus fuentes de inspiración. Las circunstancias de este caso se desarrollaron como sigue: un Reglamento comunitario que exigía una caución pecuniaria previa a la concesión de la correspondiente licencia para la exportación de cereales fue recurrido ante un tribunal administrativo de Frankfurt por la sociedad por cuyo nombre se conoce a la sentencia. De nuevo se alegaba Derecho interno; en concreto se aludía a los principios de proporcionalidad, libertad económica, libertad de acción y disposición de los bienes propios, reconocidos en la LFB. El tribunal administrativo alemán formuló la consabida cuestión prejudicial al TJ, cuestionando la validez del citado Reglamento comunitario sobre la base del Derecho interno.

El caso tiene su importancia porque, sin renunciar a la autonomía y a la primacía del Derecho comunitario -y, por tanto, negándose de nuevo a examinar la legislación nacional alegada-, el TJ buscó sin embargo entre su propio ordenamiento algún elemento que pudiera servir a la protección de los derechos reclamados. Así, tras asentar firmemente aquellos principios de autonomía y primacía, mostró su compromiso con los derechos fundamentales recurriendo, por primera vez, a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Y lo hizo en los siguientes términos:

«(...) [n]o obstante, conviene examinar si alguna garantía análoga inherente al derecho comunitario ha sido vulnerada. En efecto, el respeto de los derechos fundamentales forma parte integrante de los principios generales del derecho que el Tribunal de Justicia garantiza.

15) STJ de 17 de diciembre de 1970, asunto 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft Mbh c. Einfuhr - Und Vorratsstelle Fuer Getreide Und Futtermittel*.

La salvaguardia de estos derechos, al mismo tiempo que se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser asegurada en el marco de la estructura y los objetivos de la Comunidad (...).»¹⁶

En cuanto a la expresión “tradiciones constitucionales” empleada aquí por el TJ, debe advertirse -como hace Ricardo Gosalbo Bono¹⁷- que es más amplia que el término “Constitución”. De esta forma, el TJ puede tomar en consideración los sistemas constitucionales de constitución no escrita, así como todas aquellas normas que configuran el llamado bloque de constitucionalidad. Y ello forma parte de lo que el autor califica como “un Derecho común europeo”, que resulta de antiguas fuentes comunes -y aquí cita al Derecho romano- y de una historia compartida.

En el modo de proceder del TJ para identificar cuáles sean los derechos fundamentales integrantes de esas tradiciones constitucionales comunes, puede hablarse de un procedimiento de comparación (“comparación crítica”, en palabras de Pierre Pescatore, antiguo magistrado del TJ): el juez comunitario elige no necesariamente el principio que resulte aplicado de forma mayoritaria en los Estados miembros, sino aquél que se ajuste en mayor medida a la estructura y necesidades de la Comunidad. Y esto nos lleva a un segundo aspecto que figura en esta sentencia, cuando se afirma que:

“(…) la salvaguardia de estos derechos, al mismo tiempo que se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser asegurada en el marco de la estructura y los objetivos de la Comunidad (...).”¹⁸

16) STJ *Internationale Handelsgesellschaft*, apdo. 4.

17) GOSALBO BONO, R. Reflexiones en torno al futuro de la protección de los derechos humanos en el marco del Derecho comunitario y del Derecho de la Unión: insuficiencias y soluciones. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, pp. 29-68 (ver p. 35).

18) STJ *Internationale Handelsgesellschaft*, apdo. 4.

Este último inciso es revelador de la actitud siempre atenta y recelosa del TJ, el cual, si bien por un lado hace esfuerzos por encontrar maneras de proteger los derechos fundamentales -y, así, acude a los principios generales del derecho primero, y, más adelante, a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros-, por otro no permite de ningún modo olvidar que el único criterio de validez de los actos de la Comunidad es el propio Derecho comunitario (entiéndase hecha a éste la alusión cuando se habla del “marco de la estructura y los objetivos de la Comunidad”). Así se manifiesta -entre otros- Ana Poyal Costa, que añade:

“[d]e ahí que cuando el TJ ha creído necesario dotar de protección a los derechos fundamentales, no ha declarado la aplicabilidad directa de las normas constitucionales internas, sino que ha buscado medios propios de integración de las lagunas del ordenamiento comunitario, a fin de preservar la plenitud de éste.”¹⁹

I.D. Caso *Nold*: los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos

La referencia a las tradiciones constitucionales comunes no sería la única que el TJ habría de efectuar. Y así en la sentencia dictada en el caso *Nold*²⁰ aludió, como otro de sus puntos de referencia, a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a los cuales los Estados miembros hubieran cooperado o se hubieran adherido.

En esta ocasión una empresa de la antigua República Federal de Alemania (RFA) impugnó una Decisión de la Comisión Europea que fijaba una cantidad mínima para poder ser considerado comerciante al por mayor en el sector del carbón. A tal efecto, alegaba la violación de un derecho cercano al derecho de propiedad

19) POYAL COSTA, A. La protección de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario. *Revista de Estudios Europeos*, septiembre/diciembre 1994, n° 8, pp. 89-102 (ver p. 92).

20) STJ de 14 de mayo de 1974, asunto 4/73, *Nold c. Comisión de las Comunidades Europeas*.

y del derecho al libre ejercicio de las actividades profesionales, reconocidos tanto en la propia LFB como en las Constituciones de otros Estados miembros e incluso en diversos instrumentos internacionales, incluido el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Tras la consabida fórmula -insistentemente repetida- de que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el TJ, éste hizo alusión a sus dos fuentes de inspiración. En cuanto a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, el TJ estableció que él mismo debía inspirarse en ellas, y que, además:

“(…) no puede admitir medidas incompatibles con los derechos reconocidos y garantizados por las Constituciones de los Estados miembros.”

Y respecto del Derecho Internacional de los derechos humanos, el TJ señaló que:

“(…) [l]os instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos que han sido objeto de cooperación o de adhesión por parte de los Estados, pueden dar indicaciones que conviene tener en cuenta en el marco del Derecho comunitario.”

Resulta interesante abordar aquí dos aspectos. En primer lugar, el hecho de que el propio TJ se impida a sí mismo la adopción de medidas incompatibles con las Constituciones implica una autolimitación en aras de una coordinación entre los sistemas estatales y el comunitario: los derechos reconocidos en aquéllos suponen un límite a la actuación del TJ y, así, un límite al propio sistema comunitario. De esta forma, la protección de este último ha de ser, por lo menos, tan garantista como la ofrecida por los Estados, dado que el nivel protector de éstos es un mínimo infranqueable. En segundo lugar, el propio TJ establece una prelación entre las dos fuentes de inspiración a las que alude: mientras el Tribunal “está obligado a inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes”, los instrumentos internacionales de derechos humanos “pueden dar indicaciones que conviene tener en cuenta”. La inspiración exigida

es claramente mayor respecto de las primeras que respecto de los segundos, y así lo ha puesto de manifiesto la doctrina²¹.

Por último, debe señalarse que, tal y como ha ido revelando la jurisprudencia posterior, estos instrumentos internacionales que el TJ tiene en cuenta incluyen, entre otros, la Carta Social Europea, diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, como el más importante o el más cualificado de todos ellos, el CEDH.

Precisamente respecto a este último conviene recordar aquí la sentencia *Rutili*²² (dictada en sede de restricciones estatales a la libre circulación de personas justificadas por el orden público) por ser ésta la primera en la que el TJ aludió al CEDH como uno de esos instrumentos del Derecho Internacional de los derechos humanos de los que toma inspiración. Con posterioridad, el TJ ha continuado haciendo referencia explícita al CEDH en no pocas ocasiones al abordar derechos contenidos en sus preceptos, recordando que este Convenio reviste un significado particular y que constituye una de las principales fuentes de protección. Así, entre otros:

– asunto 130/75, *Prais*²³ (libertad religiosa);

– asunto 44/79, *Hauer*:

“[e]l Tribunal ha señalado igualmente (...) que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho cuyo respeto aquél garantiza; que, al asegurar el respeto de tales derechos, el Tribunal debe inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, de manera que no se admitirán en la Comunidad medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones de los Estados

21) GOSALBO BONO, R., *Reflexiones en torno al futuro de la protección de los derechos humanos en el marco del Derecho comunitario y del Derecho de la Unión: insuficiencias y soluciones*, p. 37.

22) STJ de 28 de octubre de 1975, asunto 36/75, *Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur*.

23) STJ de 27 de octubre de 1976, asunto 130/75, *Vivien Prais c. Consejo de las Comunidades Europeas*.

miembros; y que, de la misma manera, los Tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido pueden proporcionar indicaciones que conviene tener en cuenta en el ámbito del Derecho comunitario. Esta idea fue posteriormente recogida en la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 5 de abril de 1977 (...).²⁴

– asunto 136/79, *National Panasonic*²⁵ (protección de la vida privada);

– asunto 63/83, *Kirk*²⁶ (irretroactividad en materia de derecho penal);

– asunto 222/84, *Johnston* (derecho a un juez):

“(…) [t]al y como establecieron el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en su Declaración conjunta de 5 de abril de 1977 (DOCE C 103, p.1), y según ha declarado el Tribunal de Justicia en sus decisiones, el Derecho Comunitario debe tener en cuenta los principios en los que se basa el Convenio.”²⁷

– asunto 249/86, *Comisión contra Alemania*²⁸ (respeto de la vida familiar);

– asunto C-260/89, *Elleniki Radiophonia Tiléorassi* (ERT) (libertad de expresión):

“(…) según jurisprudencia constante, los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. A este efecto, el Tribunal se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como en las indicaciones proporcionadas por los

24) STJ de 13 de diciembre de 1979, asunto 44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz* (apdo. 15).

25) STJ de 26 de junio de 1980, asunto 136/79, *National Panasonic (UK) Limited c. Comisión de las Comunidades Europeas*.

26) STJ de 10 de julio de 1984, asunto 63/83, *Regina c. Kent Kirk*.

27) STJ de 15 de mayo de 1986, asunto 222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (apdo. 18).

28) STJ de 18 de mayo de 1989, asunto 249/86, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Federal de Alemania*.

instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido (...). El Convenio Europeo de Derechos Humanos reviste, a estos efectos, un significado particular (véase en concreto la sentencia de 15 de mayo de 1986 dictada en el asunto C-222/84, *Johnston* [Rec.1986, p. 1651, apdo. 18]). En consecuencia, y como el Tribunal señaló en su sentencia de 13 de julio de 1989, *Wachauf* [Rec.1989, p. 2609, apdo. 19], la Comunidad no puede admitir medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos así reconocidos y garantizados.”²⁹

Efectivamente, de entre los instrumentos internacionales de derechos humanos el CEDH es la fuente de inspiración más destacada o privilegiada para el TJ. Ahora bien: no debe olvidarse que no es la única. Así, a modo de ejemplo cabe recordar los siguientes casos: en el asunto *Bertoni*³⁰ el TJ se refirió al Convenio nº 3 de la OIT en materia de igualdad de retribución entre el hombre y la mujer; en el caso *Van Duyn*³¹ la referencia fue hecha al principio de Derecho Internacional general en virtud del cual los Estados no pueden prohibir a sus propios nacionales el derecho de entrada y permanencia en el territorio nacional; en *Orkem*³² el TJ abordó el derecho de no declarar contra sí mismo o de no confesarse culpable contenido en el artículo 14 del Pacto de las Naciones Unidas sobre los derechos civiles y políticos; en fin, en el paradigmático caso *Defrenne III*³³, el TJ, al afirmar que la no discriminación por razón de sexo constituye un derecho fundamental en el ámbito

29) STJ de 18 de junio de 1991, asunto C-260/89, *Elleniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia y Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou ERT c. Dimotiki Etairia Pliroforissis y Sotirios Kouvelas y Nicolaos Avdellas y otros* (apdo. 41).

30) STJ de 7 de junio de 1972, asunto 20/71, *Luisa Bertoni c. Parlamento Europeo*.

31) STJ de 4 de diciembre de 1974, asunto 41/74, *Yvonne van Duyn c. Home Office*.

32) STJ de 18 de octubre de 1989, asunto 374/87, *Orkem c. Comisión de las Comunidades Europeas*.

33) STJ de 15 de junio de 1978, asunto 149/77, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena (Defrenne III)*.

comunitario, aludió a la Carta Social Europea de 18 de noviembre de 1961 y al Convenio nº 111 de la OIT de 25 de junio de 1968. Por otro lado, esta sentencia nos permite advertir la consolidación del sistema iniciado apenas diez años atrás, de la cual el propio TJ es consciente cuando afirma que:

“(...) [e]l Tribunal ha constatado ya reiteradamente que el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana forma parte de los principios generales del derecho cuyo respeto aquél garantiza (...)”.³⁴

Como resumen de la evolución jurisprudencial examinada a lo largo de estas páginas, puede decirse que el TJ protege los derechos fundamentales a través de los principios generales del Derecho y en cuanto derivados de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, para cuya interpretación pueden emplearse los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y, como instrumento especialmente cualificado, el CEDH.

Esta evolución jurisprudencial supone lo que la doctrina, en palabras de Pi Llorens³⁵, ha entendido como el paso de una fase inhibicionista a una fase proteccionista en la actitud del TJ hacia los derechos fundamentales. Dicha evolución ha sido valorada de diferentes maneras. Unos hablan de una auténtica ruptura radical en la jurisprudencia del TJ (que pasó de ignorar conscientemente los derechos humanos a convertirse en su mayor protector), y la atribuyen a la presión operada tanto por la doctrina como por los Tribunales constitucionales, especialmente el alemán y el italiano. Otros, sin embargo, sostienen que la protección de los derechos fundamentales debe ubicarse dentro de la evolución del propio sistema jurídico comunitario, de manera que no puede separarse del desarrollo (igualmente jurisprudencial) de principios básicos como el del efecto directo y el de la primacía del Derecho

34) STJ *Defrenne III*, apdo. 26.

35) PI LLORENS, M., *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, pp. 25-26.

comunitario que explican la inicial prudencia del TJ en el campo de los derechos humanos, bajo amenaza para aquéllos.

Esta última interpretación resulta fácilmente comprensible atendiendo al propio nacimiento del Derecho comunitario. Que la preocupación de un órgano jurisdiccional (sea el TJ o sea cualquier otro) por el tema de los derechos humanos no es cosa de un día está claro. Que las presiones doctrinales y de las jurisdicciones estatales, con ser importantes, no lo fueron todo, también. Pero el que, por tanto, se ponga el acento en la gestación del propio ordenamiento comunitario para explicar la cautela inicial del TJ no supone, en absoluto, que esto justifique el desconocimiento total de los derechos fundamentales por este Tribunal en las décadas de los cincuenta y sesenta. ¿Asegurar la correcta construcción del edificio comunitario o responder sin evasivas a exigencias concretas e ineludibles de los más básicos derechos humanos? Ese es el dilema, ante el cual el TJ reaccionó con una actitud cuando menos prudente, la cual resulta criticable si se sostiene que los derechos humanos constituyen una exigencia de primer orden, pero puede ser comprensible situada en el contexto en que se produjo.

Un último comentario respecto de la calificación del sistema comunitario de protección de derechos fundamentales como pretoriano o casuístico. En efecto, el sistema es jurisprudencial, pero no exclusivamente jurisprudencial. No pueden pasarse por alto las aportaciones de otras instituciones comunitarias distintas del TJ a la materia que nos ocupa. Ténganse presentes -entre otras- la Declaración común de la Asamblea, del Consejo y de la Comisión de 5 de abril de 1977³⁶, a la que se asociaron los jefes de Estado y de Gobierno en abril de 1978; la Declaración de derechos y libertades fundamentales aprobada por resolución del Parlamento Europeo de 12 de abril de 1989³⁷; la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de los Representantes de los

36) DOCE C 103 de 27 de abril de 1977, p. 1.

37) DOCE C 120 de 16 de mayo de 1989, p. 51.

Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y de la Comisión contra el racismo y la xenofobia, de 11 de junio de 1986³⁸; la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia, de 29 de mayo de 1990³⁹; la Resolución del Consejo relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo, de 29 de mayo de 1990⁴⁰; la Resolución sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, adoptada por el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 28 de noviembre de 1991⁴¹. Destacan también las Conclusiones sobre la aplicación de esta última Resolución adoptadas por el Consejo y los Estados miembros el 18 de noviembre de 1992. Pueden también citarse Declaraciones de diversos Consejos Europeos: Declaración sobre la identidad europea, de 14 de diciembre de 1973⁴²; Declaración sobre la democracia, de 8 de abril de 1978; Declaración sobre derechos humanos, de 29 de junio de 1991⁴³; Declaración sobre derechos humanos, de 11 de diciembre de 1993, pronunciada con ocasión del 45º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴⁴.

En cualquier caso, el carácter esencialmente casuístico del sistema le ha llevado a ser objeto de no pocas críticas. La ausencia de un verdadero catálogo de derechos dotado de fuerza vinculante ha venido privando al sistema de la previsibilidad y certeza inherentes a la propia noción de derecho, que no lo será plenamente en tanto la manera de lograr su reestablecimiento en el caso de que haya sido quebrantado no resulte previsible de antemano. En la práctica las carencias y limitaciones de la protección comunitaria

38) Recopilación de los Tratados, 1995, p. 889.

39) DOCE C 157 de 27 de junio de 1990, p. 1.

40) DOCE C 157 de 27 de junio de 1990, p. 3.

41) Boletín de las CC.EE., nº 11/91.

42) Boletín de las CC.EE., nº 12/73.

43) Boletín de las CC.EE., nº 6/91.

44) Boletín de las CC.EE., nº 12/93.

de los derechos fundamentales contrastaban con las garantías asentadas en los sistemas internos de los Estados miembros. Así, durante años se vivieron episodios de tensión protagonizados por los tribunales constitucionales alemán e italiano conocidos entre la doctrina como la “rebelión de los tribunales” que constituyen uno de los momentos más delicados y, al mismo tiempo, de mayor interés en la historia de la protección de los derechos fundamentales en el continente europeo.

I.E. Momentos de tensión: la “rebelión de los tribunales”

Durante la década de los setenta tuvieron lugar varios pronunciamientos de los tribunales constitucionales de Alemania e Italia que entraban en colisión con los principios de primacía y de aplicación uniforme del Derecho comunitario. Básicamente se negaba en ellos tal primacía al poner en duda la legitimidad del sistema jurídico comunitario, al que se acusaba de no proteger los derechos humanos como sí lo hacían los sistemas internos de tales países. La polémica se centró, por tanto, en llegar a saber si el nivel de protección comunitario de los derechos fundamentales era comparable al otorgado por los Estados miembros.

Que fueran tribunales de Italia y Alemania precisamente los implicados en esta cuestión no es en absoluto casual. Puede comprenderse cómo, atendiendo a las tristes experiencias sufridas por ambos países durante la II Guerra Mundial, las violaciones de derechos humanos llevadas a cabo por sus respectivos regímenes totalitarios les hicieron tomar conciencia de la importancia de éstos. Así, finalizada la contienda tanto Alemania como Italia elaboraron sendas Constituciones y crearon tribunales constitucionales con la misión de garantizar el respeto de éstas. A lo largo de los años, dichos tribunales han mostrado en su tarea una especial sensibilidad hacia la defensa de los derechos fundamentales, sensibilidad mayor que la de aquellos países con una historia más afortunada.⁴⁵

45) NEUWAHL, N., *The Treaty on European Union: a step forward in the protection of human rights?*, p. 3.

La cuestión que se les planteó a ambos órganos en sus hoy famosas decisiones venía a ser la siguiente: ante el panorama ofrecido por el contraste entre la protección constitucional de los derechos fundamentales en el interior de los Estados y la ausencia de tal protección en los Tratados constitutivos ¿pueden los Tribunales constitucionales internos controlar la constitucionalidad de Derecho comunitario derivado, especialmente cuando los particulares invoquen derechos fundamentales protegidos por su Constitución nacional?

En 1974 el Tribunal constitucional (TC) alemán en su sentencia *Solange I*⁴⁶ se mostró favorable a tal control, y afirmó la vigencia de éste en términos de condicionalidad, estableciendo que, “en tanto”⁴⁷ en el Derecho comunitario no se hubiera alcanzado una protección de los derechos fundamentales similar a la contenida en la propia LFB, era procedente acudir al control constitucional interno de la norma comunitaria de que se tratara.

Si bien es cierto que, por un lado, en el seno de dicho Tribunal hubo una minoría disidente que no estaba de acuerdo con los razonamientos de la mayoría, y que esta decisión ha sido objeto de innumerables críticas, por otro lado sin embargo cabría entender que la postura aquí adoptada por el TC alemán es acertada desde el punto de vista de los derechos humanos como exigencias que no pueden ni deben ceder ante nada. ¿Qué otra cosa cabía esperar o, mejor, podía exigirse a un Tribunal constitucional de reciente creación sin duda concienciado al máximo con la protección de unos derechos que sus propios miembros habían visto quebrantar frecuentemente durante el régimen nacionalsocialista y la consiguiente Guerra Mundial? ¿Sería lícito acusarles de poner en duda la primacía del Derecho comunitario y de hacer peligrar la unidad

46) Sentencia del TC alemán de 20 de mayo de 1974, asunto *International Handelsgesellschaft* (conocido como caso *Solange I*).

47) La expresión alemana con que se conoce entre la doctrina a esta sentencia (*Solange*) viene a ser traducida en español como “en tanto” o “en tanto en cuanto”, clara muestra del citado aspecto de condicionalidad.

jurídica europea y aun la propia subsistencia de la Comunidad, sería correcto hacer pesar sobre los miembros del TC alemán estas acusaciones, exigiéndoles que renunciasen a su compromiso con los derechos que Alemania les había encomendado, mientras éstos no fuesen protegidos con suficientes garantías por la Comunidad? Sí es cierto que para 1974 la jurisprudencia del TJ ya contaba con decisiones que establecían la protección comunitaria de los derechos fundamentales. Ahora bien, la manera eminentemente casuística y carente de un catálogo sistematizado de derechos hacía que tal protección se revelase incierta, ambigua, tanto más para un TC presumiblemente celoso como lo era el alemán. Por otro lado, resulta fácil sentir simpatía hacia la postura de este Tribunal más de treinta años después, cuando se ha podido comprobar que las acusaciones de que en su día fue objeto están claramente superadas, y que el sistema se ha ido consolidando. En aquellos momentos, sin embargo, el peligro de una grave crisis en las relaciones ordenamientos estatales - ordenamiento comunitario obligaba a ser más prudente y más crítico con posturas como la del tribunal alemán.

Por su parte, también Italia fue protagonista de esta polémica. Es famoso al respecto el caso *Frontini*⁴⁸, que tenía en común con el asunto Solange el que en ambos el TC respectivo se mostraba favorable a un control de constitucionalidad sobre el Derecho comunitario en caso de violación de derechos fundamentales. No obstante, la posición del TC italiano era más matizada, menos radical, ya que reconocía que los derechos fundamentales estaban protegidos en el ordenamiento comunitario, con lo que sus reservas eran más teóricas que las mostradas por el tribunal alemán.

Con posterioridad los Tribunales constitucionales alemán e italiano han vuelto a pronunciarse sobre la misma cuestión. Sus reservas o recelos iniciales no han llegado a desaparecer del todo, a pesar de los matices. Así, en 1986 el TC alemán dio un aparente

48) Sentencia del TC italiano de 27 de diciembre de 1973.

giro en su sentencia conocida como *Solange II*⁴⁹. En ella el Tribunal, tras analizar el sistema comunitario de protección de derechos, consideró que se había alcanzado un nivel de protección suficiente, razón por la cual, “en tanto” las Comunidades mantengan ese nivel de forma equivalente al que proporciona la LFB, el TC alemán renuncia a ejercer su competencia relativa a examinar la constitucionalidad del Derecho comunitario derivado. Por tanto no renuncia a tal competencia sino a su ejercicio, lo que supone un cambio en relación con *Solange I* pero en absoluto una ruptura radical. No obstante, una vez alcanzado en la Comunidad un nivel de protección similar al de la LFB es difícil imaginar que en el futuro tal nivel disminuya, con lo que la renuncia al ejercicio de la competencia por parte del TC equivale prácticamente a la renuncia a la propia titularidad de ésta.

La cuestión seguiría planteándose en diversos asuntos que ponen de manifiesto cómo, pese a la notable evolución de la jurisprudencia comunitaria, las jurisdicciones nacionales no están dispuestas a renunciar a sus propias garantías constitucionales internas. Cabe citar aquí la sentencia del TC alemán de 12 de octubre de 1993, conocida como sentencia *Maastricht* (en la que se resuelven cinco recursos de amparo interpuestos contra la Ley de ratificación del Tratado de Maastricht y la Ley de reforma constitucional, y en la cual, frente a la integración del Derecho comunitario, el TC alemán vuelve a afirmar los límites derivados de la LFB); y la posterior sentencia del mismo Tribunal de 25 enero de 1995 dictada en el asunto *Plátanos* (mediante la que se resuelve otro recurso de amparo, en este caso el interpuesto por una empresa alemana importadora de fruta de Colombia contra la aplicación del Reglamento del Consejo 404/93, de 13 de febrero de 1993, relativo a la creación de una Organización Común de Mercado en el sector de los plátanos). Por lo que a Italia respecta, destaca la sentencia de su TC de 21 de abril de 1989, conocida como sentencia *Fragd*.

49) Sentencia del TC alemán de 26 de octubre de 1986 (caso *Solange II*).

En definitiva, los recelos con los que continuaban actuando los tribunales internos en un momento ya avanzado de la construcción comunitaria deben constituir cuando menos un indicio de que ésta no se encontraba del todo acabada. Así, para hablar de un ordenamiento jurídico plenamente asentado polémicas como ésta han de estar totalmente superadas. Un sistema como el comunitario que pretenda operar sobre el territorio de cada vez más Estados ha de ser capaz de dar respuesta a situaciones críticas para los derechos más básicos al menos con el mismo grado de protección que el proporcionado por los propios Estados miembros en sus ordenamientos internos. Para ello la redacción de un auténtico catálogo de derechos fundamentales con fuerza jurídica vinculante resulta de gran importancia, como fuente ineludible de certeza y seguridad jurídica. En este sentido la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa supone un punto de inflexión capital en todo este proceso y marca el inicio de una nueva etapa.

II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL DERECHO ORIGINARIO

Los derechos fundamentales han experimentado una evolución considerable en los textos del Derecho originario, desde la elaboración y firma de los Tratados constitutivos en la década de 1950, pasando por las sucesivas reformas de éstos durante los años ochenta y noventa, hasta el actual Tratado constitucional. A lo largo de todo este camino el proceso de constitucionalización de los derechos fundamentales en la UE (es decir: la inserción de éstos en los Tratados) se ha ido produciendo de manera progresiva.

II.A. Los Tratados constitutivos: TCECA, TCEE y TCEEA

En un principio los Tratados constitutivos no hacían referencia a los derechos fundamentales. Sí es cierto que reconocían y

protegían una serie de derechos y libertades, pero distintos de lo que tradicionalmente se viene entendiendo como derechos fundamentales. Se trataba de derechos y libertades de carácter puramente económico al servicio de los objetivos de la misma índole, que eran los únicos que perseguían entonces aquellas incipientes Comunidades: libertad de circulación de los trabajadores; derecho de establecimiento y libre prestación de servicios; derecho a la libre competencia; e igualdad de trato en las relaciones laborales entre hombres y mujeres.

Para intentar explicar esta ausencia la doctrina elaboró distintas hipótesis. La más extendida alude a la orientación económica de la construcción comunitaria en su momento inicial. Debido a ella, no se consideró *a priori* que pudieran surgir problemas en lo relativo a los derechos fundamentales, de manera que no se estimó necesario hacer explícita la protección de éstos en los textos fundacionales. Por el contrario, de acuerdo con otra teoría la ausencia de los derechos fundamentales en los Tratados constitutivos se debe a lo que Rasmussen⁵⁰ denomina “el silencio deliberado”. Según esta hipótesis, los redactores de los Tratados sí eran perfectamente conscientes de la importancia de los derechos fundamentales. Realmente no podría ser de otra manera, dado que la II Guerra Mundial estaba todavía muy reciente, y la sensibilidad por los derechos humanos en el continente europeo sin duda sería considerable -piénsese que los seis Estados fundadores de las Comunidades (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) sufrieron muy de cerca los acontecimientos de dicha guerra-. Sin embargo, prefirieron dejar que fueran los sistemas jurídicos propios de cada uno de los Estados miembros los que los abordasen, ante el desacuerdo reinante sobre la manera de protegerlos en el ámbito comunitario. Otra teoría, en fin, sugiere que la adopción del CEDH en Roma el 4 de noviembre de 1950, casi medio año antes de la firma del TCECA en París el 18 de abril

50) RASMUSSEN, H. *On law and policy in the European Court of Justice*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986, p. 390.

de 1951, influyó en los redactores de este último, quienes tal vez pensaron que los derechos humanos ya estaban suficientemente protegidos en la esfera europea. Sea como fuere, lo cierto es que los Tratados en su versión inicial no hacían referencia a los derechos fundamentales: ni aludían a ellos en disposiciones específicas, ni mucho menos contenían un catálogo global de derechos al estilo de un *Bill of Rights* anglosajón.

Por otro lado, a lo largo de la misma década de los cincuenta de la que datan los Tratados constitutivos se elaboraron dos Proyectos de Tratados por los que se instituían sendas Comunidades que nunca llegaron a crearse: el de la Comunidad Europea de Defensa (firmado el 27 de mayo de 1952) y el relativo a la Comunidad Política Europea (firmado el 10 de marzo de 1953). En cuanto a la primera de ellas, su Proyecto de Tratado establecía en el art. 3 la obligación de que dicha Comunidad respetara “las libertades públicas y los derechos fundamentales de los individuos”. Respecto a la Comunidad Política Europea, el art. 3 de su Proyecto de Tratado reconocía los derechos enunciados en el CEDH y en su primer Protocolo adicional como “parte integrante del presente estatuto”. El art. 45 del citado Proyecto estaba dedicado a estructurar las relaciones de los órganos del CEDH y los de la Comunidad Política Europea.

Tras el fracaso de estas dos Comunidades habría que esperar hasta el Tratado de Maastricht de 1992 para asistir a la constitucionalización de los derechos fundamentales, dado que ésta tampoco se produjo en los Tratados de Roma de 1957 (TCEE y TCEEA). Pero hasta 1992 todavía se darían dos ocasiones: el Proyecto de Tratado de Unión Europea (1984) y el Acta Única Europea (1986).

Es importante advertir desde ahora que ni en los Tratados constitutivos ni en ninguna de sus modificaciones habidas hasta la fecha se ha insertado una cláusula general de atribución de competencias a las Comunidades Europeas / UE en materia de derechos fundamentales. Serán habilitaciones puntuales mediante

bases jurídicas concretas las que permitan la intervención de ésta en los diversos aspectos que presentan tales derechos.

II.B. Las sucesivas reformas de los Tratados

1) Proyecto de Tratado de Unión Europea (Proyecto Spinelli)

El Proyecto de Tratado de Unión Europea fue aprobado por el Parlamento Europeo (PE) el 14 de febrero de 1984⁵¹ bajo el impulso principal de Altiero Spinelli (miembro del PE entre 1976 y 1986), razón por la cual a este texto se le conoce como “Proyecto Spinelli”. Se trataba de la primera legislatura del PE en que éste era elegido por sufragio directo como consecuencia de las elecciones de 1979, circunstancia que dotaba a este instrumento de una importante legitimidad democrática⁵². En la práctica este Proyecto nunca llegó a entrar en vigor, pero introdujo importantes novedades que posteriormente quedaron muy reducidas con la adopción del Acta Única Europea dos años más tarde.

Ya en su Preámbulo se aludía a la necesidad de proteger los derechos fundamentales, al establecer que la Unión se basaría en:

“(…) su adhesión a los principios de la democracia pluralista, del respeto de los derechos humanos y de la preeminencia del derecho”.

A continuación en el texto articulado se procedía a constitucionalizar los derechos fundamentales, tarea contenida básicamente en el art. 4, que disponía lo siguiente:

51) Resolución de 14 de febrero de 1984 relativa al proyecto de Tratado por el que se constituye la Unión Europea (ponente: Altiero Spinelli) (1-1200/1983) DOCE C 77 de 19 de marzo de 1984, p. 53 y ss.

52) Como indica Pat Cox (presidente del PE entre enero de 2002 y julio de 2004): “[e]n el mes de junio de 1979 se eligió por primera vez a los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Sólo 34 años después de la Segunda Guerra Mundial, los pueblos de naciones europeas destrozadas en otro tiempo por las guerras, acudían a las urnas para elegir una Asamblea común. Fue el símbolo de reconciliación más espectacular del que pudieron dotarse los europeos” (www.europarl.eu.int).

“Artículo 4. Derechos fundamentales

1. La Unión protegerá la dignidad del individuo y reconocerá a cualquier persona que dependa de su jurisdicción los derechos y libertades fundamentales tal y como se derivan en particular de los principios comunes de las Constituciones de los Estados miembros, así como de la Convención Europea para la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. La Unión se compromete a mantener y desarrollar, dentro de los límites de sus competencias, los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de las Constituciones de los Estados miembros, así como de la Carta Social Europea.
3. En el plazo de cinco años, la Unión deliberará sobre su adhesión a los instrumentos internacionales mencionados, así como a los Pactos de las Naciones Unidas relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales. En el mismo plazo, la Unión adoptará su propia declaración de los derechos fundamentales según el procedimiento de revisión previsto por el artículo 84 del presente Tratado.
4. En caso de que un Estado miembro violara grave y persistentemente los principios democráticos o los derechos fundamentales, podrían adoptarse sanciones de acuerdo con las disposiciones del artículo 44 del presente Tratado.”

En primer lugar, la Unión reconocería los derechos y libertades fundamentales “a cualquier persona que dependa de su jurisdicción”, es decir: tanto a los ciudadanos de la futura Unión [el Proyecto establecía en su art. 3 una ciudadanía comunitaria, anticipando así un concepto que sería plasmado ocho años después en el Tratado de Maastricht: “[I]os ciudadanos de los Estados miembros serán, por ello, ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión está unida a la calidad de ciudadano de un Estado miembro; no podrá adquirirse o perderse por separado (...)”] como a los nacionales de terceros países residentes en ella, siguiendo la tendencia típica de los sistemas internacionales de protección de derechos.

En segundo lugar, se procedía a constitucionalizar los derechos humanos no mediante la inclusión de una lista o catálogo al uso,

sino a través de la técnica del reenvío expreso a los siguientes elementos normativos: los principios comunes a las Constituciones de los Estados miembros, el CEDH de 1950 y la Carta Social Europea de 1961. Asimismo se establecía un plazo de cinco años dentro del cual debía decidirse sobre la adhesión de la Unión a ambos instrumentos internacionales (CEDH y Carta Social Europea) y a los Pactos de las Naciones Unidas relativos a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, se preveía al mismo tiempo la elaboración de un catálogo propio de derechos humanos, con lo cual se optaba por combinar las dos soluciones que tradicionalmente han venido dividiendo a la doctrina: adhesión a instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y elaboración de un catálogo propio, de manera que ambas opciones no resultaban contrapuestas o excluyentes, sino perfectamente compatibles.

En tercer lugar, los redactores del Proyecto incluyeron tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales. No obstante, el tratamiento recibido por uno y otro grupo de derechos era diferente. Mientras en el párrafo 1º de este art. 4 se dice que la Unión “protegerá y reconocerá” unos derechos identificados como los civiles y políticos, en el párrafo 2º se establece un compromiso de la Unión de “mantener y desarrollar” los derechos económicos, sociales y culturales, expresión menos firme que la contenida en el primer párrafo. Esta diferencia léxica podría entenderse debida a que los derechos de la primera generación (civiles y políticos) se garantizan con mayor éxito cuanto menor es la intensidad de la intervención del Estado, por lo que su protección exige un mensaje claro y rotundo dirigido a conseguir un no-hacer del Estado, mientras que la garantía de los derechos de la segunda generación (económicos, sociales y culturales) requiere una actividad positiva, un hacer por parte del Estado, para lo cual éste ha de movilizar toda una serie de recursos que podrá tener en mayor o menor medida en un momento u otro, con lo que el nivel de exigencia es menor. De ahí que pueda pensarse que el grado de obligatoriedad buscada por los redactores era mayor en

relación con el primero de los grupos de derechos, siguiendo la postura liberal clásica de protección preeminente de los derechos de la primera generación frente a una mayor tibieza en relación con los de la segunda. No obstante, las verdaderas intenciones sólo fueron conocidas por los propios redactores del Proyecto, dado que éste no llegó a entrar en vigor y, por lo tanto, no hubo ocasión de constatar cuál hubiera sido en la práctica el grado de protección de unos y otros derechos. Por lo tanto, todo lo que se diga este respecto es más propio del terreno de la especulación o de la hipótesis que de la certeza.

En cuarto lugar, la protección efectiva de los derechos se garantizaba a través de un sistema de sanciones previsto para el caso de que “un Estado miembro violara grave y persistentemente los principios democráticos o los derechos fundamentales”, que reforzaba el carácter vinculante del texto. Dicho sistema se establecía en el art. 44 y se refería tanto a la suspensión de la totalidad o parte de los derechos contenidos en el Proyecto de Tratado de la Unión (suspensión de los derechos, no así de las obligaciones lógicamente), como a la suspensión de la participación del Estado infractor en los órganos de composición interestatal. No se preveía la sanción más radical: la expulsión del Estado infractor. Ello resulta comprensible dado que se trataba de redactar un Tratado para establecer una Unión. Cabe pensar que, o bien los redactores no repararon siquiera en la posibilidad de que dicho Tratado tuviera que recurrir a algo contrario a lo que perseguía, o bien consideraron que la medida de la expulsión -aun viéndola como posible- no era conveniente desde el punto de vista psicológico para una Unión que se disponía a nacer.

Por otro lado, merece también ser mencionado el art. 43 relativo al control jurisdiccional. Destacaba en él la previsión de una ley basada, entre otros, en los siguientes principios: “(...) ampliación del derecho de recurso de los particulares contra los actos de la Unión que les causen perjuicios; (...) competencia del Tribunal para la protección de los derechos fundamentales frente a la Unión (...)”. De esta manera, el sistema de protección de los

derechos humanos se cerraba sobre sí mismo, permitiendo la posibilidad efectiva de alegar dichos derechos ante los órganos jurisdiccionales.

En definitiva, a pesar de que este Proyecto no superó diversas dificultades y quedó finalmente desechado, deben valorarse los avances que insinuaba en materia de derechos humanos. De hecho se le considera un claro antecedente de algunas de las disposiciones posteriores sobre la materia. Así, el art. 4, párrafo 4º relativo a los mecanismos de respuesta ante la violación grave y persistente de los principios democráticos o los derechos fundamentales por parte de algún Estado miembro tendría su reflejo años después en el art. 7 del Tratado UE en su versión de Ámsterdam, que a su vez sería modificado en Niza y que finalmente ha pasado al Tratado constitucional como art. I-59, con los pertinentes cambios

2) Acta Única Europea

Dos años más tarde, el 27 de enero de 1986 se adoptó el Acta Única Europea (AUE) por la Conferencia de representantes de los Estados miembros. La única referencia de este texto a los derechos humanos se sitúa en el Preámbulo, en cuyo tercer párrafo los Estados se mostraban dispuestos 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 de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social (...)”

Junto a ello, los Estados eran igualmente conscientes de la importancia de:

“(…) reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan, a fin de aportar conjuntamente su propia contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con el compromiso asumido en el marco de las Naciones Unidas (...)”.

Este tipo de expresiones solemnes ubicadas en Preámbulos y Exposiciones de Motivos de textos normativos carecen de efectividad en la práctica, ya que, si posteriormente no son abordadas a lo largo del texto articulado, quedan de hecho relegadas al ámbito de lo simbólico. Podrá acudirse a ellas a modo de citas solemnes o incluso ser empleadas por los tribunales con finalidad interpretativa, pero carecen de fuerza vinculante que permita a los individuos exigir su cumplimiento ante los órganos jurisdiccionales.

Lo cierto es, pues, que el AUE no abordó a fondo los derechos fundamentales: si bien éstos fueron mencionados en su Preámbulo, quedaron ignorados después en su parte articulada. Sería el Tratado de Maastricht de 1992 el que realizara la auténtica constitucionalización de los derechos fundamentales en el ámbito de la UE. No obstante, al AUE no puede negársele la importancia de ser el primer texto con valor normativo en el que figura expresamente el compromiso formal de la Comunidad con los derechos humanos.

3) Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE), adoptado el 7 de febrero de 1992 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de noviembre de 1993, constituyó un paso de gran importancia en la historia de la construcción comunitaria al instituir la UE, una suerte de edificio compuesto por los hoy ya clásicos tres pilares: un pilar comunitario o de integración, formado por las tres Comunidades -la CECA, la entonces CEE (que pasaría a denominarse CE) y la CEEA- y caracterizado por una auténtica cesión de ámbitos de soberanía de los Estados miembros a la Unión; y dos pilares intergubernamentales -la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en los Ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI)- testigos de una mera cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros.

Este Tratado podría considerarse el resultado de las iniciativas reiteradas del PE, si bien la introducción de un elemento intergubernamental en la construcción de los pilares no respondía

a las propuestas de éste planteadas en la CIG. Lo cierto es que los redactores trataron de integrar todas las normas de naturaleza constitucional en una estructura de tres pilares. Pero el Tratado no suprimía la gran cantidad de disposiciones contenidas en los Tratados precedentes y, sobre todo, no instituía ninguna jerarquía: en vez de simplificar, añadió complejidad. En la práctica el texto final resultaba casi ilegible, con una complicada estructura de artículos que combinaban letras y números⁵³, y al que se achacaba ser fruto de una negociación puramente intergubernamental que no estuvo precedida de los trabajos previos de ningún comité y que superó con dificultades la prueba de los referendos organizados en Dinamarca y Francia. Sin embargo, debe reconocérsele el haber sentado algunas cuestiones de gran alcance, tales como la ciudadanía europea (a propuesta de España), el procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento o la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, aunque sin extraer todas sus consecuencias ni suprimir las contradicciones subsistentes en el sistema.

En lo que a los derechos fundamentales se refiere, y a diferencia del AUE, éstos eran abordados no sólo en el Preámbulo -donde los jefes de Estado y de Gobierno signatarios confirmaban "(...) su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho (...)"- sino también en el propio cuerpo del Tratado. Así, el art. F.2 de manera novedosa introducía por primera vez

53) Título I: Disposiciones comunes (arts. A-F). Título II: Disposiciones por las que se modifica el TCEE con el fin de constituir la CE (art. G, cuyas disposiciones habían de aplicarse al texto del TCEE para obtener su versión consolidada, lo mismo que ocurría con los arts. H e I). Título III: Disposiciones por las que se modifica el TCECA (art. H). Título IV: Disposiciones por las que se modifica el TCEEA (art. I). Título V: Disposiciones relativas a la PESC (arts. J.1-J.11). Título VI: Disposiciones relativas a la JAI (arts. K.1-K.9). Título VII: Disposiciones finales (arts. L-S). A todo ello se añadían 17 Protocolos y 33 Declaraciones anexas al Acta Final.

en los Tratados lo que en la práctica había venido reconociendo el TJ desde finales de los años sesenta en sentencias que hoy son clásicas⁵⁴:

“Artículo F

1. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos.
2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.
3. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.”

Este artículo se insertaba dentro de las Disposiciones Comunes del Tratado (arts. A-F), por lo que su ámbito de aplicación iba más allá de las Comunidades e incluía también a la PESC (Título V) y a la JAI (Título VI), si bien estos otros dos pilares tenían también en el Tratado referencias específicas a los derechos humanos. Así, en el Título V el art. J.1 párrafo 2º citaba entre los objetivos de la PESC el siguiente:

“(…) el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”

Y por lo que respecta a la JAI, el Título VI disponía en su art. K.2 que:

“[I]as 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 teniéndose en cuenta la protección concedida por los Estados miembros a las personas perseguidas por motivos políticos.”

54) *Vid. supra: SSTJ Internationale Handelsgesellschaft, Nold y Rutili.*

En cuanto al pilar comunitario, el art. G relativo al TCE prohibía toda discriminación por razón de nacionalidad “[e]n el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo (...)” (art. 6). Y más adelante dedicaba los arts. 8-8E al establecimiento de una ciudadanía de la Unión, en virtud de la cual se asignaban determinados derechos que, consecuentemente, correspondían en exclusiva a los titulares de dicha ciudadanía:

- libre circulación y residencia (derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros);
- derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales (derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado);
- derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al PE (derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones al PE en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado);
- protección diplomática y consular (derecho de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado);
- derecho de petición ante el PE; y
- derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo.

Por último, en lo relativo a la jurisdicción del TJ el art. L reconocía la competencia de éste en el ámbito de las disposiciones del Tratado referentes al pilar comunitario (CE, CECA y CEEA, arts. G, H e I, respectivamente), no así en el ámbito de los dos pilares intergubernamentales (PESC y JAI, arts. J y K), a excepción de un supuesto: el art. K.3 párrafo 2º letra c) preveía que los convenios

celebrados por el Consejo en los ámbitos de la JAI pudieran dotar al TJ de competencia tanto para interpretarlos como para dictar sentencia en relación con su aplicación. Finalmente, de acuerdo con el art. L el TJ era también competente respecto de las disposiciones finales del Tratado (arts. L-S)⁵⁵.

4) Proyecto de Constitución de la Unión Europea (Proyecto Oreja / Herman)

Con posterioridad a la adopción del Tratado de Maastricht y estando éste ya en vigor, el 10 de febrero de 1994 el PE aprobó su Proyecto de Constitución de la UE⁵⁶, conocido como “Proyecto Oreja / Herman” en referencia a sus principales valedores, Marcelino Oreja y Fernand Herman, por entonces miembros del PE. Adviértase que este texto se aprobó apenas tres meses después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht: para entonces el PE ya se planteaba dar un paso más en el proceso de integración. En su origen se hallaba presente la conciencia del déficit democrático que aquejaba a la recién creada Unión. El PE reconocía que el TUE no cumplía debidamente con las imperiosas exigencias de una democracia real, y, así, mediante este Proyecto pretendía:

“(…) dotar a la Unión Europea de una Constitución democrática con el fin de permitir que se desarroll[as]e la construcción europea de conformidad con las exigencias de sus ciudadanos (...)”⁵⁷

Como parte esencial de esa noción de democracia, el Proyecto abordaba la cuestión de los derechos humanos. En concreto en su art. 7 establecía lo siguiente:

-
- 55) La doctrina se ocupó en su día de analizar las disposiciones del Tratado de Maastricht en esta materia. Entre otros: NEUWAHL, N., *The Treaty on European Union: a step forward in the protection of human rights?*, pp. 1-22.
- 56) Resolución de 10 de febrero de 1994 sobre la Constitución de la UE (ponente: Fernand Herman) (A3-0064/1994) DOCE C 61 de 28 de febrero de 1994, p. 155 y ss.
- 57) Considerando A) de la Resolución del PE de 10 de febrero de 1994 sobre la Constitución de la UE.

“Artículo 7. Derechos humanos garantizados por la Unión

En los ámbitos en los que se aplique el Derecho de la Unión, ésta y los Estados miembros garantizan el respeto de los derechos enunciados en el Título VIII. La Unión respeta los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en los demás instrumentos internacionales aplicables y tal y como resultan de los principios constitucionales comunes a los Estados miembros.”

Dos aspectos destacan en este artículo. En primer lugar, la mención expresa de dos referencias claves en materia de derechos humanos en el ámbito de la UE: los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos -incluido especialmente el CEDH- y los principios constitucionales comunes a los Estados miembros, las cuales ya habían sido recogidas tiempo atrás por el TJ. Asimismo contenía ya estas referencias el Tratado de Maastricht (art. F.2) y posteriormente lo haría también el Tratado de Ámsterdam (art. 6.2). En segundo lugar, en este art. 7 del Proyecto se mencionaba la adopción de una lista o catálogo de derechos humanos contenido en el Título VIII. En él se citaba hasta 21 derechos de diversa naturaleza (tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales e incluso de la tercera generación) que correspondían a toda persona, es decir: tanto a ciudadanos de la UE como a extranjeros y apátridas, en contraposición con los derechos relativos a la ciudadanía de la UE (arts. 4-6), de los que solamente eran titulares tales ciudadanos.

La referencia explícita de los derechos protegidos se completaba con la atribución expresa de competencia al TJ. Así, el art.38 establecía lo siguiente:

“Artículo 38. Violación de los derechos humanos

El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre todo recurso interpuesto por un particular para que se declare la violación, por parte de la Unión, de cualquier derecho humano garantizado por la Constitución. Una ley constitucional determinará las condiciones de interposición de dichos recursos y las sanciones que podrá acordar el Tribunal de Justicia.”

No obstante, a pesar de sus aportaciones a la materia que nos ocupa, este Proyecto de Constitución de la UE no se tuvo presente al abordar la revisión del Tratado de Maastricht en Ámsterdam⁵⁸.

5) Tratado de Ámsterdam

Avanzando en el tiempo, tras la celebración de la CIG prevista por el propio Tratado de Maastricht para proceder a su revisión, el 2 de octubre de 1997 fue adoptado el Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (TCE, TCECA y TCEEA) y determinados actos conexos, que entraría en vigor más de año y medio después, el 1 de mayo de 1999⁵⁹. Dicho Tratado continúa con la tarea de constitucionalización de los derechos fundamentales, manteniendo ciertas referencias ya presentes en Maastricht e introduciendo algunas novedades⁶⁰.

En primer lugar, por lo que respecta al TUE tal y como resulta tras su revisión en Ámsterdam, en el Preámbulo los Estados

58) Para más información puede verse un comentario de este Proyecto artículo por artículo en MOLINA DEL POZO, C. F. *Comentarios al Proyecto de Constitución Europea*. Granada: Comares, 1996. Véase igualmente OREJA AGUIRRE, M. *La Constitución Europea*. Madrid: Actas, 1994.

59) Incluso desde antes de su entrada en vigor la doctrina ya se pronunciaba sobre el nuevo Tratado, dada la expectación que había suscitado. A modo de ejemplos: BARENTS, R. Some observations on the Treaty of Amsterdam. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1997, vol. 4, pp. 332-345; BAQUERO CRUZ, J. La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, julio-diciembre 1998, pp. 639-666.

60) Un breve repaso de las principales aportaciones del Tratado de Ámsterdam en materia de derechos fundamentales, así como de sus lagunas e incoherencias, puede encontrarse en el conocido como “Informe Simitis”: GRUPO DE EXPERTOS SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES PRESIDIDO POR SPIROS SIMITIS. *Informe “Afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar.”* Bruselas, febrero 1999 (pp. 7-10).

vuelven a confirmar “(...) su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho” (párrafo 3º)⁶¹, al tiempo que recuerdan de nuevo los conocidos por la doctrina como derechos de la tercera generación (párrafo 8º) y la libre circulación de personas (párrafo 11º). Además, se añade un nuevo párrafo 4º en el que se confirma la:

“(...) adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989.”

Ya dentro del propio texto articulado, el art.6 viene a reproducir el antiguo art. F del Tratado de Maastricht, con la novedad de introducir en su párrafo 1º lo que anteriormente había anticipado el Preámbulo:

“Artículo 6

1. 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.
2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.
3. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros.
4. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.”

61) La importancia que estos principios tienen para la Unión queda patente dadas las repetidas alusiones a ellos que el Tratado contiene. Así, junto a la inicial referencia en el Preámbulo, serán mencionados a lo largo del texto en varios artículos (arts. 6, 7 y 49).

El párrafo 2º incorpora literalmente el antiguo art. F.2, sin aportar ninguna novedad con respecto a la situación anterior. Se mantiene el sistema pretoriano de protección de los derechos, con claras referencias al CEDH y a las tradiciones constitucionales comunes, pero sin adoptar ninguna de las dos vías propuestas en la CIG de 1996 (adhesión al CEDH o elaboración de un catálogo o carta de derechos propia)⁶². Sí es novedosa, por el contrario, la referencia a este art. 6.2 hecha en el art. 46, según el cual las disposiciones del TCE, TCECA y TCEEA relativas al TJ serán aplicables, entre otros, al:

“(…) 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.”

De esta forma el Tratado, al extender formalmente la competencia del TJ, codifica la práctica anterior de dicha institución, tal y como señala Gil Carlos Rodríguez Iglesias⁶³. En realidad, por tanto, esto no supone un cambio sustancial, más allá de la innegable relevancia que tenga su positivización en el Tratado.

Otra importante novedad -anticipada, como se vio, en el art. 4.4º del Proyecto de Tratado de Unión Europea de 1984- se halla en el art. 7, que insta un mecanismo para garantizar el respeto de los principios citados en el artículo anterior.

“Artículo 7

1. El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los

62) FERNÁNDEZ SOLA, N. Reflexiones sobre los derechos humanos en la Unión Europea tras el Tratado de Ámsterdam. *Noticias de la Unión Europea*, junio 2000, nº 185, pp. 9-22.

63) Juez del TJ desde el 31 de enero de 1986 y presidente de esta misma institución desde el 7 de octubre de 1994 hasta el 7 de octubre de 2003, fecha en que fue elegido su sucesor, Vassilios Skouris. Véase RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. Consideraciones sobre la formación de un Derecho europeo. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 1999, p. 17.

Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.

2. Cuando se haya efectuado dicha constatación, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas del presente Tratado continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.
3. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.
4. A los efectos del presente artículo, el Consejo decidirá sin tener en cuenta el voto del representante del gobierno del Estado miembro de que se trate. Las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de las decisiones contempladas en el apartado 1. La mayoría cualificada se definirá guardando la misma proporción de los votos ponderados de los miembros del Consejo concernidos que la establecida en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El presente apartado se aplicará, asimismo, en el supuesto de suspensión de los derechos de voto con arreglo al apartado 2.
5. A los efectos del presente artículo, el Parlamento Europeo decidirá por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría de los miembros que lo componen.”

Con el objeto de hacer efectivo el respeto a los principios proclamados por los Estados miembros en el art. 6.1, la existencia de una violación grave y persistente de alguno de ellos por un Estado

miembro puede ser constatada en el seno de la Unión, tras lo cual se podrá decidir la suspensión para ese Estado de determinados derechos derivados del TUE, incluido el derecho de voto. No obstante, el mecanismo establecido al efecto presenta un carácter político y en la práctica supone bastantes dificultades para ser llevado a cabo. Nótese que ya simplemente el primero de los pasos (la constatación de la existencia de una violación de estos principios por un Estado miembro) requiere la decisión unánime del Consejo en formación de Jefes de Estado o de Gobierno, lo cual, en una Unión de -por entonces- 15 socios y con una ampliación que en aquellas fechas ya se preveía cercana, no parece tarea fácil.

Finalmente, en cuanto a terceros Estados que pretendan su adhesión a la UE, el art. 49 eleva dicho respeto por el Estado candidato de que se trate a condición indispensable para poder solicitar su ingreso:

“Artículo 49

Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión (...).”

En segundo lugar, analizando el **TCE** en su versión de Ámsterdam destaca ya en el Preámbulo la inclusión de un nuevo considerando (párrafo 9º) mediante el cual los Estados se declaran:

“(...) decididos a promover el desarrollo del nivel de conocimiento más elevado posible para sus pueblos mediante un amplio acceso a la educación y mediante su continua actualización.”

Junto a él figuran otros que han permanecido inalterables desde 1957, tales como el relativo al progreso económico y social (párrafo 2º) y el que hace referencia a la consolidación de la defensa de la paz y la libertad (párrafo 8º).

A continuación, entrando ya en el cuerpo del Tratado, el art. 3 -destinado a establecer los medios de acción de la Comunidad para lograr los fines que ésta persigue- incluye en su párrafo 1º, letra i) una novedosa alusión a:

“(...) el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo (...)”

Y su párrafo 2º, igualmente nuevo, dispone que:

“[e]n todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.”

Por otro lado, el art. 12 prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad, al tiempo que -de forma novedosa- habilita al Consejo al objeto de establecer la regulación necesaria para prohibir dicha discriminación. Este artículo posee efecto directo (es decir: puede ser invocado específica y directamente por los particulares ante los órganos jurisdiccionales internos), y se refiere exclusivamente a los ciudadanos de la UE.

“Artículo 12

En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, podrá establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones.”

Seguidamente el art. 13 (de nueva redacción en Ámsterdam y -a diferencia del art. 12- carente de efecto directo y relativo a todos los residentes en la UE, sean o no ciudadanos comunitarios) aborda la lucha contra la discriminación por otros motivos distintos de la nacionalidad (sexo, origen racial o étnico, religión o convicción, discapacidad, edad u orientación sexual)⁶⁴.

“Artículo 13

Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por

64) WADDINGTON, L. Throwing some light on article 13 EC Treaty. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1999, vol. 6, pp. 1-4. BELL, M. The new article 13 EC Treaty: a sound basis for European anti-discrimination law? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1999, vol. 6, pp. 5-23.

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 convicción, discapacidad, edad u orientación sexual.”

Y los arts. 17-22 establecen los derechos propios de la ciudadanía de la UE, recogiendo con ciertas modificaciones lo que ya había introducido el Tratado de Maastricht en los arts. 8-8E.

Por otra parte, uno de los cambios notorios realizados en Ámsterdam es la comunitarización parcial del Tercer Pilar (JAI), de manera que lo relativo a “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” pasa a conformar el Título IV del TCE (arts. 61-69), abandonando así el ámbito de la mera cooperación intergubernamental.

Finalmente, a lo largo de todo el articulado se suceden distintas referencias a derechos fundamentales de la más variada naturaleza. Destaca el art. 137 (antiguo art. 118), que incluye, entre las actividades de los Estados miembros que la Comunidad se compromete a complementar y apoyar, “(...) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo (...)”. Por su parte, el art. 141 (antiguo art. 119) establece el principio de igual pago por igual trabajo, que ya había sido consagrado por la jurisprudencia. Por último, el Tratado de Ámsterdam incorpora al TCE la cuestión de la protección de las personas contra el tratamiento automatizado de datos personales, al establecer en su art.286 que:

“[a] partir del 1 de enero de 1999, los actos comunitarios relativos a la protección de las personas respecto del tratamiento de datos personales y a la libre circulación de dichos datos serán de aplicación a las instituciones y organismos establecidos por el presente Tratado o sobre la base del mismo (...).”

En tercer y último lugar, más allá de los artículos del Tratado cabe mencionar la existencia de distintas **Declaraciones en materia de derechos humanos** que figuran anejas al Acta Final del Tratado de Ámsterdam y que abordan las cuestiones más variadas,

tales como: la Declaración sobre la abolición de la pena de muerte; la Declaración sobre el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales; la Declaración sobre las evaluaciones del impacto medioambiental; o la Declaración relativa a las personas discapacitadas, todas ellas de suma brevedad pero reveladoras de la predisposición de la Unión en estos temas.

– *“Declaración sobre la abolición de la pena de muerte*

En relación con el apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea, la Conferencia recuerda que el Protocolo número 6 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y que ha sido firmado y ratificado por una amplia mayoría de Estados miembros, prevé la abolición de la pena de muerte.

En este contexto la Conferencia observa que, desde la firma de dicho Protocolo el 28 de abril de 1993, la pena de muerte ha sido abolida en la mayoría de los Estados miembros de la Unión y que no ha sido aplicada en ninguno de ellos.”

– *“Declaración sobre el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales*

La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales.”

– *“Declaración sobre las evaluaciones del impacto medioambiental*

La Conferencia toma nota de que la Comisión se compromete a elaborar estudios de evaluación del impacto medioambiental cuando formule propuestas que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente.”

– *“Declaración relativa a las personas discapacitadas*

La Conferencia conviene en que las instituciones comunitarias, al elaborar medidas con arreglo al artículo 100 A [art. 95 TCE]

del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberán tener en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas.”

6) Tratado de Niza

En el período de tiempo transcurrido entre los Tratados de Ámsterdam y Niza tuvo lugar en Europa un gran debate entre dos estrategias o caminos aparentemente de fuerza contraria, cuales son la ampliación y la profundización. Básicamente la cuestión se planteaba en los siguientes términos: ¿era posible extrapolar o incorporar al resto del continente europeo el modelo existente en una Comunidad inicialmente de seis Estados que había crecido hasta llegar a quince? Había llegado el momento de iniciar una revolución pacífica, si bien no eran pocas las dudas respecto de cómo llevarla a cabo. Y así, durante la década de los noventa se intentó dar respuesta a una gran disyuntiva. Por un lado ¿cómo hacer posible la ampliación de la UE hacia nuevos Estados sin menoscabo de la profundización en sus propias políticas y estructuras? O lo que es igual: ¿cómo lograr que la ampliación no incidiera negativamente en la profundización, ralentizándola o postergándola? Y al mismo tiempo, por otro lado ¿cómo conseguir que esa necesaria profundización no impidiese o dificultase la ampliación de la UE a nuevos miembros?

En este contexto tuvieron lugar los decisivos Consejos Europeos celebrados en Colonia y Tampere en junio y octubre de 1999 respectivamente, en los que se decidió, por una parte, elaborar una Carta de Derechos Fundamentales y, por otra, convocar una CIG para reformar las instituciones comunitarias con vistas a la ampliación (la cual finalmente dio lugar al Tratado de Niza). La CIG se celebraría, como así ocurrió, al mismo tiempo que se preparaba la Carta.

Y así, poco más de año y medio después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, durante los días 7 a 11 de diciembre de 2000 se celebró en la localidad francesa de Niza un Consejo Europeo en el que se aprobaron tres documentos de gran importancia para el futuro de la UE:

- el Tratado por el que se modifican el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (Tratado de Niza);
- la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que fue solemnemente proclamada pero no quedó incluida dentro del Tratado por falta de acuerdo al respecto⁶⁵; y
- la Declaración relativa al futuro de la Unión⁶⁶, que fue insertada en el Acta Final y que marcaba la estrategia que debía seguirse en adelante, una vez abierto el camino a la ampliación.

El Tratado de Niza fue firmado por los ministros plenipotenciarios el 26 de febrero de 2001. Tras su publicación en el DOCE⁶⁷ y su proceso de ratificación en el interior de los Estados miembros, finalmente entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Entre la doctrina éste es generalmente entendido como el Tratado que nunca debió existir si en Ámsterdam se hubiera hecho correctamente la labor. En efecto, en el Tratado de Ámsterdam se llegó hasta donde los quince decidieron llegar de común acuerdo, y se dejó pendiente la asignatura más complicada: la reforma institucional del Consejo y de la Comisión. Así, la misión principal del Tratado de Niza sería la de servir para resolver los problemas de eficacia institucional, procediendo a la adaptación de ambas instituciones a una Unión con vocación de ampliarse⁶⁸.

65) Sólo una minoría de Estados miembros era favorable a ello. La mayoría, por el contrario, consideraba que no estaban maduros para adoptar tal decisión, cada uno por sus razones. No existió un debate muy profundo sobre los motivos de cada país, sino más bien sobre la constatación de la falta de acuerdo.

66) Anexo I de este libro.

67) DOCE C 80 de 10 de marzo de 2001, pp. 1-87.

68) ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. La reforma institucional en el Tratado de Niza. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, enero/febrero 2001, pp. 11-26. PESCATORE, P. Nice - Aftermath. *Common Market Law Review*, 2001, n° 38, pp. 265-271. BEST, E. Crossing the bridge of size: reaching a deal at Nice. *Eipascope*, n°2000/3, pp. 2-9. BEST, E. The Treaty of Nice: not beautiful but it'll do. *Eipascope*, n° 2001/1, pp. 2-9.

Esto no era tarea fácil. La legislación comunitaria ha ido modificándose y evolucionando en el tiempo, pero la cuestión de los votos en las instituciones permanecía intacta, desde los inicios de la construcción comunitaria nadie se había atrevido a tocarla. Detrás de los votos se encuentran todos los equilibrios y desequilibrios: cuestiones como el lugar de los Estados pequeños, la paridad franco-alemana, etc. están en relación directa con ellos. Las sucesivas ampliaciones hasta la fecha se habían venido dando con el mismo sistema de votos, si bien con pequeños retoques. Se advertía entonces que este sistema de mera extrapolación en una Unión a 25 ó 27 iba a llevar a situaciones absurdas, ridículas. Se hizo preciso, pues, rehacer todos esos equilibrios frágiles y finalmente se consiguió llegar a un acuerdo, motivo que, para algunos, ya constituyó un éxito en sí mismo -y así, tras las duras negociaciones vividas en Niza los líderes comunitarios declararon que el acuerdo alcanzado es bueno porque “es el mejor de los posibles” y que, en palabras de Jacques Chirac, “la construcción europea es todo un arte... el arte de lo posible”⁶⁹-, aunque ello no oculta las numerosísimas críticas que recibió el Tratado. En definitiva, en Niza se pretendió realizar un avance más en la construcción comunitaria, entendiéndose éste como la cuarta reforma importante, tras el AUE, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Ámsterdam, que permite abrir una etapa posterior en la consolidación del modelo europeo. Un paso necesario pero no suficiente.

Por lo que respecta a los derechos fundamentales, el Tratado de Niza modificó el art. 7 del TUE introducido en Ámsterdam y referido al mecanismo para garantizar su respeto. Según dicho artículo, el Consejo puede constatar la existencia de una violación seria y persistente de tales derechos por parte de un Estado miembro, caso en el cual la citada institución puede proceder a la suspensión de determinados derechos en relación con el Estado de que se trate. Pues bien, el Tratado de Niza añadió a este procedimiento un instrumento preventivo: el propio Consejo, antes de

69) Diario El Mundo, 11 de diciembre de 2000.

detectar la violación de derechos fundamentales, puede declarar la existencia de un riesgo claro de violación grave de éstos por un Estado miembro, y dirigirle las pertinentes recomendaciones. Así, el nuevo párrafo primero introducido por el Tratado de Niza en el art. 7 del TUE establece lo siguiente:

“Artículo 7

1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle recomendaciones adecuadas. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y, con arreglo al mismo procedimiento, podrá solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro. El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.”

Como trasfondo de este nuevo art. 7.1 del TUE se encuentran los difíciles momentos que se vivieron tras la entrada en el Gobierno austriaco del Partido Liberal (FPÖ) de Jörg Haider, conocido entre la opinión pública por su demagogia populista de tintes xenófobos y ambigua respecto al nacionalsocialismo. En febrero de 2000 Haider llevó a cabo una alianza de gobierno con el Partido Popular (ÖVP) del democristiano Wolfgang Schüssel. Ante la entrada oficial de la ultraderecha en el nuevo ejecutivo austriaco, el resto de miembros de la UE decidieron cumplir con su amenaza y romper toda relación bilateral con Austria, adoptando para ello una serie de medidas de sanción: no promover ni aceptar ningún contacto bilateral oficial a nivel político con el Gobierno austriaco; no apoyar a los candidatos austriacos que pretendieran desempeñar funciones en las organizaciones internacionales; y recibir a los embajadores de Viena en los catorce Estados miembros restantes de la UE sólo a nivel meramente técnico.

Ante esta situación, el 12 de julio de 2000 el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) designó a tres

personas que habrían de integrar el Comité de Sabios de la UE (el ex ministro de Asuntos Exteriores español Marcelino Oreja, el ex presidente finlandés Martti Ahtisaari, y el jurista alemán Jochen Frowein), con la misión de elaborar un informe sobre la situación de Austria. En él reconocían, por un lado, que las sanciones habían hecho aumentar la sensibilidad sobre la importancia de los valores europeos no sólo en Austria sino también en sus socios comunitarios. Sin embargo, por otra parte en su opinión dichas medidas deberían ser revocadas: el Gobierno austriaco no había violado el espíritu del TUE, y mantener esas sanciones podría ser contraproducente, ya que éstas habían generado en Austria sentimientos nacionalistas al ser interpretadas erróneamente en algunos casos como sanciones dirigidas contra los propios ciudadanos austriacos. Entre otras cuestiones, en este informe se recomienda la introducción de procedimientos preventivos y de control en el seno del art. 7 del TUE, para que una situación idéntica a la existente en Austria pueda tratarse desde el comienzo en el marco de la Unión. Ello reforzaría el compromiso fundamental de la UE con los valores comunes europeos. Un mecanismo de este tipo autorizaría además desde el principio el diálogo abierto y no conflictivo con el Estado miembro concernido. Finalmente, en septiembre de ese mismo año 2000 los catorce socios europeos de Austria decidieron levantar las sanciones, si bien siguieron insistiendo en la necesidad de una “vigilancia particular” del partido FPÖ de Jörg Haider.

Por otro lado, además del art. 7 también se modificó el art. 46 del TUE relativo al TJ, con el objeto de incluir entre la competencia de éste los asuntos referidos a cuestiones exclusivamente procedimentales contenidas en el art. 7, quedando excluida la apreciación de la justificación u oportunidad de las decisiones adoptadas en virtud del mismo.

“Artículo 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 la misma sólo serán aplicables a las siguientes disposiciones del presente Tratado: (...)

e) las disposiciones exclusivamente procedimentales contenidas en el artículo 7, pronunciándose el Tribunal de Justicia a petición del Estado miembro de que se trate y en el plazo de un mes a partir de la fecha de la constatación del Consejo prevista en dicho artículo (...).”

7) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

La última reforma de los Tratados constitutivos hasta el momento es la protagonizada por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuyo objetivo es ni más ni menos que proceder a la simplificación de los complejos mecanismos establecidos en los Tratados, haciéndolos más fácilmente comprensibles para, en definitiva, acercarlos a los ciudadanos en general y a los operadores jurídicos comunitarios en particular.

En lo relativo a los derechos fundamentales presenta dos importantes novedades: la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión al Tratado constitucional y la previsión de la adhesión de la UE al CEDH.

“Artículo I-9

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II.
2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.
3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.”

Además, el mecanismo de garantía del respeto de los valores de la Unión por los Estados, introducido como art. 7 del TUE en Ámsterdam y modificado en Niza, se mantiene ahora en el Tratado constitucional, con los cambios y adaptaciones pertinentes (art. I-59).

**ELABORACIÓN DE LA CARTA DE
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
DE LA UE Y DEL TRATADO
CONSTITUCIONAL**

I. CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE

I.A. Importancia de la Carta

Tras casi cincuenta años de inexistencia de un catálogo de derechos en el ámbito de las Comunidades Europeas, la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión representó un avance de gran importancia. Desde hacía tiempo se venía constatando la necesidad de profundizar en los derechos humanos y de elaborar un catálogo o listado de éstos. Eran numerosas las voces que así lo solicitaban, tanto desde la doctrina como por parte del PE, que es la institución de la UE que más ha insistido en ello desde la década de los setenta.

La Carta posee una indudable trascendencia tanto en el ámbito interno de la propia Unión como en la relación de ésta con el resto del mundo.

Por lo que respecta al **interior de la UE**, centrándonos en primer lugar en su entramado institucional, la Carta impone ciertas restricciones⁷⁰ tanto a las instituciones comunitarias cuando ejercen las competencias atribuidas a ellas en el Tratado, como a los propios Estados miembros cuando actúan en el ámbito del Derecho de la Unión (esto es: cuando desarrollan o aplican éste, o cuando hacen uso de una excepción prevista en el Tratado o proporcionada por la jurisprudencia comunitaria). De esta manera, la Carta

70) Art. II-111.1 del Tratado constitucional.

establece el marco necesario para el ejercicio de las competencias, ahora bien, sin crear por ello competencias nuevas.

Además, la Carta posee un alcance político más allá del meramente jurídico tal y como éste último acaba de ser descrito. En tanto que receptáculo de valores considerados fundamentales dentro de la Unión, la Carta pretende guiar la dirección en la que se desarrolla el Derecho de la UE. La Carta, pues, no sólo restringe la manera en que se ejercitan las competencias: también ayuda a establecer los objetivos que se alcanzarán mediante el ejercicio de ellas. En este sentido, la finalidad natural de la Carta es influir en el desarrollo del derecho derivado, erigiéndose en la base de una auténtica política de derechos fundamentales dentro de la UE. Las instituciones de la Unión ya están obligadas a respetar los derechos fundamentales pero, mediante el ejercicio de las competencias a ellas atribuidas, también deben asegurar el desarrollo progresivo de aquéllas, centrándose en los derechos fundamentales como fuente de inspiración que guíe sus iniciativas. En su “Comunicación sobre la naturaleza de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, la Comisión consideró que:

“(...) la Carta producirá sus efectos, también en el plano jurídico, sea cual fuere la naturaleza que se le atribuya. (...) [E]l Consejo y la Comisión, que están llamados a proclamarla solemnemente, difícilmente podrán ignorar en el futuro, cuando actúen como legisladores, un texto que ha sido preparado a petición del Consejo Europeo por todas las fuentes de legitimidad nacionales y europeas reunidas en un mismo foro.”⁷¹

En segundo lugar, dentro también de la UE pero más allá de sus instituciones, la Carta ejerce de hecho un efecto sobre la generalidad de los ciudadanos de la Unión contrarrestando dos aspectos de la construcción comunitaria fuertemente criticados desde hace tiempo, cuales son el carácter esencialmente económico que ha caracterizado a ésta desde sus orígenes (visión de Europa como “la Europa de los mercaderes”) y el acentuado sentimiento

71) COM (2000) 644 de 11 de octubre de 2000, párrafo 10.

de tecnocracia con que se advierte a las instituciones de Bruselas (“la Europa de los burócratas o de los funcionarios”). En cuanto al primero de estos aspectos, la UE siempre ha sido asociada por el común de sus ciudadanos a cuestiones eminentemente económicas: la libre circulación de mercancías y de capitales, la política agrícola común (PAC) o el euro constituyen una pequeña muestra de la realidad que el ciudadano europeo percibe diariamente a través de los medios de comunicación, y que –cuando menos- le llevan a cuestionarse qué papel juega él en todo este entramado de hondas raíces económicas que parece quedar muy lejos de su alcance. En relación con el segundo aspecto, resulta igualmente lejano al ciudadano el complejo mundo institucional localizado básicamente en Bruselas, donde toda una legión de funcionarios de muy diversa procedencia deciden, conforme a unos sistemas y procedimientos desconocidos para la mayoría de europeos, sobre las más variadas materias.

Ante todo ello, la Carta tiene la virtualidad de hacer legibles los derechos y libertades que los europeos comparten y que les reúnen en torno a una comunidad de valores. Más allá de la trascendencia jurídica de los derechos en ella contenidos (que en su mayoría ya venían siendo protegidos de hecho por el TJ caso por caso y que, por tanto, no suponen una gran novedad), lo cierto es que, desde un punto de vista más bien emocional o simbólico pero no por ello menos importante, sesenta años después de que el continente europeo se hallara sumido en plena Guerra Mundial, donde los campos de concentración eran habituales y los hombres morían -como diría Primo Levi- “por un sí o por un no”, hoy los ciudadanos de nada menos que veinticinco Estados tienen en común un texto que es referencia clave en materia de derechos humanos en Europa, expresión de unos valores comunes que les unen más allá de los desafortunados acontecimientos del pasado.

En definitiva, la Carta permite aunar en torno a ella a más de 455 millones de europeos que, en tanto que titulares de los derechos que contiene, pueden sentirse parte de esa empresa siempre

inacabada que es la construcción comunitaria. Y ello se consigue mediante un fenómeno de absoluta trascendencia: la visibilidad de los derechos, que es la mayor aportación de la Carta. Ésta ha contribuido, ya desde su proclamación solemne en Niza el 7 de diciembre de 2000, a hacer visibles a los ciudadanos, de manera clara y sencilla y en un único texto, los valores fundamentales sobre los que se apoya la UE y los derechos y libertades que constituyen el acervo comunitario. En definitiva, tal y como magistralmente se afirma en el Informe de 1999 encargado por la Comisión Europea al grupo de expertos sobre derechos fundamentales dirigido por el profesor Spiros Simitis:

“[L]os derechos fundamentales sólo pueden cumplir su función si los ciudadanos reconocen su existencia y son conscientes de la posibilidad de hacerlos aplicar, por lo que resulta esencial expresar y presentar los derechos fundamentales de forma que todos los individuos puedan conocerlos y tener acceso a ellos; dicho de otro modo, los derechos fundamentales deben ser ‘visibles’. Su actual falta de visibilidad no sólo viola el principio de transparencia, sino que desacredita el esfuerzo de creación de una ‘Europa de los ciudadanos’. Unos derechos fundamentales claramente identificables favorecen la buena disposición para aceptar la Unión Europea y para identificarse con la multiplicación de sus actividades y la expansión de sus competencias.

Puede objetarse que la mayor parte de los derechos fundamentales se encuentran ya recogidos en las constituciones nacionales y en los tratados internacionales y que, por lo tanto, su enumeración explícita por la Unión Europea resultaría de escasa utilidad, pero ello no justifica un sistema de citas que oculta los derechos fundamentales y los hace incomprensibles para los ciudadanos. Deben encontrarse los medios para conseguir la máxima visibilidad de los derechos, lo que implica su enumeración expresa, a riesgo de repetirse, en lugar de una simple referencia global a otros documentos en los que figuran.”⁷²

72) GRUPO DE EXPERTOS SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES PRESIDIDO POR SPIROS SIMITIS. *Informe “Afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar”*. Bruselas, febrero 1999 (pp. 11-12).

Por otra parte, esa visibilidad o legibilidad de los derechos cumple también una finalidad externa en la **relación de la UE con el resto del mundo**. Dadas las complicadas circunstancias de la política internacional actual, hoy más que nunca si cabe, con la supremacía moral de EE.UU. gravemente minada tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y las posteriores guerras en Afganistán e Irak, surge la necesidad de colocar la identidad europea en la escena mundial como un modelo de democracia y de paz. Y para ello no basta con la voz aislada de cada uno de los Estados miembros. Es la UE como tal la que debe afrontar sus responsabilidades de potencia mundial, afirmándose a sí misma mediante la exteriorización de sus valores, dentro de los cuales ocupa un lugar primordial el respeto de los derechos y libertades fundamentales. Se trata de reivindicar la UE como un actor mundial de primera fila: una Unión de 25 Estados con más de 455 millones de habitantes que produce una cuarta parte del PNB mundial y que es responsable de más de la mitad de la ayuda al desarrollo y de la ayuda humanitaria en el mundo. Este importante papel de la UE en un entorno cada vez más globalizado fue puesto de manifiesto por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros en la Declaración de Laeken de diciembre de 2001⁷³ en los siguientes términos:

“[f]uera de sus fronteras, la Unión Europea se enfrenta (...) a un entorno mundializado en rápida mutación. Tras la caída del Muro de Berlín, por un momento pareció que podríamos vivir por largo tiempo en un orden mundial estable, sin conflictos, basado en los derechos humanos. Pero apenas unos años más tarde desapareció esa seguridad. El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y siguen siendo alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo.

¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de

73) Anexo II de este libro.

liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? Europa como el continente de los valores humanistas, la Carta Magna, el *Bill of Rights*, la Revolución Francesa, la caída del Muro de Berlín. El continente de la libertad, de la solidaridad y, sobre todo, de la diversidad, lo que implica el respeto de las lenguas, culturas y tradiciones de los demás. La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos.”

I.B. Antecedentes

Amén de la innegable influencia de numerosos textos más o menos cercanos en el tiempo, destacan especialmente dos informes sobre derechos fundamentales elaborados durante la década de los noventa por sendos grupos de expertos europeos, que constituyen una referencia muy importante a la hora de examinar los antecedentes de la Carta. Son el conocido como Informe Pintasilgo y el llamado Informe Simitis.

1) El Informe Pintasilgo⁷⁴

Este documento tiene su origen en el Programa de acción social adoptado en abril de 1995 por la Comisión Europea. En él la Comisión creó un Comité de Sabios con la misión de examinar el futuro de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores ante la perspectiva de la necesaria revisión de los Tratados constitutivos prevista por el Tratado de Maastricht. No obstante, para cumplir esta tarea el Comité vio la

74) COMITÉ DE SABIOS PRESIDIDO POR MARÍA DE LOURDES PINTASILGO. *Informe “Por una Europa de los derechos cívicos y sociales”*. Bruselas, octubre 1995-febrero 1996. Junto a la Sra. Pintasilgo fueron miembros de este Comité otros destacados expertos en Derecho: Eduardo García de Enterría, Hartmut Kaelble, Louka Katseli, Frederic Pascal, Bengt Westerberg y Shirley Williams. Fue ponente del Informe Jean-Baptiste de Foucault.

necesidad de ampliar el ámbito de su reflexión más allá de las cuestiones de técnica jurídica circunscritas a dicha Carta. Y así, ante el importante déficit social que aquejaba a Europa y que suponía un grave peligro para ésta, el Comité decidió abordar la trascendental cuestión del lugar que deben ocupar en la construcción comunitaria los derechos sociales entendidos en sentido amplio, y planteó la necesidad de reconocer una serie de derechos civiles y sociales fundamentales e incorporarlos al Tratado de Ámsterdam.

“Europa no podrá construirse sobre una base de desempleo y exclusión, y si no se define claramente el concepto de ciudadanía. Europa será la Europa de todos, de todos sus ciudadanos, o no será nada. No podrá hacer frente a los desafíos que se le presentan actualmente -la competitividad, la evolución demográfica, la ampliación o la mundialización- si no refuerza su dimensión social y no demuestra su capacidad para hacer respetar y aplicar los derechos cívicos y sociales fundamentales.”⁷⁵

El Comité advirtió necesaria la propuesta de un *Bill of Rights*, que debía ser un objetivo clave de la Unión, para cuya consecución vislumbraba dos etapas. En un primer momento se procedería a integrar un núcleo básico de derechos fundamentales sociales y cívicos en los Tratados. Sería algo elemental, de modo que se especificaría qué derechos gozarían de una protección jurisdiccional inmediata y cuáles otros tendrían un carácter más programático, los cuales deberían ser objeto de profundización en una segunda etapa, en la que se iniciaría un proceso de consulta para actualizar y completar esa lista de derechos y deberes, y se perfeccionaría así ese *Bill of Rights* todavía embrionario. Para el Comité no se trataba de hacer modificaciones puntuales de los Tratados, sino de adoptar un nuevo impulso, de emprender una verdadera refundación de la UE.

75) Informe “*Por una Europa de los derechos cívicos y sociales*”, Introducción.

Junto a estos objetivos más generales, el Comité estableció numerosas recomendaciones específicas o particulares, en las que se acentúa la importancia de las nociones de ciudadanía y democracia en la UE y el concepto de indivisibilidad e interdependencia de los derechos cívicos y sociales. En ellas se hace hincapié en la necesidad de que en la formulación de los derechos se atienda a las realidades del momento presente, de manera que éstos sean reflejo de las transformaciones tecnológicas, la creciente sensibilidad en los temas de medio ambiente y los cambios demográficos.

El informe se extiende a lo largo de cinco apartados. En el primero de ellos se resalta la importancia capital que las cuestiones sociales tienen en la construcción europea, caracterizándolas como uno de los desafíos esenciales a los que debe responder ésta (es decir: se subraya la *importancia de la tarea*). Y el Comité aporta cuatro motivos para ello: por un lado, la necesidad de que la UE afirme más claramente su identidad, indisociable de la ciudadanía; por otro, la importancia esencial de la renovación de las políticas y de las concepciones del trabajo y de la actividad para dar respuesta al desafío del empleo en Europa; además, la construcción de un modelo social renovado y original constituye también un reto para la competitividad económica europea; finalmente, el Comité hace notar que las cuestiones sociales y el desempleo se ven afectadas también por los desafíos de la ampliación y de la mundialización.

No obstante, inmediatamente a continuación en el segundo apartado se advierte la complejidad que reviste la organización de las cuestiones sociales en Europa (esto es: al Comité no se le escapa la *dificultad de la tarea*). En efecto, la organización en Europa de los derechos cívicos y sociales y de las políticas sociales resulta, cuando menos, compleja. El Comité advierte la permanente evolución en que se hallan los derechos fundamentales, y aboga por una delimitación clara de las competencias de la Unión y las de los Estados miembros en materia social.

El tercer apartado aborda la primera etapa de esta misión, que consiste en precisar el contenido de un conjunto mínimo de derechos fundamentales. Y a este respecto el Comité trata de las siguientes cuestiones: consolidar el texto de los Tratados; dotar al TJ de bases de actuación más sólidas; e integrar en los Tratados una primera lista de derechos cívicos y sociales, que se dividirían entre *a)* derechos fundamentales que gozan de protección jurisdiccional; y *b)* derechos que constituyen un objetivo a alcanzar.

A continuación el cuarto apartado analiza la etapa posterior, como es la elaboración colectiva de una lista moderna de derechos. En él se advierten notas características de lo que posteriormente fue el proceso de elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: participación ciudadana, en lugar de una intervención en exclusiva de instituciones y expertos (así, el Informe señala que la ciudadanía es una manera de “participar en la construcción de la sociedad”, y habla de conceptos como “proceso suficientemente amplio de elaboración colectiva” o “proceso democrático de consultas”); convocatoria de una CIG tras la conclusión de los trabajos (el Informe sugiere dicha convocatoria “al cabo de cinco años”); creación de un Comité de composición multipartita, de amplia procedencia tanto profesional como geográfica; previsión de un debate, tanto en el interior de cada país como dentro de la propia Unión, prolongado en el tiempo y con participación no sólo de los interlocutores sociales habituales sino también de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Finalmente el apartado quinto trata de las relaciones entre los derechos y las políticas sociales que los aplican. El Comité observa que el desarrollo de numerosos derechos fundamentales depende explícitamente de determinadas políticas sociales, de manera que no serviría de nada integrar aquéllos en los Tratados sin hacer lo mismo con éstas.

2) El Informe Simitis⁷⁶

El Informe Pintasilgo, elaborado entre octubre de 1995 y febrero de 1996, fue presentado en el primer Foro de Política Social en marzo de 1996. Sus propuestas se estudiaron y comentaron en el seno de un intenso debate que se extendió a lo largo de 1997 y que congregó a la sociedad civil, principalmente a grupos de ONGs del campo de los derechos humanos. De entre los temas que entonces se abordaron, uno de los que destacó con más fuerza fue la posibilidad de hacer de los derechos fundamentales un elemento constitutivo de la UE mediante la integración de los derechos sociales y civiles en los Tratados. La Comisión Europea consideró que este tema debía estudiarse con mayor detenimiento, razón por la cual creó un grupo independiente de ocho expertos académicos en derechos fundamentales con el profesor Spiros Simitis a la cabeza, quienes elaboraron y posteriormente presentaron en febrero de 1999 el conocido como Informe Simitis.

-
- 76) GRUPO DE EXPERTOS SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES PRESIDIDO POR SPIROS SIMITIS. *Informe "Afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar"*. Bruselas, febrero 1999. Además del propio Spiros Simitis (catedrático de Derecho Civil y Derecho de Trabajo y Director del Centro de Investigación para la protección de datos de la Universidad de Frankfurt), compusieron este grupo otros siete expertos académicos en la materia: Christine Bell (directora del Centre for International and Comparative Human Rights Law de la Queen's University, Belfast); Lammy Betten (catedrática de Derecho europeo y directora del Centro de Estudios Jurídicos Europeos de la Universidad de Exeter); Jochen Abr. Frowein (catedrático de Derecho público de la Universidad de Heidelberg; director del Instituto Max Planck de Derecho público y Derecho internacional comparado; ex-vicepresidente de la Comisión Europea de Derechos Humanos); Pirkko K. Koskinen (ex-catedrática de Derecho del trabajo de la Universidad de Laponia; vice-Defensora del Pueblo de 1988 a 1995); Lorenzo Martín Retortillo (catedrático de Derecho público; ex-Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense, Madrid); Alessandro Pizzorusso (catedrático de Derecho político de la Universidad de Pisa); y Jean Rossetto (catedrático de Derecho público; Director de GERCIE [Groupe d'études et de recherches sur la coopération internationale européenne] del Instituto de derecho europeo, Universidad de Tours).

La misión de este grupo se centraba en el estudio de la situación de los derechos fundamentales en los Tratados (en particular en el -por entonces- reciente Tratado de Ámsterdam, con sus lagunas e incoherencias) y en el análisis de la posible inclusión de un *Bill of Rights* en la siguiente revisión de aquéllos.

Respecto de la primera cuestión, el grupo realizó un repaso de las aportaciones del Tratado de Ámsterdam en materia de derechos fundamentales, advirtiendo que, pese a no llegar a un reconocimiento explícito de éstos, sí contenía importante novedades y suponía así un paso decisivo en el camino hacia un reconocimiento más claro del principio de protección de los derechos fundamentales por la UE. Sin embargo, los expertos también pusieron de manifiesto las lagunas e incoherencias de que, a su entender, adolecía el Tratado: en primer lugar, señalaron que la estructuración de la Unión en tres pilares supone diferencias y contradicciones en la manera en que ésta afronta los derechos fundamentales en cada uno de ellos, generando así desconcierto y confusión; en segundo lugar, pusieron de manifiesto la inconveniencia del empleo de citas y referencias a instrumentos jurídicos de protección de estos derechos tanto en el TUE como en el TCE; finalmente, criticaron el incómodo lugar en el que el Tratado de Ámsterdam coloca al TJ, dado que no se procedió a clarificar suficientemente el papel de esta importante institución en el segundo y tercer pilar.

Tras la realización de los pertinentes trabajos y debates, el grupo procedió finalmente a la formulación de diez recomendaciones, cuya lectura resulta muy ilustrativa sobre todo si se hace en clave de lo que después ocurriría en la práctica al redactar la Carta de Derechos Fundamentales, ya que en ellas se anticiparon varios aspectos de esa redacción. De forma sintética, las recomendaciones venían a proponer lo siguiente:

1. *Un planteamiento amplio*: se abogaba por un planteamiento amplio de los derechos fundamentales, entendiendo que la protección de éstos es esencial para la consecución de los objetivos de la Unión, por lo que el respeto de tales

derechos debe ser garantizado con independencia del asunto o pilar de que se trate.

2. *Ámbito de aplicación:* la problemática del ámbito de aplicación de los derechos fundamentales quedaba subrayada por la gran extensión de las actividades de la UE en el Tratado de Ámsterdam. Así, una serie de derechos fueron percibidos como derechos de los ciudadanos comunitarios, contrariamente al principio de universalidad de un número importante de derechos fundamentales. En definitiva urgía una reacción clara, como ya habían señalado el TJ y el TEDH.
3. *Visibilidad:* es esencial que los propios titulares de los derechos fundamentales sean conscientes de su existencia y de las posibilidades de hacerlos valer. Los derechos han de ser visibles.
4. *Protección de los derechos ante los tribunales:* la protección judicial es un elemento de gran importancia para la protección de los derechos fundamentales, si bien ha de ir acompañada de medidas legislativas o administrativas tendentes a aplicar y garantizar los derechos individuales.
5. *Competencia de la UE y de sus Estados miembros:* para conseguir una protección coherente de los derechos fundamentales es necesaria una coordinación atenta y constante entre las competencias de la Unión y las de los Estados.
6. *Papel del TJ y su relación con el TEDH:* el Grupo de Expertos expuso varias fórmulas para conseguir una aplicación coherente de los principios desarrollados por ambos tribunales y para garantizar la coherencia en el desarrollo de los derechos fundamentales a escala europea.
7. *Medidas de organización:* el papel del TJ, con ser importante, no lo es todo. Para la efectiva aplicación de los derechos fundamentales son también necesarios otros mecanismos que doten de coherencia a las políticas

comunitarias relativas a tales derechos y mediante los cuales pueda controlarse su aplicación. Se hacía especial hincapié en el diálogo con los interlocutores sociales tales como las ONGs.

8. *Indivisibilidad de los derechos civiles y sociales*: unos y otros derechos son interdependientes, frente a experiencias pasadas en las que se postulaba la separación entre ambos y se negaba a los derechos sociales la importancia de que disfrutaban los civiles y políticos.
9. *El reconocimiento explícito de los derechos fundamentales no admite más aplazamientos*: debe iniciarse ya a través de un proceso abierto. Los expertos no eran partidarios de la redacción de un catálogo de derechos propio de la UE sino de incorporar al derecho de ésta el CEDH del Consejo de Europa. Además, deberían tenerse en cuenta otros Tratados internacionales relativos a los derechos humanos, tales como los Convenios de la OIT en el ámbito de los derechos sociales. Y en el futuro deberían incorporarse derechos relativos a cuestiones de cada vez mayor incidencia, como la protección del medio ambiente, la biotecnología o la sociedad de la información. En definitiva, el proceso de establecimiento de los derechos fundamentales debe estar permanentemente abierto con el fin de permitir que la UE adapte sus principios rectores a las necesidades de una sociedad marcada por cambios constantes.
10. *Forma y localización*: en cuanto a la manera de afirmar los derechos fundamentales, el Grupo señaló la conveniencia de que todos ellos figuraran en un texto único, el cual debería ser introducido en una parte especial o en un título particular de los Tratados, en un lugar que mostrara a todas luces su capital importancia.

En definitiva, un breve repaso de estos documentos permite comprobar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la

Unión estuvo precedida de varios intentos y de diversos estudios, por lo que se puede afirmar que el análisis de tales derechos no es algo nuevo en el panorama europeo.

I.C. Proceso de elaboración

Al examinar el proceso de elaboración de la Carta es preciso aludir a los acontecimientos ocurridos en la UE en materia de derechos fundamentales en los años inmediatamente anteriores. Así, en la CIG 1996 que daría lugar al Tratado de Ámsterdam se incorporó al TUE dos artículos de gran importancia: el art. 6.1 (los derechos fundamentales como fundamento ideológico de la UE) y el art. 7 (mecanismo de respuesta de la Unión para el caso de contravención de tales derechos por un Estado miembro). También en ese mismo año 1996, el 28 de marzo el TJ emitió su famoso dictamen 2/94 en el que negó la posibilidad de que la CE se adhiriese al CEDH “en el momento actual del Derecho comunitario” debido a que -según el TJ- las instituciones comunitarias no estaban facultadas para actuar en lo relativo a derechos fundamentales. El tiempo fue avanzando, y continuaba sin atribuirse a éstas competencia en dicha materia. Pero en 1999 acontecimientos tales como la crisis de los países del este y el gran debate sobre la legitimidad democrática de la Unión devolvieron el centro de atención a los derechos fundamentales. Dentro de este contexto en ese mismo año se convocaron dos procesos paralelos: la CIG 2000 para la reforma institucional y la Convención que elaboraría la Carta.

En efecto, la preparación de la Carta de los Derechos Fundamentales corrió pareja en el tiempo a la celebración de la CIG encargada de adecuar las instituciones comunitarias a la ampliación de la Unión, CIG que comenzó el 14 de febrero de 2000 en Bruselas y que habría de desembocar en el Tratado de Niza. De hecho en la cumbre de Niza de diciembre de 2000 se procedió tanto a la adopción del Tratado como a la proclamación solemne de la Carta. Sin embargo, adviértase que no existe una vinculación

originaria entre ésta y aquél: en el Tratado de Niza se abordan cuestiones puramente institucionales, entre las que no se ubica particularmente la problemática de los derechos humanos, que sí constituye el objeto de la Carta. Por otro lado, la elaboración de ambos textos durante el año 2000 pone de relieve dos polos de fuerzas aparentemente opuestas y que siempre están en permanente debate: de una parte, la profundización en la propia Unión (profundización en los derechos fundamentales, representada por la Carta); de otra, la ampliación hacia terceros Estados (representada por el Tratado de Niza, al adaptar las instituciones comunitarias a la futura UE ampliada).

La Carta es el resultado de un procedimiento original y sin precedentes en la historia de la UE. El proceso para su elaboración arrancó del Consejo Europeo de Colonia (Alemania) celebrado durante los días 3 y 4 de junio de 1999. En él los jefes de Estado y de Gobierno tomaron la decisión de comenzar la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que debería ser elaborada por un órgano *ad hoc* de composición multipartita (el cual, llamado en un primer momento “Recinto”, decidió por consenso en la apertura de su segunda reunión adoptar el nombre de “Convención”) y debería estar lista para ser proclamada en diciembre de 2000 -como así sucedería, en efecto-. El Consejo Europeo de Colonia estableció la necesidad de una Carta de derechos en los siguientes términos:

“[l]a salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma. El Tribunal Europeo de Justicia ha confirmado y configurado, con su jurisprudencia, la obligación de la Unión de velar por los derechos fundamentales. 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.”⁷⁷

77) Anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia.

Además apuntó los criterios básicos de ésta, tales como los derechos que debían recogerse, el órgano de redacción y el calendario de los trabajos. Posteriormente en el Consejo Europeo celebrado en Tampere (Finlandia) el 15 y 16 de octubre de 1999 se concretó con precisión la composición, el método de trabajo y las disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de la Carta.

La Convención se reunió por primera vez el 17 de diciembre de 1999 en Bruselas. La sesión, siguiendo el principio de transparencia de los trabajos establecido en Tampere, fue retransmitida en su totalidad. Pronunció el discurso inaugural Paavo Nikula en nombre de la presidencia finlandesa de la UE, quien recordó el marco general del mandato conferido a la Convención por el Consejo Europeo e hizo especial hincapié en dos puntos esenciales de su futura labor. Por un lado, resaltó la clara distinción que había de mantenerse entre las tareas encomendadas a la Convención y las que, durante el mismo año 2000, incumbirían a la CIG para la revisión de los Tratados. Por otro lado, subrayó que el mandato de la Convención se refería a la elaboración de la lista de los derechos fundamentales tal y como se aplican en el ámbito de actividad de la Unión. A continuación se procedió a la elección como presidente de la Convención de Roman Herzog, antiguo presidente de la RFA de 1994 a 1999.

A partir de ese momento la Convención se dedicó a la tarea de elaborar materialmente la Carta, para lo cual había recibido un mandato muy concreto. No se trataba de declarar nuevos derechos fundamentales, sino de codificar los ya existentes en la UE, de manera que se definiera un componente esencial de la parte dogmática de una Constitución europea. Así, la Convención utilizó como base de su trabajo una lista de derechos redactada por su Secretaría a partir de los Tratados de la UE; el CEDH; la Declaración de los derechos fundamentales adoptada por el PE en 1989; y el informe del liberal belga Karel de Gucht que adoptó el PE en marzo de 1993.

El 26 de septiembre de 2000 la Convención llegó a un acuerdo definitivo sobre el contenido de la Carta, tras lo cual la aprobó

ante el PE el día 2 de octubre. Posteriormente en el Consejo Europeo de Biarritz (Francia) de 13 y 14 de octubre del mismo año, los jefes de Estado y de Gobierno dieron su visto bueno al texto, rechazando al mismo tiempo la incorporación de éste al Tratado, y lo transmitieron al PE y a la Comisión. Ante las dos alternativas planteadas en términos de “o todo o nada” (o incorporar la Carta a los Tratados o no hacerlo en absoluto), el PE intentó una solución de compromiso: incluir una referencia a la Carta en el art. 6.2 del TUE, que vendría así a sumarse a la mención que éste hace del CEDH y de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Sin embargo, esta propuesta finalmente no prosperó. El PE dio su acuerdo el 14 de noviembre, y la Comisión el 6 de diciembre. Por último los presidentes del PE, del Consejo y de la Comisión firmaron y proclamaron solemnemente la Carta en nombre de sus respectivas instituciones el 7 de diciembre de 2000 en Niza. La trascendental decisión sobre su naturaleza y alcance jurídicos quedó postergada al año 2004, para desilusión del PE, que hubiese deseado su inclusión en el mismo Tratado de Niza.

La entonces presidenta del PE, Nicole Fontaine, recogió el sentir de esta institución de la siguiente manera:

“[f]irmar es comprometerse (...). Que todos los ciudadanos de la Unión sepan que, desde ahora, aunque con anticipación a su plena transcripción jurídica en el Tratado, la Carta será la ley de esta Asamblea que ellos han elegido por sufragio universal (...). En adelante, la Carta será nuestra referencia para todos los actos del Parlamento Europeo que afecten directa o indirectamente a los ciudadanos de toda la Unión” (Niza, 7 de diciembre de 2000).

Por su parte Romano Prodi, a la sazón presidente de la Comisión Europea, declaró que

“[p]ara la Comisión, la proclamación marca el momento en que las instituciones se comprometen a respetar la Carta en todas las acciones y políticas de la Unión (...). Los ciudadanos pueden contar con la Comisión para hacer que se respete (...)” (Niza, 7 de diciembre de 2000).

Finalmente Jacques Chirac, en aquellos momentos presidente de turno del Consejo Europeo, se expresaba con un tono más moderado en los siguientes términos:

“[e]n Niza hemos proclamado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Este texto posee un gran valor político; en el futuro se apreciará todo su alcance. Rindo homenaje a esta Asamblea, que ha contribuido en gran medida a su elaboración.” (Estrasburgo, 12 de diciembre de 2000)⁷⁸

Finalmente tras la elaboración, durante los años 2002-2003, del Tratado constitucional, la Carta quedó incluida dentro de las disposiciones de éste, dotada por tanto de idénticos efectos jurídicos vinculantes que el resto del mismo.

Como resultado de las vicisitudes vividas por la Carta, desde su nacimiento como documento autónomo hasta su integración en el Tratado constitucional, su texto ha sido objeto de publicación en el Diario Oficial en distintas versiones según los estadios por los que ha pasado:

- la Carta según su elaboración por la *I Convención* y su proclamación solemne en Niza en diciembre de 2000⁷⁹;
- la Carta dentro del Tratado constitucional elaborado por la *II Convención* y que ésta presentó a la CIG en Roma en julio de 2003⁸⁰;
- la Carta dentro del Tratado constitucional finalmente aprobada y firmada por los *jefes de Estado y de Gobierno*⁸¹.

Por otro lado, además del texto articulado de la Carta, la *I Convención* elaboró unas Explicaciones⁸², que serían posteriormente actualizadas por la *II Convención*⁸³ y que constituyen un importante elemento de interpretación de las disposiciones de aquélla.

78) <http://www.europarl.eu.int/charter/>.

79) DOCE C 364 de 18 de diciembre de 2000, pp. 1-22.

80) DOUE C 169 de 18 de julio de 2003, pp. 22-29.

81) DOUE C 310 de 16 de diciembre de 2004, pp. 41-54.

82) Documento CHARTE 4473/00. Bruselas, 11 de octubre de 2000.

83) Documento CONV 828/1/03. Bruselas, 18 de julio de 2003.

I.D. La Convención: composición y trabajos

1) Composición

Siguiendo lo establecido en el Consejo Europeo de Tampere, la Convención resultó ser un órgano de composición cuatripartita integrado por un total de 119 miembros individuales, de los cuales (miembros suplentes⁸⁴ aparte) había un total de **62 miembros titulares:**

- 16 representantes del PE⁸⁵;
- 30 representantes de los parlamentos de los Estados miembros (dos por cada Estado)⁸⁶;
- 15 representantes de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por Estado)⁸⁷; y
- un representante de la Comisión Europea⁸⁸.

A todos ellos se unieron **cuatro observadores:** dos representantes del TJ y otros dos del Consejo de Europa, uno de estos últimos representantes del TEDH. Además, el Consejo Europeo de Tampere invitaba a manifestar su opinión a **órganos de la Unión** (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones y Defensor del Pueblo); preveía el intercambio de impresiones con los **Estados candidatos a la adhesión;** y facultaba a la Convención para que invitase a su vez a dar su opinión a otros **organismos, grupos sociales y expertos.**

La Convención constituyó un *Praesidium*, entendido como un comité de redacción o ponente colectivo, una suerte de presidencia o de órgano director de los trabajos, que fue el motor de su acción.

84) En la segunda sesión de la Convención se decidió que los miembros suplentes tendrían el derecho de tomar la palabra en todas las reuniones informales, así como en las formales en ausencia del titular respectivo.

85) Presididos por el europarlamentario Iñigo Méndez de Vigo (PPE).

86) Por España: Gabriel Cisneros (PP) y Jordi Solé Tura (PSOE).

87) En el caso de España: Álvaro Rodríguez Bereijo.

88) El portugués António Vitorino, en aquellos momentos Comisario de Justicia y Asuntos de Interior.

Su tarea consistía en preparar los textos para presentarlos a la Convención y ser discutidos y, en su caso, aprobados en ella. El *Praesidium* estaba compuesto por un presidente (Roman Herzog), un vicepresidente (Iñigo Méndez de Vigo), un representante de los parlamentos nacionales (Gunnar Jansson), un representante de la Comisión Europea (António Vitorino) y un representante de la presidencia del Consejo (Pedro Bacelar de Vasconcellos), elegidos todos ellos por la Convención de entre sus miembros.

2) Trabajos

La manera como se realizaron los trabajos de elaboración de la Carta resultó ciertamente interesante, y así lo señaló la doctrina⁸⁹. Fueron notas destacadas de éstos la transparencia y la participación. Por lo que respecta a la primera, y tal y como fue decidido en los Consejos Europeos de Colonia y Tampere, los trabajos de la Convención fueron públicos. Sus sesiones de trabajo fueron divulgadas, y a los resultados de los debates y a las enmiendas al texto se tuvo la ocasión de acceder a través de Internet. En cuanto a la segunda, téngase en cuenta que se escuchó al Defensor del Pueblo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, así como a representantes de la sociedad civil de los Estados miembros y de los Estados candidatos a la adhesión a la UE. La participación de esta última fue especialmente novedosa, tal y como se comprobó en la audiencia organizada por la Convención el 27 de abril de 2000 en la que participaron alrededor de 70 asociaciones representativas de los más variados intereses: iglesias y grupos confesionales, ligas de defensa de los derechos humanos, organizaciones empresariales, sindicatos, solicitantes de asilo, asociaciones de defensa de los derechos de la mujer, de los niños

89) CARRILLO SALCEDO, J.A. Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero/junio 2001, pp. 7-26. ALONSO GARCÍA, R. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, septiembre/octubre 2000, pp. 3-17.

y de los homosexuales, grupos de protección del medio ambiente, y un amplio etcétera. A partir de esta importante reunión, la mayoría de las asociaciones presentaron sus posiciones por escrito, las cuales fueron analizadas por la Convención y publicadas en su página web. Por último, constituyó toda una novedad el que, por primera vez, parlamentarios nacionales y parlamentarios europeos trabajaran juntos, haciendo de la Convención una instancia parlamentaria y diplomática.

II. TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

II. A. Antecedentes

El origen del Tratado constitucional se halla en la necesidad existente desde hacía tiempo de proceder a una sistematización de los Tratados. Desde el primero de ellos, el TCECA de 18 de abril de 1951, las Comunidades Europeas no han dejado de desarrollarse jurídicamente, produciéndose, junto con avances innegables, otros efectos menos deseados tales como la creciente complejidad de los mecanismos comunitarios, la confusión de poderes y responsabilidades, la opacidad de la legislación comunitaria y la ilegibilidad de los propios Tratados, aspectos éstos que no han favorecido en absoluto el apoyo popular a la empresa comunitaria.

Como resultado de una incesante producción normativa, el Derecho comunitario originario había llegado a estar constituido por una decena de Tratados y numerosos Protocolos, a los que se sumaban los diferentes Tratados de adhesión. Los Tratados básicos contenían más de 700 artículos, entre los que se encontraban disposiciones de carácter fundamental y otras de carácter técnico. Todas ellas, fruto de 50 años de construcción europea, formaban un conjunto complejo y poco coherente. Los Tratados eran cada vez menos legibles y comprensibles, y así la arquitectura europea no respondía a las demandas de transparencia y simplificación.

La elaboración de una Constitución europea había venido siendo reivindicada por diversos sectores desde hacía tiempo. Sin desmerecer el trabajo de otros sectores tales como el de la doctrina comunitaria, debe destacarse el importante papel jugado al respecto por actores sociales tales como la Confederación Europea de Sindicatos y las ONGs.

Por su parte, los líderes políticos de los Estados miembros tampoco han sido ajenos al debate constitucional.

A modo de meros ejemplos, el 27 de junio de 2000 el presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, propuso en Berlín que, tras la Cumbre de Niza, se abriese un proceso para responder a las demás cuestiones institucionales que se le planteaban a Europa. En primer lugar, habría que “reorganizar los Tratados para hacer su presentación más coherente y comprensible para el ciudadano. Después, definir de forma clara el reparto de competencias entre los distintos niveles de Europa. (...) Al término de esos trabajos, que sin duda durarán varios años, los gobiernos, y después los pueblos, deberán pronunciarse sobre un texto que entonces podremos consagrar como la primera Constitución europea”. El propio Chirac reafirmó el 28 de agosto de 2000, en un discurso con motivo de la recepción de los embajadores de Francia, su deseo de que “se inici[as]e tras la Presidencia francesa (...) una reflexión sobre un texto fundamental, que sería la primera Constitución europea”. Por otro lado, el presidente de la República Italiana, Carlo Azeglio Ciampi, pronunció el 6 de julio de 2000 en Leipzig un alegato en favor de una Constitución europea, que debería constar de dos partes: la Carta de los derechos fundamentales y el reparto de competencias entre la Unión y los Estados. Si no estuvieran preparados para ello todos los países miembros de la Unión, un núcleo de Estados podría abrir camino, en particular los países fundadores que estuvieran dispuestos a participar y fueran capaces de ello.

Y por lo que respecta a las instituciones comunitarias, han sido la Comisión y, sobre todo, el PE los que han defendido con

mayor fuerza la simplificación de los Tratados y la elaboración de una Constitución para Europa.

1) Comisión Europea

La Comisión, conocida tradicionalmente como “la guardiana de los Tratados”, es consciente, según ella misma, de que “los Tratados deben evolucionar hoy para que la Unión ampliada funcione mañana”⁹⁰. Teniendo esto presente, la Comisión ha venido elaborando una serie de dictámenes y comunicaciones en los que aborda la necesidad de llevar a cabo una sistematización de los Tratados constitutivos, poniendo en relación la reforma de éstos con la ampliación de la UE.

En el contexto de la CIG de 1996 que daría lugar al Tratado de Ámsterdam, la Comisión Europea presentó en **febrero de 1996** un dictamen a la CIG titulado *Reforzar la Unión política y preparar la ampliación*.

La idea venía a ser ésta: la necesidad de reformar el Tratado se hacía más que evidente no ya sólo ante la constatación de que la Unión no disponía de medios a la altura de sus ambiciones, sino también y sobre todo debido a la futura ampliación. En efecto, con el incremento del número de sus miembros se corre el riesgo de la disolución de la Unión. Resultaría inconcebible el que, cuando llegara el último país adherente, se adhiriera a algo que ya no existiera. La ampliación debía hacerse sin poner en peligro el acervo de 40 años de construcción europea, para lo cual la UE debía modificar previamente los mecanismos de su funcionamiento. Y así la Comisión exhortaba a que se celebrara una CIG ambiciosa que sirviera de foro para un auténtico debate sobre Europa que abordara, entre otras, sus finalidades y los grandes retos que se planteaban para el futuro.

Celebrada la CIG 1996 y aprobado el Tratado de Ámsterdam, éste procedió a una cierta simplificación de los Tratados mediante

90) <http://www.europa.eu.int>.

la derogación y la supresión de disposiciones caducas y obsoletas y mediante una nueva numeración de sus artículos. No obstante, los Tratados seguían asociando disposiciones de carácter fundamental a otras de carácter técnico, de importancia a veces muy desigual, y las disposiciones esenciales continuaban estando diseminadas a lo largo de los diferentes Tratados.

Por otro lado, la Declaración nº 42 aneja al Tratado de Ámsterdam preveía un ejercicio de consolidación de los Tratados tendente a la fusión de éstos, concebido como un trabajo de tipo técnico a efectos ilustrativos y sin ningún valor jurídico, que vino a demostrar la viabilidad de una cierta racionalización. La supresión de las disposiciones redundantes de los distintos Tratados y la ordenación lógica de sus disposiciones les otorgaban una mayor legibilidad.

“42. Declaración sobre la consolidación de los Tratados

Las Altas Partes Contratantes acordaron que los trabajos técnicos iniciados durante la Conferencia Intergubernamental serán continuados lo más rápidamente posible con vistas a proceder a una consolidación de todos los Tratados pertinentes, incluido el Tratado de la Unión Europea.

Acordaron que los resultados finales de este trabajo técnico, que se harán públicos a efectos ilustrativos bajo la responsabilidad del Secretario General del Consejo, carecerán de valor jurídico.”

Pese a todo, los Tratados resultantes de dicha fusión continuaban siendo prolijos y complejos, y seguían mezclando disposiciones de importancia desigual.

Posteriormente poco después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de nuevo fue preciso iniciar un proceso de reforma, y se convocó la CIG 2000 que desembocaría en el Tratado de Niza. El entonces presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, se pronunció ante el PE el 21 de julio de 1999 a favor de una reforma institucional que preparara de verdad a la UE de cara a la incorporación de un gran número de nuevos Estados miembros. En tal ocasión anunció su intención de recabar la opinión de algunas personalidades de alto nivel, que el 18 de octubre del mismo año

remitieron a la Comisión su *“Informe acerca de las implicaciones institucionales de la ampliación”*, conocido como **“informe de los tres sabios”** y protagonizado por los Sres. Dehaene, von Weizsäcker y Lord Simon.

La propia Comisión, ante la perspectiva de la reunión del Consejo Europeo que se celebraría en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, realizó una contribución al informe que la Presidencia finlandesa estaba elaborando en ese momento. Dicha contribución adoptó la forma de **Comunicación de 10 de noviembre de 1999 “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”**⁹¹, en la cual abordó el tema de la evolución de los Tratados junto con otras cuestiones de gran trascendencia. Ya en su dictamen sobre la CIG de 1996, la Comisión había observado que en ellos había disposiciones de importancia desigual a causa de añadidos sucesivos. A su juicio, algunas disposiciones “deberían poder modificarse a través de un sistema menos limitativo que el actualmente vigente”. Por su parte, el citado “informe de los tres sabios” proponía que los Tratados se organizaran en dos sectores: los textos básicos por un lado, y los textos de aplicación por otro. Estos últimos, que contendrían disposiciones de carácter menos fundamental, podrían ser modificados por el Consejo (por mayoría cualificada reforzada o por unanimidad), con el dictamen conforme del PE.

En definitiva, la reorganización de los Tratados, unida a unos procedimientos de revisión más acordes con el incremento del número de Estados miembros, presentaría a juicio de la Comisión unas ventajas evidentes para el futuro avance de la construcción europea. Por un lado, centraría el Tratado de base en torno a las disposiciones esenciales de la UE; gracias a una mayor claridad de los compromisos y a unas funciones más transparentes, el texto

91) COMISIÓN EUROPEA. *Contribución para la preparación de la CIG. Comunicación de la Comisión “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”*. COM (1999) 592 de 10 de noviembre de 1999.

sería un instrumento que actuaría en pro de la democracia. Por otro lado, permitiría conservar el carácter evolutivo de los Tratados: el procedimiento vigente, en el que los resultados de una conferencia deben aprobarse por unanimidad y someterse a los procesos nacionales de ratificación sería, después de la ampliación, excesivamente gravoso, de manera que las disposiciones más coyunturales y no esenciales de los Tratados deberían ser ajustadas en función de las necesidades.

Finalmente el Consejo Europeo de Helsinki decidió el 10 de diciembre de 1999 que la CIG para la reforma de los Tratados se convocaría en el mes de febrero de 2000. El Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el art.48 del TUE, solicitó el 17 de diciembre de 1999 al PE y a la Comisión que emitieran un dictamen relativo a la convocatoria de una CIG. La Comisión así lo hizo mediante el **dictamen de 26 de enero de 2000 “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”**⁹², en el que se mostró favorable a dicha convocatoria, y que fue elaborado de conformidad con las orientaciones definidas por la Comisión en su ya citada contribución de 10 de noviembre de 1999.

Dicho dictamen contenía ya algunas propuestas de modificación de los artículos pertinentes de los Tratados, las cuales fueron presentadas a la CIG. En concreto la Comisión consideraba que la propuesta de organizar los Tratados en dos sectores (los textos básicos, por un lado, y los textos de aplicación, de carácter menos fundamental, por otro) presentaba gran interés. Los textos de los Tratados resultarían así más sencillos y más fácilmente legibles. Además, mediante tal distinción sería posible prever para la modificación de los textos de aplicación un procedimiento menos rígido que el dispuesto para la revisión de los Tratados y mejor adaptado a la perspectiva de la casi duplicación del número de Estados

92) COMISIÓN EUROPEA. *Dictamen de la Comisión en virtud del art.48 del TUE. “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”*. COM (2000) 34 de 26 de enero de 2000.

miembros. La Comisión por tanto decidió examinar la viabilidad de tal refundición de los Tratados, y a tal efecto encargó un informe al **Instituto Universitario Europeo de Florencia**⁹³.

En él se proponía reunir en un Tratado de base los elementos constitutivos esenciales de la Unión de una manera coherente y comprensible para el ciudadano, recogiendo únicamente las cláusulas esenciales con exclusión de las disposiciones de aplicación. Se trataba de un “Tratado Fundamental de la UE” que reunía en menos de 100 artículos las disposiciones relativas a los fundamentos de la Unión, los derechos fundamentales, la ciudadanía europea, el marco institucional básico (composición, funciones, procedimientos de voto), el funcionamiento de la Unión, así como los objetivos de las políticas de ésta.

La operación de sistematización de los Tratados propuesta por el Instituto se llevaría a cabo “a derecho constante” (esto es: sin alterar la regulación material, respetando el estado vigente del Derecho), y sólo afectaría al TUE y al TCE. El primero de ellos sería sustituido por el “Tratado Fundamental de la UE”, que comprendería todas las disposiciones del TUE y del TCE que se consideran esenciales. Las demás disposiciones del TUE se insertarían a modo de Protocolos especiales, y el resto de disposiciones del TCE, por su parte, podrían o bien seguir existiendo como tal TCE, o bien insertarse en el Tratado Fundamental a través de Protocolos especiales.

93) El informe fue elaborado por un grupo de profesores de Derecho de renombre internacional que representaban distintas nacionalidades y culturas jurídicas diferentes, bajo la coordinación del Sr. Mény, Director del Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo de Florencia, y del Sr. Ehlermann, profesor de este Instituto. Fue ponente Hervé Bribosia, y miembros del grupo de trabajo los siguientes: Grainne de Burca, Alan Dashwood, Renaud Dehousse, Bruno De Witte, Luis Díez-Picazo, Jean-Victor Louis, Francis Snyder, Antonio Tizzano, Armin Von Bogdandy, Jacques Sélér. Se contó con la participación de S.E. el Embajador Philippe de Schoutheete, Consejero Especial del comisario europeo Michel Barnier.

Este Informe le fue presentado el 15 de mayo de 2000 a la Comisión, que le otorgó su aprobación mediante su **Comunicación de 21 de julio de 2000 “Un Tratado Fundamental para la Unión Europea”**⁹⁴.

En general la Comisión apoyó el objetivo de elaborar un Tratado sistematizado “a derecho constante”. Asimismo, consideró que la operación debería permitir la introducción de ciertos ajustes de menor importancia que mejorarían la calidad de los textos sin alterar el equilibrio general. Por otra parte, no excluía que la operación pudiera extenderse al conjunto de disposiciones de Derecho originario y que incluyera los Tratados de adhesión y los protocolos anexos. Si bien la Comisión no consideraba realista que la CIG 2000 procediera a esta sistematización de los Tratados (habida cuenta de las limitaciones de tiempo), sí recomendaba que, visto el interés político de este ejercicio, la CIG en curso definiera un procedimiento y un calendario para llevar a buen término los futuros trabajos de refundición de los Tratados, sin interferir con el proceso de ampliación en curso. Y en efecto, la CIG se pronunció al respecto al establecer en la **Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza, relativa al futuro de la Unión (diciembre de 2000)**⁹⁵ lo siguiente:

“(…) [u]na vez abierto el camino a la ampliación, la Conferencia solicita un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea. (...) Tras un informe que se presentará en Göteborg en junio de 2001, el Consejo Europeo acordará, en su reunión de Laeken/Bruselas de diciembre de 2001, una declaración que incluya iniciativas para la continuación de este proceso. Este proceso deberá abordar, en particular, las siguientes cuestiones: (...) la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión sin modificar su significado. (...) La Conferencia acuerda que, tras estas medidas preparatorias, se convoque una

94) COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión “Un Tratado fundamental para la Unión Europea”*. COM (2000) 434 de 21 de julio de 2000.

95) Anexo I de este libro.

nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en 2004 (...) con miras a las correspondientes modificaciones del Tratado.”

2) Parlamento Europeo

El PE es la institución europea que ha venido sosteniendo con mayor énfasis la elaboración de una Constitución⁹⁶. Desde

-
- 96) Entre otras, destacan las siguientes resoluciones adoptadas al respecto por el PE:
- Resolución de 14 de febrero de 1984 relativa al proyecto de Tratado por el que se constituye la UE (ponente: Altiero Spinelli) (1-1200/1983) DOCE C 77 de 19 de marzo de 1984, p. 53 y ss.
 - Resolución de 11 de julio de 1990 sobre las orientaciones del PE acerca de un proyecto de Constitución para la UE (ponente: Emilio Colombo) (A3-0165/1990) DOCE C 231 de 17 de septiembre de 1990, p. 91 y ss.
 - Resolución de 12 de diciembre de 1990 sobre los fundamentos constitucionales de la UE (ponente: Emilio Colombo) (A3-0301/1990) DOCE C 19 de 28 de enero de 1991, p. 65 y ss.
 - Resolución de 10 de febrero de 1994 sobre la Constitución de la UE (ponente: Fernand Herman) (A3-0064/1994) DOCE C 61 de 28 de febrero de 1994, p. 155 y ss.
 - Resolución de 18 de noviembre de 1999 sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima CIG (ponentes: Giorgos Dimitrakopoulos y Jo Leinen) (A5-0058/1999) DOCE C 189 de 7 de julio de 2000, p. 222 y ss.
 - Resolución de 3 de febrero de 2000 sobre la convocatoria de la CIG (ponentes: Giorgos Dimitrakopoulos y Jo Leinen) (A5-0018/2000) DOCE C 309 de 27 de octubre de 2000, p. 85 y ss.
 - Resolución de 16 de marzo de 2000 sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (ponentes: Andrew Duff y Johannes Voggenhuber) (A5-0064/2000) DOCE C 377 de 29 de diciembre de 2000, p. 329 y ss.
 - Resolución de 13 de abril de 2000 que contiene las propuestas del PE para la CIG (ponentes: Giorgos Dimitrakopoulos y Jo Leinen) (A5-0086/2000) DOCE C 40 de 7 de febrero de 2001, p. 409 y ss.
 - Resolución de 25 de octubre de 2000 sobre la constitucionalización de los Tratados (ponente: Olivier Duhamel) (A5-0289/2000) DOCE C 197 de 12 de julio de 2001, p. 186 y ss.

.../...

las primeras elecciones celebradas mediante sufragio directo en junio de 1979, el PE inició el camino hacia reforma institucional dirigida a crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, cuya consecuencia lógica sería una Unión política, abierta al exterior, democrática y cercana a sus ciudadanos. Para alcanzar este objetivo, durante las décadas de 1980 y 1990 el PE adoptó dos caminos: primero llevó a cabo una estrategia basada en la elaboración de proyectos de textos constitucionales, seguida a continuación de una estrategia denominada de “pequeños pasos” en el marco de los Tratados existentes, en función de las oportunidades y de la coyuntura política.

Dentro del **primer camino** se elaboraron sendos proyectos de Constitución que finalmente fracasaron: **el proyecto Spinelli de 1984**⁹⁷ y **el proyecto Oreja/Herman de 1994**⁹⁸. El primero de

.../...

- Resolución de 29 de noviembre de 2001 sobre el Consejo Europeo de Laeken y el futuro de la Unión (ponentes: Jo Leinen e Iñigo Méndez de Vigo) (A5-0368/2001) DOCE C 153 E de 27 de junio de 2002, p. 310 y ss.
- Resolución de 24 de septiembre de 2003 sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, y que contiene el dictamen del PE sobre la convocatoria de la CIG (ponentes: José María Gil-Robles Gil-DeIgado y Dimitris Tsatsos) (A5-0299/2003) DOCE C 77 E de 26 de marzo de 2004, p. 255 y ss.
- Resolución de 14 de octubre de 2004 sobre los procedimientos de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la estrategia de comunicación relativa a dicho Tratado (ponente: Jo Leinen) (B6-0067/2004) Pendiente de publicación en el DOUE.
- Resolución de 12 de enero de 2005 sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (ponentes: Richard Corbett e Iñigo Méndez de Vigo) (A6-0070/2004) Pendiente de publicación en el DOUE.

97) Resolución de 14 de febrero de 1984 relativa al proyecto de Tratado por el que se constituye la UE (ponente: Altiero Spinelli) (1-1200/1983) DOCE C 77 de 19 de marzo de 1984, p. 53 y ss.

98) Resolución de 10 de febrero de 1994 sobre la Constitución de la UE (ponente: Fernand Herman) (A3-0064/1994) DOCE C 61 de 28 de febrero de 1994, p. 155 y ss.

ellos se sitúa en el contexto de los trabajos preparatorios del AUE de 1984, y constituyó un verdadero esbozo de Constitución que se ha revelado como un texto paradigmático a lo largo de todo el proceso de integración europea. Si bien finalmente el AUE rebajó en gran medida las finalidades de este proyecto, muchas de ellas emergieron con posterioridad en el TUE.

El segundo de ellos cabe analizarlo en torno al debate suscitado a principios de los noventa entre dos cuestiones entendidas por algunos como contrapuestas pero que han acabado por entenderse como totalmente conciliables: adhesión de la CE al CEDH *versus* redacción de una Constitución que se abriera con una Declaración sobre los derechos fundamentales. En este contexto el PE aprobó en 1994 el conocido como Proyecto Oreja/Herman, el cual se extendía a lo largo de ocho títulos precedidos del tradicional Preámbulo⁹⁹.

99) TÍTULO I: LOS PRINCIPIOS

La UE. Objetivos de la Unión. Ciudadanía de la Unión: derechos electorales; actividad política; libertad de circulación. Derechos humanos garantizados por la Unión.

TÍTULO II: COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

Atribución de competencias. Realización de los objetivos. Principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Cooperación entre los Estados miembros. Promoción de la acción de los Estados miembros.

TÍTULO III: EL MARCO INSTITUCIONAL

Instituciones. Parlamento Europeo. Consejo. Comisión. Tribunal de Justicia. Otros órganos jurisdiccionales. Comité de las Regiones. Banco Central Europeo.

TÍTULO IV: FUNCIONES DE LA UNIÓN

- capítulo 1: principios
- capítulo 2: función legislativa (Iniciativa legislativa. Delegación del poder legislativo)
- capítulo 3: función ejecutiva (Ejecución de las leyes. Control de las medidas nacionales de ejecución)
- capítulo 4: función jurisdiccional (Competencia del Tribunal de Justicia. Violación de los derechos humanos. Respeto del reparto de competencias)

.../...

Pese a que dicho Proyecto nunca llegó a entrar en vigor, no debe olvidarse que estableció un sistema completo de protección de los derechos en el seno de la UE. Por otro lado, tal y como señaló en su día el PE:

“[a] diferencia del proyecto Spinelli, el proyecto Herman tendía más a encuadrar y consolidar el acervo comunitario, marcado por las dos revisiones recientes de los Tratados, que a relanzar la Unión. Durante sus trabajos en torno a un proyecto de Constitución para la Unión Europea, el Parlamento tuvo buen cuidado de no dejar al margen de sus deliberaciones a los gobiernos nacionales, pues temía ver su proyecto de Constitución “desnaturalizado” por una Conferencia Intergubernamental. Como su predecesor, el proyecto Herman tampoco prosperó, pero constituyó un hito importante para las etapas posteriores de la construcción europea.”¹⁰⁰

La segunda de las estrategias (la de los “pequeños pasos”) estuvo protagonizada por una serie de resoluciones del PE, entre las que destacan las siguientes, relativas a la CIG de Niza y de las que fueron ponentes Giorgos Dimitrakopoulos y Jo Leinen:

.../...

- capítulo 5: disposiciones financieras

- capítulo 6: coordinación de las políticas de los Estados miembros

TÍTULO V: RELACIONES EXTERIORES

Política Exterior y de Seguridad Común. Representación de la Unión. Tratados.

TÍTULO VI: ADHESIÓN A LA UNIÓN

TÍTULO VII: DISPOSICIONES FINALES

TÍTULO VIII: DERECHOS HUMANOS GARANTIZADOS POR LA UNIÓN

Derecho a la vida. Dignidad. Igualdad ante la ley. Libertad de pensamiento. Libertad de opinión y de información. Vida privada. Protección de la familia. Libertad de reunión. Libertad de asociación. Derecho a la propiedad. Libertad profesional y condiciones de trabajo. Derechos sociales colectivos. Protección social. Derecho a la educación. Derecho de acceso a la información. Partidos políticos. Acceso a la justicia. Principio de “*non bis in idem*”. Irretroactividad. Derecho de petición. Derecho al respeto del medio ambiente. Límites. Nivel de protección. Abuso de derecho.

- 100) Resolución de 25 de octubre de 2000 sobre la constitucionalización de los Tratados (ponente: Olivier Duhamel) (A5-0289/2000) DOCE C 197 de 12 de julio de 2001, p. 186 y ss. (p. 13).

- la Resolución de 18 de noviembre de 1999 sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima CIG¹⁰¹;
- la Resolución de 3 de febrero de 2000 sobre la convocatoria de la CIG¹⁰²; y
- la Resolución de 13 de abril de 2000 que contiene las propuestas del PE para la CIG¹⁰³.

En la primera de ellas, la Resolución de 18 de noviembre de 1999, el PE destacó que “la perspectiva de una Unión ampliada impone la necesidad de iniciar un proceso constitucional que incluya la simplificación y la reorganización de los Tratados en aras de la transparencia y la inteligibilidad de los mismos para los ciudadanos”. En opinión del PE, la constitucionalización de la Unión pasaba por la unificación de los Tratados en un texto único, pero dividido en dos partes que permitieran distinguir entre los artículos de los Tratados de carácter fundamental y las demás disposiciones, dando lugar así a una parte constitucional (que agrupara los objetivos de la Unión, la ciudadanía, incluidos los derechos fundamentales, y las disposiciones relativas a las instituciones y los procedimientos de toma de decisiones), y a una segunda parte (en la que se definieran las políticas de la Unión).

Por su parte, en la Resolución de 13 de abril de 2000, el PE solicitó a la CIG que abordara, entre otras, una serie de cuestiones que a la postre han resultado centrar la atención de los redactores del actual Tratado constitucional:

- la atribución a la Unión de personalidad jurídica propia que refuerce su estatuto internacional, su visibilidad y su poder de negociación;
- la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado Constitucional, dotándola así de un carácter jurídico vinculante, lo cual se hace más que necesario visto

101) A5-0058/1999. DOCE C 189 de 7 de julio de 2000, p. 222 y ss.

102) A5-0018/2000. DOCE C 309 de 27 de octubre de 2000, p. 85 y ss.

103) A5-0086/2000. DOCE C 40 de 7 de febrero de 2001, p. 409 y ss.

el decisivo papel que le tocará desempeñar en una Unión que se pretende cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa;

- el intento de adhesión de la Unión al CEDH para establecer una cooperación estrecha con el Consejo de Europa y evitar definitivamente eventuales conflictos entre el TJ y el TEDH; y
- la posibilidad de que cualquier persona pueda recurrir al TJ, procediendo con ello a completar los mecanismos de control jurisdiccional existentes.

La culminación de esta estrategia llegaría con la **Resolución de 25 de octubre de 2000 sobre la constitucionalización de los Tratados**¹⁰⁴ (de la cual fue ponente Olivier Duhamel), que tenía como objetivo crear una base constitucional que se erigiese en columna vertebral de la Unión. En ella quedaba bien patente la conexión entre Carta y Constitución. De hecho la posibilidad de adopción de una Constitución para Europa y la elaboración de un catálogo o carta comunitaria de derechos fundamentales son dos ideas que han estado siempre vinculadas entre sí.

El PE comenzaba haciendo balance de la CIG de 1996 y señalando sus lagunas. El Consejo Europeo celebrado en Florencia los días 21 y 22 de junio de 1996 invitó, entre otros, a dicha CIG a hacer todo lo posible por “simplificar los Tratados con el fin de que fueran más comprensibles para los ciudadanos”. Finalmente este objetivo se realizó en muy pequeña medida, pues se mantuvo prácticamente intacta la estructura del Tratado de Maastricht. Por otro lado, consideraba el PE que la trascendental adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE iba a suponer para la opinión pública un incremento de la legitimidad de las instituciones, siempre que la Carta quedara integrada en los Tratados, y recordaba que el TJ ya se había pronunciado con anterioridad en el sentido de que los Tratados constitutivos equivalen a una “carta

104) A5-0289/2000. DOCE C 197 de 12 de julio de 2001, pp. 186 y ss.

constitucional”. Además, en cuanto al procedimiento de adopción de una Constitución europea el PE indicaba que ello sólo podía conseguirse mediante un debate amplio y público llevado a cabo en el interior de la UE, de tal manera que se hacía preciso superar el tradicional método de la negociación intergubernamental clásica.

Teniendo en cuenta todo ello, el PE resumía sus propuestas de la siguiente manera:

“(…) reitera su voluntad de pedir que se integren en un texto constitucional los valores fundamentales, los derechos de los ciudadanos y una organización eficaz de sus instituciones y toma nota con satisfacción del amplio debate sobre la refundación de la Unión que se ha iniciado recientemente al más alto nivel político;

(…) reitera que la CIG debe modificar el procedimiento de revisión de los Tratados con vistas a la ‘constitucionalización’ de los mismos y la democratización de dicho procedimiento estableciendo un poder de coparticipación en la toma de decisiones tanto de la institución que representa a los Estados como de la que representa a los ciudadanos de la Unión; no obstante, no tiene en absoluto el propósito de disminuir la importancia del papel de los Parlamentos nacionales en la fase de ratificación. (...)”

Y justificaba la necesidad de una simplificación y reorganización de los Tratados en estos términos:

“(…) [a] pesar de la simplificación introducida por el Tratado de Ámsterdam, la arquitectura de la Unión no responde a la demanda de democracia, transparencia y simplificación.

La forma que han adoptado los resultados de las sucesivas CIG, es decir, una acumulación de Tratados largos y complicados, resulta de difícil uso tanto para los profesionales como para los ciudadanos.

Los Tratados actuales deben ser sustituidos por un ‘Tratado marco’, único, legible y breve, que contemple la fusión de la Unión Europea y de las tres comunidades en una única entidad y solamente contenga las disposiciones fundamentales de naturaleza constitucional, a saber: los objetivos de la Unión, la protección de los derechos fundamentales, la ciudadanía, la asignación y reparto de poderes y las cuestiones institucionales, figurando todas las demás disposiciones,

en particular las relativas a las políticas comunes, en protocolos anexos al ‘Tratado marco’.

(...) La recomposición de los Tratados es totalmente posible desde un punto de vista técnico. Ello representa el inicio de un proceso de ‘constitucionalización’ que parte de una revisión en régimen de ‘derecho constante’, al margen de las posiciones sobre las reformas institucionales necesarias. (...)”

En definitiva, se entendía que una futura Constitución europea o “Tratado marco” tendría la doble ventaja de ofrecer a los ciudadanos europeos un texto claro de referencia, al tiempo que permitiría la necesaria simplificación de las normas por las que se rigen las instituciones europeas. Para ello, dicha Constitución debería incluir de manera clara y precisa los siguientes contenidos:

- los valores comunes de la UE;
- los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos;
- el principio de separación de poderes y del Estado de Derecho;
- la composición, el papel y el funcionamiento de las instituciones de la Unión;
- el reparto de competencias;
- el principio de subsidiariedad;
- el papel de los partidos políticos europeos; y
- los objetivos de la integración europea.

El camino propuesto por el PE puede considerarse una aproximación bastante cercana a lo que finalmente ha ocurrido en la práctica con el actual Tratado constitucional, y se dividía en dos etapas: en primer lugar se realizaría a una reorganización de los Tratados (tarea ya iniciada en Niza); en segundo lugar, una Convención procedería a elaborar el texto de la Constitución.

En la fase inicial el PE proponía la elaboración de un primer Tratado respetando la situación jurídica e institucional en vigor. El Consejo Europeo de Niza otorgaría al Consejo el mandato de aprobar dicho Tratado reorganizado, a propuesta de la Comisión, previa consulta al TJ y dictamen conforme del PE, así como la

aprobación por los Parlamentos nacionales. El proceso constitucional se emprendería en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000 con la adopción de una declaración aneja al próximo Tratado en la que se establecieran el mandato, los procedimientos y el calendario para iniciar los trabajos de redacción de una Constitución para Europa. El PE consideraba legítimo que fueran la Comisión y el propio PE los motores de este proceso constitucional, y que se tuvieran en cuenta al máximo las aportaciones de los Parlamentos nacionales y de la opinión pública, tanto de los Estados miembros como de los Estados candidatos a la adhesión.

En una segunda etapa el PE proponía, con el objetivo de elaborar la Constitución Europea, convocar una Convención similar a la que redactó la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, a la vista de los resultados satisfactorios de este método, si bien éste debería ser adaptado con el fin de perfeccionar los procedimientos de debate y decisión en el seno de la Convención.

Las bondades del método convencional no eran compartidas por todos los europarlamentarios. Georges Berthu (en nombre del Grupo Unión por la Europa de las Naciones) y Jens-Peter Bonde (en nombre del Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias) presentaron una Opinión Minoritaria en la que, entre otras cosas, señalaban lo siguiente: “(...) [e]l informe pide que esta ‘Constitución’ la prepare una ‘Convención’ que reúna a los Gobiernos, a la Comisión, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales, según el modelo de la Convención que acaba de preparar el proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales. Sin embargo, y contrariamente a algunas declaraciones, dicha experiencia no es concluyente. Nadie ha comprendido aún de qué manera la ‘Convención’, en la que los miembros estaban mezclados de manera confusa, adoptaba sus decisiones. Ello no le ha impedido creerse superior a todas las instituciones y valerse de una legitimidad inexistente. (...)” Su disconformidad iba más allá del órgano encargado de la elaboración del proyecto de Constitución, y se atacaba a ésta misma en los siguientes términos: “(...) [a] través de la resolución, sabemos que dicha Constitución

representará un ‘texto de referencia’, que permitirá una ‘simplificación de las normas por las que se regulan las instituciones’, que establecerá claramente los ‘valores comunes de la UE’, el ‘principio de separación de los poderes’, el ‘funcionamiento de las instituciones’, el ‘reparto de las competencias’, el ‘principio de subsidiariedad’, etc. Ahora bien, todos estos temas podrían figurar en un Tratado y si se considera que el actual Tratado no es satisfactorio a este respecto, siempre es posible redactar otro que sea más claro. (...)”

Además, la propia Carta -que estaba siendo elaborada en la época de la que data este informe- ofrecía, a juicio del PE, elementos para una base constitucional común, de manera que se preveía su integración en el Tratado a modo de un primer capítulo de la Constitución.

En cuanto al plazo de elaboración, el PE consideraba que se debía disponer de un primer anteproyecto en el máximo de un año, y que la Constitución debía estar concluida para antes de las elecciones al PE de 2004. Los trabajos llevados a cabo en este proceso no deberían ser susceptibles de bloquear o retrasar el proceso de adhesión de los países candidatos. A este respecto, el PE juzgaba necesaria la participación de sus representantes en los trabajos de la Convención, pidiendo, por tanto, que formaran parte de ella. Además el PE proponía que la adopción de la Constitución se basara, previo dictamen conforme adoptado por él mismo, en un referéndum simultáneo en todos los Estados miembros que hubieran optado por este procedimiento de ratificación.

II.B. Proceso de elaboración

La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa arrancó en el Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000. Durante las negociaciones del Tratado de Niza quedaron al descubierto las carencias y deficiencias del método intergubernamental en la tarea de reformar los Tratados y

de afrontar la ampliación de la UE. Por ello dicho Tratado en su Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión¹⁰⁵ convocó una nueva CIG para el año 2004, que debería abordar cuatro cuestiones fundamentales: el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros; el estatuto jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales; la simplificación de los Tratados; y el papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Se marcaba así el camino que la construcción comunitaria debería seguir en los próximos años.

Tras la culminación de la Presidencia francesa de la Unión en el Consejo Europeo de Niza, serían las sucesivas Presidencias sueca y belga (primer y segundo semestre de 2001, respectivamente) las que darían el impulso definitivo a la gestación del futuro Tratado constitucional. El 16 de julio tuvo lugar una reunión entre los Parlamentos nacionales y el PE que contó con la participación de los Estados candidatos y que se centró en la búsqueda de un consenso para diseñar el trabajo de una Convención. Posteriormente, tras la celebración, el 9 de septiembre, del Consejo informal de Asuntos Exteriores, el 14 y 15 de diciembre de 2001 se reunió el decisivo Consejo Europeo de Laeken. En la Declaración sobre el futuro de la Unión adoptada en él¹⁰⁶ se abordaron los cuatro ejes señalados en la Declaración nº 23 del Tratado de Niza mediante el planteamiento de 67 preguntas, y se convocó una Convención a fin de darles respuesta, señalándose cuál debía ser la composición de ésta. Además, se estableció la duración y los métodos de trabajo de dicho órgano. Se daba así aprobación a la propuesta belga de que se instaurase una Convención (denominada “Convención sobre el futuro de Europa”) similar a aquella que se había encargado de elaborar la Carta, entendiendo que, ante el nuevo desafío que se presentaba, era aconsejable aprender de dicha experiencia.

La Convención tendría que responder a varias preguntas:

105) Anexo I de este libro.

106) Anexo II de este libro.

- Simplificación de los Tratados sin cambiar su contenido: ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?
- Posible reorganización de los Tratados: ¿Debe hacerse una distinción entre un Tratado básico y las demás disposiciones de los Tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del Tratado básico y de las demás disposiciones de los Tratados?
- ¿Debe integrarse la Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado básico? ¿Qué ocurre con la adhesión de la CE al CEDH?
- Esta simplificación y reorganización ¿No deberían conducir a la adopción de un texto constitucional? ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?

Los trabajos se sucedieron en el tiempo como sigue. El 28 octubre de 2001 la Presidencia de la Convención presentó un anteproyecto de Tratado concebido como un primer esquema o marco general dividido en tres partes¹⁰⁷. El 28 de febrero de 2002 supuso el inicio de los trabajos de la Convención, la cual se reunió por primera vez ese día en Bruselas dentro del semestre de presidencia española que estuvo encabezado por el significativo

107) PARTE I: DE LA ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL

Definición y objetivos de la Unión; ciudadanía y derechos fundamentales; competencias y acciones de la Unión; instituciones; vida democrática; finanzas; acción de la Unión en el mundo; la Unión y su entorno próximo; pertenencia a la Unión.

PARTE II: DE LAS POLÍTICAS Y LA REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA UNIÓN

Acción y políticas interiores; acción exterior; defensa; funcionamiento de la Unión.

PARTE III: DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES

lema de “más Europa”. Desarrolló sus trabajos a lo largo de más de un año en varias fases claramente diferenciadas.

1) Fase de escucha. Especial referencia a la Convención de Jóvenes

La primera fue una fase “de escucha”, en palabras del propio presidente de la Convención, Valéry Giscard d’Estaing, y abarcó hasta julio de 2002. En ella se determinaron las expectativas y las necesidades de los Estados miembros, de sus gobiernos y de sus parlamentos, así como de la sociedad europea. En relación con ésta última, se celebró un gran acto con organizaciones no gubernamentales y se convocó una Convención de jóvenes.

Ya en su discurso de inauguración de 28 de febrero de 2002¹⁰⁸, Giscard d’Estaing manifestó su deseo de que se organizara una “Convención de los jóvenes de Europa” a imagen y semejanza de la propia Convención, reproduciendo de la manera más fiel posible lo establecido para ésta en cuanto a la organización y el funcionamiento, y propiciándose los intercambios entre los jóvenes y los miembros de la Convención propiamente dicha. La Convención de Jóvenes se celebró del 9 al 12 de julio de 2002 en Bruselas, tras lo cual adoptó un texto definitivo¹⁰⁹ que recoge el resultado de tres días de trabajo de 210 representantes provenientes de 28 países con edades comprendidas entre los 18 y los 25 años. En dicho texto, los participantes expusieron la Europa que quieren los jóvenes, los valores que deben cimentarla. Hablaron de la Europa de los ciudadanos, una Europa abierta, tolerante, democrática, con proyección al exterior, con presencia en la escena internacional. Y apuntaron lo siguiente:

“(…) [l]os derechos sociales son derechos básicos que forman parte de la ciudadanía europea. Hoy en día, sólo a escala europea es posible proporcionar bienestar social a todos. Para llegar a ser la Europa del bienestar, la UE tiene que desarrollar una legislación común en los

108) Anexo nº III de este libro.

109) CONV 205/02 de 19 de julio de 2002.

ámbitos de la política social y de la igualdad de oportunidades. La Carta de los Derechos Fundamentales es un instrumento esencial de la construcción de una Europa de los ciudadanos, con tal que sea jurídicamente vinculante. Por ello tiene que convertirse en el primer capítulo de una constitución europea. (...)”

“(...) La igualdad debe ser un objetivo fundamental del proyecto europeo. Es esencial para el concepto de ciudadanía europea. Queremos luchar contra la discriminación en todas sus formas y en todos los niveles de nuestra sociedad. Ya se deba al sexo, el origen étnico o social, la lengua, religión o creencias, las opiniones políticas, discapacidades, edad u orientación sexual, no podemos tolerar una injusticia sistemática (...)”

En lo relativo a la idea de democracia y participación en la UE, recogieron el sentir mayoritario no ya sólo de los jóvenes sino de millones de europeos para quienes la realidad comunitaria está más alejada de lo que debería:

“(...) [l]os ciudadanos sentimos distantes a Bruselas y el proceso político que en ella se da. La alarmante escasa participación en las elecciones al Parlamento Europeo así lo ilustra. Ni los ciudadanos en general, ni nosotros, los jóvenes, en particular, entendemos quién es responsable de cada cosa en ese laberinto que es la legislación europea. Las conferencias intergubernamentales y las cumbres de la UE desde Maastricht hasta Niza han mostrado que las decisiones en la UE no se toman de manera transparente, democrática y eficiente.

Nosotros, los jóvenes de Europa apremiamos a la Convención Europea a que se esfuerce por conseguir más democracia, más transparencia y más eficiencia, a fin de recuperar el contacto con los ciudadanos. Para lograr esta meta tienen que producirse reformas fundamentales en la naturaleza de la UE que lleven a una constitución federal que incorpore la Carta de los Derechos Fundamentales, una visión más clara de las competencias y una estructura institucional renovada de Europa, en la que la juventud europea tenga una mayor influencia.”

Por lo que respecta a la Carta de Derechos Fundamentales, ésta “(...) tiene que incorporarse como núcleo de esa constitución. Tiene que ser jurídicamente vinculante y debe ser un elemento central de la constitución. (...)”

Bajo la idea de Europa en un mundo globalizado, los jóvenes abordaron un conjunto de temas de lo más diversos: el desarrollo de la PESC; la garantía de la seguridad en Europa; la solidaridad con el mundo en vías de desarrollo; la inmigración y el asilo; la lucha contra el SIDA; el comercio internacional; el papel destacado de la Unión en la gobernanza mundial; la idea de la sostenibilidad; la ciencia y la investigación; el terrorismo internacional; y la cooperación con otras regiones del mundo.

Casi un año después, los días 20 y 21 de mayo de 2003 el *Praesidium* de la Convención de Jóvenes organizó, junto con el Foro Europeo de la Juventud, una reunión en la sede del PE en Bruselas, con el objetivo de evaluar el Proyecto de Tratado Constitucional a la luz de las proposiciones que habían sido formuladas en la sesión de la Convención de Jóvenes de julio de 2002. Los resultados finales de dicha reunión fueron presentados en forma de documento al *Praesidium* y a los miembros de la Convención europea. En este documento los participantes elogiaron la puesta en marcha del proceso encaminado a elaborar una Constitución para Europa. Sin embargo, lamentaron el hecho de que algunas de las peticiones realizadas por la Convención de Jóvenes en julio de 2002 (que fueron reafirmadas en las distintas Convenciones nacionales de jóvenes que se organizaron a lo largo de toda Europa) no hubieran sido abordadas en el Proyecto de Tratado constitucional.

2) Fase deliberativa

A continuación tuvo lugar una fase deliberativa o de análisis, que se extendió hasta finales de 2002 y estuvo centrada en comparar las distintas opiniones y ponderar su alcance y sus consecuencias. En ella se intentó dar respuesta a preguntas tales como: ¿para qué sirve la Unión? ¿Qué competencias debe ejercer? ¿Cómo debe hacerlo? ¿Quién debe hacerlo?

3) Fase de formulación de propuestas

Por último se realizó una última fase de formulación de propuestas, las cuales fueron presentadas a los jefes de Estado y de

Gobierno reunidos en el Consejo Europeo en los meses de junio y julio de 2003. Dicha presentación se produjo en dos fases, dado el mayor tiempo que se necesitó para terminar de organizar la complicada Parte III dedicada a las políticas de la Unión.

En una primera fase el 20 de junio de 2003 en el Consejo Europeo celebrado en Salónica (Grecia) se presentó el resultado de los trabajos que la Convención había finalizado el 13 de junio, que incluían:

- el Prefacio;
- el Preámbulo;
- la Parte I (arquitectura institucional de la Unión);
- la Parte II (Carta de los Derechos Fundamentales);
- el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales;
- el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; y
- el Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el PE y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros.

Posteriormente, en una segunda fase el 18 de julio de 2003 en Roma Valéry Giscard d’Estaing hizo entrega al entonces presidente del Consejo Europeo, Silvio Berlusconi, del resultado de los trabajos que la Convención había finalizado el 10 de julio. Esta es la versión final y completa del Proyecto elaborado por la Convención¹¹⁰, que, además de lo anterior, incluye:

- la Parte III (políticas y funcionamiento de la Unión);
- la Parte IV (disposiciones generales y finales);
- el Protocolo sobre el Grupo del Euro;

110) “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 junio y el 10 julio de 2003, presentado al presidente del Consejo Europeo en Roma, 18 de julio de 2003”. DOUE C 169, de 18 de julio de 2003 (pp. 1-105).

- el Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom;
- la Declaración aneja al Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el PE y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros;
- la Declaración sobre la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior; y
- la Declaración al acta final de firma del Tratado por el que se instituye la Constitución.

II.C. La Convención: composición, trabajos, naturaleza y poderes

1) Composición

La Convención sobre el futuro de Europa reunió a un total de **105 personalidades** (88 hombres y apenas 17 mujeres), de los 15 Estados miembros y de los 13 países candidatos (los 10 que ingresaron el 1 de mayo de 2004¹¹¹ más Bulgaria, Rumania y Turquía), cada uno de los cuales contaba con su correspondiente suplente.

Su composición fue muy similar a la de la Convención que elaboró la Carta, si bien con algunas novedades:

- la Comisión contó con dos representantes, en lugar de uno solo como había ocurrido en la I Convención;
- se incorporó, en calidad de miembros de la Convención y con plena participación en ella, a los representantes de los gobiernos y de los parlamentos de los países candidatos, aunque no se les permitía impedir el consenso alcanzado entre los Estados miembros;
- el presidente y los dos vicepresidentes del *Praesidium* no fueron elegidos por la propia Convención de entre sus miembros (como había ocurrido en la I Convención), sino por el Consejo.

111) Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Lituania, Eslovenia, Malta y Chipre.

Los 105 miembros se repartían de la siguiente manera:

- 16 representantes del PE¹¹²;
- 30 representantes de los parlamentos de los Estados miembros (dos por cada Estado)¹¹³;
- 15 representantes de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado)¹¹⁴;
- 26 representantes de los parlamentos de los países candidatos (dos por cada uno de ellos);
- 13 representantes de los jefes de Estado o de Gobierno de los países candidatos (uno por cada país);
- 2 representantes de la Comisión Europea (António Vitorino¹¹⁵ y Michel Barnier¹¹⁶); y
- 3 personalidades elegidas por el Consejo para encabezar el *Praesidium*.

Al igual que ocurrió al elaborar la Carta, en esta ocasión también un *Praesidium* se situó en primera línea de la Convención. Su presidente fue Valéry Giscard d'Estaing¹¹⁷, quien estuvo asistido de dos vicepresidentes: Jean-Luc Dehaene y Giuliano Amato.¹¹⁸ Además, completaban el *Praesidium* nueve miembros de la Convención -tal y como se había previsto en Laeken-, a los que se les unía un invitado:

112) Entre ellos dos españoles: el que fue presidente de esta delegación del PE, Iñigo Méndez de Vigo (PPE), y Carlos Carnero (PSE), que fue miembro suplente.

113) Por España fueron titulares Gabriel Cisneros (PP) y Josep Borrell (PSOE), y suplentes Alejandro Muñoz Alonso (PP) y Diego López Garrido (PSOE).

114) En el caso de España fueron titulares Ana Palacio (hasta marzo de 2003) y Alfonso Dastis (desde esa fecha en adelante), y suplentes Carlos Bastarreche (hasta septiembre de 2002), Alfonso Dastis (de septiembre de 2002 a marzo de 2003) y Ana Palacio (a partir de marzo de 2003).

115) Por entonces Comisario de Justicia y Asuntos de Interior.

116) En aquellos momentos Comisario de Política Regional y de la Reforma de las Instituciones.

117) Presidente de la República francesa entre 1974 y 1981.

118) Antiguos Jefes de Gobierno de Bélgica e Italia, respectivamente.

- 3 representantes de todos los gobiernos que ejercerían la presidencia del Consejo durante la Convención¹¹⁹;
- 2 representantes de los parlamentos nacionales (John Bruton y Gisela Stuart);
- 2 representantes del PE (Klaus Hänsch e Iñigo Méndez de Vigo);
- 2 representantes de la Comisión Europea (António Vitorino y Michel Barnier); y
- 1 representante del parlamento esloveno, Alojz Peterle, que asistió a las reuniones en calidad de invitado tras ser nombrado para ello por los representantes de los parlamentos de los países candidatos.

La misión que guió las labores del *Praesidium* fue la de desempeñar un papel de liderazgo e iniciativa, aportando a la Convención elementos básicos de trabajo y dándole así a ésta el impulso necesario. Entre sus funciones se encuentran las que le correspondían en particular para preparar el proyecto de orden del día de las sesiones plenarias y supervisar las actividades y la organización del Foro. El *Praesidium* se reunía periódicamente, por lo general dos veces al mes: una vez inmediatamente antes de las sesiones plenarias de la Convención y otra entre sesión y sesión.

Además, en calidad de **observadores** participaron diversos representantes:

- 6 del Comité de las Regiones¹²⁰;

119) Por España: Ana Palacio (hasta marzo de 2003) y Alfonso Dastis (desde esa fecha en adelante). Por Dinamarca: Henning Christophersen. Y por Grecia: Giorgos Katiforis (hasta febrero de 2003) y Georges Papandreou (a partir de esa fecha).

120) Josef Chabert, Manfred Dammeyer, Patrick Dewael, Claude du Granrut, Claudio Martín y Ramón Luis Valcárcel Siso. Este último sustituyó a Eduardo Zaplana en febrero de 2003, tras la suplenia de Eva-Riitta Siitonen en octubre de 2002.

- 3 del Comité Económico y Social¹²¹;
- 3 de los interlocutores sociales europeos¹²²; y
- el Defensor del Pueblo Europeo, Nikiforos Diamandouros¹²³.

Por invitación del *Praesidium* podían tomar la palabra el Presidente del TJ y el Presidente del Tribunal de Cuentas.

La Convención contó con la asistencia de una **Secretaría** dirigida por Sir John Kerr, ex jefe del Servicio diplomático británico, con quien colaboró como adjunta Annalisa Giannella, funcionaria europea, a quienes se unían otras 17 personas. La Secretaría asistía a los miembros de la Convención en todos los aspectos de su trabajo, a través -en particular- de la preparación de documentos de discusión para los debates, la redacción de documentos de reflexión y la elaboración de síntesis de los debates. Además, la Secretaría se ocupaba de la logística y demás aspectos prácticos de la Convención, así como de la organización de las actividades del Foro. Sus miembros procedían fundamentalmente de la Secretaría General del Consejo; junto a ellos había expertos de la Comisión Europea y de la Secretaría del PE, así como personal externo a las instituciones.

Con el objeto de lograr la máxima transparencia, todas las deliberaciones y documentos de trabajo fueron públicos y accesibles por **Internet** en la web oficial de la Convención¹²⁴. De igual manera,

121) Roger Briesch, Göke Daniel Frerichs y Anne-Maria Sigmund.

122) João Cravinho, Emilio Gabaglio y Georges Jacobs.

123) El Sr. Diamandouros sustituyó a su antecesor en el cargo, Jacob Söderman, en marzo de 2003.

124) <http://european-convention.eu.int>. El contenido de esta web se ciñe a los trabajos de la Convención, de manera que está actualizado a julio de 2003, cuando aquélla concluyó su labor. Para información sobre la posterior CIG 2003-2004 puede consultarse la web denominada “*Futurum*”: http://europa.eu.int/constitution/futurum/index_es.htm. Si lo que se desea es información sobre la Constitución tal y como ésta quedó fijada con la firma de los jefes de Estado y de Gobierno de 29 de octubre de 2004: <http://europa.eu.int/constitution/>.

el sitio “Europa 2004” del PE¹²⁵ ofrece información sobre la labor de la delegación del PE en la Convención y las tomas de posición de dicha institución sobre el futuro de la UE. Por su parte, la Oficina del PE en España habilitó también en su página web¹²⁶ un apartado específico sobre el funcionamiento y las actividades de la Convención que permitió seguir en nuestro país muy de cerca la evolución del debate sobre el futuro de Europa.

Además, para asociar a los ciudadanos al debate se creó un **foro**¹²⁷ abierto a las organizaciones que representan a la sociedad civil: interlocutores sociales, mundo empresarial, ONGs, círculos académicos, etc. Las organizaciones que participaron en el foro recibían regularmente información acerca de los trabajos de la Convención. Podían ser oídas o consultadas sobre asuntos concretos, en la forma determinada por el *Praesidium*, y sus contribuciones eran incorporadas al debate. La sesión plenaria de la Convención Europea de los días 24 y 25 de junio de 2002 fue dedicada a la sociedad civil, y en ella diversas asociaciones y organizaciones tuvieron la oportunidad de expresar y presentar sus puntos de vista ante los miembros de la Convención. La lista completa de las organizaciones registradas en el Foro hasta el 7 de junio de 2002 puede consultarse en el documento CONV 112/02. De entre otras muchas, a modo de ejemplo cabe citar las siguientes:

ENTIDADES POLÍTICAS O PÚBLICAS: Presidencia del Parlamento Vasco; Gobierno de Irlanda del Norte; Iglesia evangélica luterana de Finlandia; Asamblea de regiones europeas; Consejo de municipios y regiones europeas; Red europea de grandes ciudades; etc.

MUNDO ACADÉMICO Y CÍRCULOS DE REFLEXIÓN: Escuela de Ingenieros de San Sebastián; Facultad de ciencias políticas de la universidad estatal de Milán; Asociación internacional de

125) <http://www.europarl.eu.int/europe2004>.

126) <http://www.europarl.es>.

127) <http://european-convention.eu.int/forum.asp?lang=ES>.

amigos de Robert Schuman en Grecia; Centro para la reforma europea; Centro de estudios políticos europeos; Centro europeo de documentación e investigación; Centro de estudio sobre un Código civil europeo; etc.

ÁMBITO SOCIOECONÓMICO: Confederación General del Trabajo (Francia); Consejo europeo de profesiones liberales; Iniciativa de servicios de utilidad pública; Federación belga de cooperativas; Organización internacional y europea de servicios públicos.

OTROS (SOCIEDAD CIVIL, ONGS Y CORRIENTES DE PENSAMIENTO, TODO ELLO DE LA MÁS VARIADA PROCEDENCIA): Asociación para la Cooperación con el Sur “Las Segovias”; Asociación para la Defensa del Derecho al Desnudo; Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE); Asociación internacional para la promoción de las mujeres de Europa; Caritas Europa; Comité de organizaciones profesionales agrícolas de la UE; Confederación de organizaciones familiares de la UE; Conferencia de Iglesias europeas; Eurogrupo para el bienestar de los animales; Red europea anti-pobreza; Red europea de la infancia; Red europea de ciudadanos “Europe now!”; Foro europeos de discapacitados; Organización europea de asociaciones militares; Sección europea de la Asociación internacional de lesbianas y gays; Asociación europea de mujeres abogadas; Iglesia evangelista de Alemania; Federación humanista europea; Consejo húngaro de la sociedad civil; Jóvenes europeos (Francia); Delegación europea del Movimiento mundial de madres; Instituto norte-sur; Plataforma de ONGs europeas sociales; Fundación polaca Robert Schuman; Cruz Roja de la UE; Sociedad laica y plural; Unión de federalistas europeos; etc.

Junto con esta opción de participación mediante el asociacionismo en grupos y organizaciones, se posibilitó también la participación ciudadana a título individual, que fue posible gracias a los foros de debate dedicados al futuro de Europa en los sitios web de debates nacionales. Esto se realizó en España principalmente a

través del Foro del Consejo español para el Debate sobre el Futuro de Europa, así como mediante el correo electrónico de la Oficina del Parlamento Europeo en España¹²⁸, al cual fue posible enviar las contribuciones de los particulares en lengua española.

El Consejo para el Debate sobre el Futuro de Europa se creó mediante Real Decreto 779/2001, de 5 de julio a iniciativa del entonces Presidente del Gobierno, José María Aznar, con el fin de promover y estimular la participación de los ciudadanos y las instituciones en dicho debate y contribuir así al desarrollo de una auténtica opinión pública sobre temas europeos. Integraron este Consejo personalidades relevantes de los medios sociales, económicos y académicos presididas por Álvaro Rodríguez Bereijo, ex presidente del TC y representante del Gobierno español en la I Convención. Entre las diversas actividades en las que participó, cabe destacar su colaboración con diferentes Fundaciones y Asociaciones tales como la Fundación Ortega y Gasset, Areces, Diálogos, Cánovas del Castillo, Luis Vives, Consejo Federal del Movimiento Europeo, Instituto de España, Colegio libre de Eméritos o Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos. Por otro lado, el Consejo creó, junto con el Ateneo de Madrid, el Foro Permanente Europeo para acoger un debate de periodicidad mensual acerca de las cuestiones del desarrollo de la UE, y mantuvo contactos con la Federación Española de Municipios y Provincias y con diversas Comunidades Autónomas. Igualmente el Consejo participó en seminarios y ciclos organizados por diferentes universidades y Colegios Profesionales, y suscribió con el Consejo de la Juventud de España un convenio marco de colaboración con el fin de dar a conocer entre la población juvenil la importancia y contenidos del debate sobre el futuro de Europa. El debate se reveló fructífero tanto en el ámbito académico como en el cívico. Por lo que a este último respecta, participaron organizaciones sociales de gran arraigo en nuestro país, tales como el sindicato UGT, la CEOE o el Consejo Superior de las Cámaras de Comercio; corporaciones

128) epmadrid@europarl.eu.int.

jurídicas como la Dirección General del Notariado; y organismos de acción exterior de varias Comunidades Autónomas. Una de las primeras acciones que puso en marcha el Consejo fue la de crear una página web¹²⁹ que permitiera servir de cauce y de coordinación del debate público. En ella se incluyó información sobre los trabajos del Consejo y de la Convención, contribuciones nacionales e internacionales y varios foros interactivos donde los ciudadanos pudieran manifestar su opinión sobre aquellos temas que consideraran prioritarios.

2) Trabajos

La Convención desarrolló sus tareas tanto en sesiones plenarias como en diversos grupos de trabajo.

Sesiones plenarias: la Convención se reunía en sesión plenaria una o dos veces al mes en el edificio del PE en Bruselas. El *Praesidium* se encargaba de fijar el orden del día de estas sesiones, antes de las cuales se transmitían a los convencionales diversos documentos que les permitían preparar su participación. Pese a que se abordaban cuestiones de lo más diversas, por lo general cada sesión se centraba fundamentalmente en uno o dos temas principales. Las sesiones –cuya duración era de dos medias jornadas– tenían carácter público, en consonancia con la tónica general que guió desde el principio el debate sobre el futuro de la Unión. A lo largo de los 16 meses que duraron los trabajos de la Convención, ésta celebró un total de 48 sesiones plenarias.

Grupos de trabajo: en junio de 2002, con el objetivo de profundizar en temas concretos cuyo tratamiento detallado en las sesiones plenarias sería dificultoso, se crearon grupos de trabajo compuestos por miembros de la Convención. A medida que se avanzaba en las tareas fueron estableciéndose nuevos grupos de trabajo hasta llegar a un total de 11, cada uno de los cuales se encargó de reflexionar sobre temas específicos:

129) <http://www.futuroeuropa.es>.

- Grupo I: Subsidiariedad.
- Grupo II: Carta de los derechos fundamentales.
- Grupo III: Personalidad jurídica.
- Grupo IV: Parlamentos nacionales.
- Grupo V: Competencias complementarias.
- Grupo VI: Gobernanza económica.
- Grupo VII: Acción Exterior.
- Grupo VIII: Defensa.
- Grupo IX: Simplificación.
- Grupo X: Libertad, seguridad y justicia.
- Grupo XI: Europa social.

Todos ellos (bajo el liderazgo de sus respectivos presidentes) celebraron varios debates y discusiones con expertos, para proceder finalmente a formular sus conclusiones, que fueron presentadas a modo de Informe Final a la sesión plenaria de la Convención. Estas constituyeron el punto de partida de posteriores debates llevados a cabo en el pleno y de las propuestas de artículos sobre las que trabajó el *Praesidium*.

Contribuciones: al margen de las sesiones plenarias y de los grupos de trabajo, los miembros de la Convención podían presentar sus puntos de vista y sus ideas mediante contribuciones escritas, que se distribuían a todos sus colegas y que se hicieron accesibles al común de los ciudadanos mediante su publicación en la web oficial de la Convención.

3) Naturaleza y poderes

Al analizar el papel de la Convención se advierte que sus objetivos eran ambiciosos. Desde el principio estuvo guiada por la misión de llevar a cabo una auténtica refundación intelectual de la UE, y sus trabajos se vieron imbuidos de la idea de estar marcando un momento de no retorno en la historia de la integración europea. Sin embargo, las numerosas críticas realizadas tanto a su naturaleza como a lo limitado de sus poderes sitúan los resultados de sus trabajos en unos términos mucho más modestos.

Por lo que respecta a su **naturaleza**, la Convención no fue ni una CIG ni un Parlamento. No fue una CIG, lo cual constituyó motivo de vanagloria para sus componentes, ya que habitualmente se suelen desdeñar las Conferencias Intergubernamentales como foros en los que se asiste a la más descarnada de las luchas entre los Estados miembros, obsesionados por conseguir -más o menos legítimamente- el mayor provecho posible para sí. Los convencionales no habían recibido ningún mandato de los Gobiernos para negociar en nombre de éstos, sino que tenían por misión la elaboración de un texto que, después sí, sería examinado y aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno. Pero la Convención no fue tampoco -ni mucho menos- un Parlamento. Mucho se habla del carácter democrático de su composición, pero ha de tenerse presente que, por una parte, los ciudadanos no participaron de forma directa en su elección (como sí ocurre en las auténticas cámaras parlamentarias, tales como el PE o los parlamentos nacionales), y que, por otra, la Convención no era dueña de su propio trabajo ni cabía engaño al respecto, pues sabía desde el primer momento que el resultado de su tarea sería sometido a la inexorable CIG de turno. Además, el elevado número de sus componentes y la diversa procedencia de éstos -aspecto éste último que se ha presentado como toda una garantía de pluralidad- en la práctica generaron obstáculos a la necesaria operatividad y efectividad.

En definitiva, la Convención no fue ni más ni tampoco menos que la reunión de un grupo de personas con la tarea común de elaborar un proyecto, basándose para ello en el principio de unidad de todos sus componentes. En este sentido Giscard d'Estaing apelaba al entendimiento y a lo que denominó “espíritu de la Convención”:

“(…) [e]sta Convención no podrá lograr su objetivo si se limita a ser un lugar de expresión de opiniones divergentes. Tiene que convertirse en un crisol en el que cada mes se vaya fraguando un enfoque común. (...) [L]os miembros de la Convención deberemos dirigirnos

unos a otros y tratar de configurar, poco a poco, un ‘espíritu de la Convención’.”¹³⁰

En lo relativo a sus **poderes**, Iñigo Méndez de Vigo¹³¹ citaba la fórmula de George Washington (presidente de la Convención de Filadelfia de 1787 y primer presidente de EE.UU.): la Convención podía “debatir sobre todo, proponer lo que quiera, pero no decidir nada”, ya que, según el art. 48 del TUE, es la CIG la que tendría la última palabra.

“Artículo 48. El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. (...) Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

La trascendental Declaración de Laeken otorgó a la Convención el mandato de redactar un documento final en los siguientes términos:

“[l]a Convención estudiará las diferentes cuestiones y establecerá un documento final que podrá comprender bien distintas opciones, precisando el apoyo que hubieran recibido, bien recomendaciones en caso de consenso.

Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final servirá de punto de partida para los

130) GISCARD D’ESTAING, V. *Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Convención en Bruselas el 28 de febrero de 2002*. CONV 4/02, p.22 (Anexo III de este libro).

131) Véase el prólogo “¿Por qué una Convención?” incluido en la Serie de Documentos de Conclusiones de los Grupos de Trabajo de la Convención Europea, publicados por la Oficina del PE en España.

debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas.”¹³²

Una vez concluidos los trabajos de la Convención en julio de 2003, ésta dejó de existir como tal. La siguiente fase correspondió en exclusiva a los jefes de Estado y de Gobierno, sin que fuera posible que los miembros del *Praesidium* que en su día dirigieron la Convención tuvieran derecho a acudir, por sí mismos o por representación, a las reuniones de la CIG. En el decisivo momento de presentación del proyecto de Tratado constitucional a los jefes de Estado y de Gobierno el 20 de junio de 2003 en Salónica, Giscard d’Estaing ya les advirtió de los peligros de romper el equilibrio alcanzado:

“(…) [e]ste proyecto de Tratado Constitucional representa un edificio y un equilibrio. (…)

Son ustedes quienes a partir de este momento van a asumir la responsabilidad del futuro de nuestro proyecto. Quisiera insistir sobre el hecho de que este proyecto está en sus manos, a su nivel, en manos de ustedes, que son los jefes de Estado y de gobierno de Europa, puesto que ya no se trata de un debate técnico, sino del futuro de una Constitución.

Quisiera igualmente pedirles que cuiden de que la ruptura del equilibrio, si se cuestionan sus disposiciones, no ponga en peligro la solidez del edificio. (…)”¹³³

II.D. CIG 2003-2004

La cuestión que surgía a continuación era la siguiente: ¿hasta dónde llegaba el poder de la CIG para cambiar el texto que le había sido presentado? O dicho de otro modo: ¿había algún límite al poder de decisión de la CIG? ¿Existía alguna parte o partes

132) Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE, epígrafe III: “La convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa” (subrayado añadido) (Anexo II de este libro).

133) GISCARD D’ESTAING, V. *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003* (pp. 20-21) (subrayado original).

del Proyecto que resultasen intocables? ¿Podía la CIG introducir modificaciones hasta el infinito, sin ningún tipo de límite?

A este respecto no había nada taxativamente establecido más allá de la idea de que la CIG debía proceder a la aprobación definitiva del texto elaborado por la Convención antes de que éste pasase a ser ratificado en el interior de los Estados miembros. Ante la celebración de la CIG existían dos maneras de entender la tarea que le había sido encomendada. Por un lado, unos sostenían que el proyecto de Constitución debía mantenerse tal y como fue entregado por la Convención a los jefes de Estado y de Gobierno, sin que éstos pudieran modificarlo, alegando que representaba un compromiso imbuido de la mayor de las legitimidades posibles: la proveniente de la propia composición y naturaleza del órgano que lo había elaborado. Por el contrario, otros defendían que todo quedara abierto al debate, ya que al fin y al cabo la soberanía reside en los Estados, por lo que éstos habían de tener la última palabra.

Por su parte, la Comisión Europea (institución representativa del interés comunitario por excelencia), desde que abogó firmemente por el método convencional en Niza, mantuvo siempre que la CIG debía ser una fase breve y concluyente, definitiva. Sin embargo, esto no significa que la CIG hubiera de limitarse a realizar una aprobación automática o maquinal del texto, pues ello privaría a dicha Conferencia de su innegable responsabilidad política. Y así, si bien la CIG 2003-2004 no puede asimilarse del todo a cuantas le han precedido, en lo esencial conservaba la misión principal de este tipo de Conferencias, cual es la de permitir a los jefes de Estado y de Gobierno ejercer su responsabilidad política y presentar el texto definitivo que debería ser sometido a la ratificación por parte de Estados miembros.

En la práctica, si los trabajos de la Convención hubieran obtenido un apoyo rotundo e inequívoco por parte de ésta, habría habido poca legitimidad para introducir muchos cambios, y la CIG se habría visto presionada a aprobar el texto sin grandes retoques. El propio Giscard d'Estaing señalaba lo siguiente:

“[n]o cabe duda (...) de que para la opinión pública nuestra recomendación tendría considerable peso y autoridad si pudiéramos lograr un amplio consenso sobre una propuesta única que pudiéramos presentar todos. Si lográramos un consenso sobre este punto, abriríamos la puerta hacia una Constitución para Europa.”¹³⁴

Y en la misma línea Carlos Carnero se manifestaba en estos términos:

“[e]l consenso -entendido no como unanimidad, pero sí como posición claramente mayoritaria- es y será la base de los trabajos de la Convención y de la Constitución que elabore. La cuestión, por consiguiente, estriba en influir sobre ese consenso, para que sea lo más avanzado posible, desde una amplia *coalición europeísta* que vaya desde los miembros de la Convención hasta la sociedad civil, pasando por las instituciones que, como el PE y la Comisión, mejor representan el interés comunitario. Esta coalición también debe presionar para que la CIG asuma la propuesta de la Convención sin rebajarla y que, al final, se consulte a la ciudadanía.”¹³⁵

Sin embargo, dentro de la propia Convención hubo desencuentros en algunos casos nada desdeñables, de manera que la idea de desunión que en ocasiones se transmitió hacia afuera no era precisamente la más adecuada para exigir después que se respetara algo que nacía flojo de apoyos en su seno. No obstante, también en este punto hay opiniones de lo más diversas: para unos la Convención protagonizó divergencias sobresalientes; para su presidente, en cambio, el consenso era claro, tal y como señaló en Salónica:

134) GISCARD D'ESTAING, V. *Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Convención en Bruselas el 28 de febrero de 2002*. CONV 4/02, p. 20 (Anexo III de este libro).

135) Carlos Carnero González es eurodiputado del PSE y fue miembro de la Convención Europea. Estas reflexiones se encuentran en el prólogo “*Una Constitución Europea aprobada en referéndum*” incluido en la Serie de Documentos de Conclusiones de los Grupos de Trabajo de la Convención Europea, que se publicaron por la Oficina del PE en España (cursiva original).

(...) [e]n nuestra última sesión plenaria, el 13 de junio, este documento fue adoptado por un amplio consenso. Cinco convencionales hubieran preferido un enfoque euroescéptico, pero la Convención no aceptó esa propuesta. Yo le he transmitido a usted, Señor Presidente, el informe que presentaron. (...)

Desde el comienzo de nuestros trabajos, el 27 de febrero de 2002, fuimos conscientes del hecho de que nuestras recomendaciones sólo tendrían valor y adquirirían autoridad en la medida en que lográramos alcanzar un amplio consenso sobre un proyecto que presentáramos en común. La Convención ha logrado hacerlo, y así nuestras propuestas abren la vía a una Constitución para Europa.”¹³⁶

Una vez concluido el papel de la Convención era tarea de los jefes de Estado y de Gobierno otorgar su aprobación al Tratado constitucional. Con este objetivo, el 4 de octubre de 2003 el presidente de turno del Consejo Europeo, Silvio Berlusconi, inauguró formalmente en Roma¹³⁷ la CIG que debería proceder a dicha aprobación. En aquella ocasión se constató la opinión unánimemente compartida de que la Convención había hecho un buen trabajo (al realizar una síntesis feliz de las distintas tradiciones y culturas constitucionales del continente europeo y de los valores que éstas expresan), y se convino en que el Proyecto de Constitución presentado por aquella gozaba de un amplio consenso. Así pues, en el comienzo de la andadura de la CIG los líderes políticos europeos se mostraban optimistas en cuanto a los futuros resultados de aquella, seguros como estaban del éxito de la Conferencia y de la aprobación del Proyecto de Constitución europea para diciembre de 2003, que de esta manera quedaría listo para iniciar su proceso de ratificación en la primavera de 2004, producida ya la adhesión de los 10 nuevos socios y coincidiendo con las elecciones al PE.

Sin embargo, el camino no iba a ser nada fácil. En el Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003 los jefes de

136) GISCARD D'ESTAING, V. *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003* (pp. 2-3) (subrayado añadido).

137) Véase la Declaración de Roma (Anexo V de este libro).

Estado y de Gobierno no alcanzaron un acuerdo sobre el texto final del Tratado constitucional, debido sobre todo a las divergencias en el reparto del poder en las instituciones de la Unión, especialmente por lo que respecta a la formación de la mayoría cualificada en el seno del Consejo. De esta manera, los debates se prolongarían a lo largo de la Presidencia irlandesa durante el primer semestre de 2004. Por fin el acuerdo se produjo en el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004: el texto dejaba de ser un proyecto para convertirse en un auténtico Tratado, cuyo contenido quedaba definitivamente fijado¹³⁸. En términos generales la CIG mejoró el texto que le había sido presentado por la Convención mediante la introducción de una serie de modificaciones, la mayoría de carácter técnico y algunas de mayor contenido político.

Concluida así la fase de la CIG, el siguiente paso consistía en la firma oficial del texto por los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros de la UE, previa comprobación y traducción del Tratado constitucional a todos los idiomas oficiales de la UE¹³⁹. Inicialmente estaba previsto que la firma se celebrase en Roma, rindiendo así homenaje a la firma de los Tratados CEE y CEEA que tuvo lugar en 1957 en dicha ciudad. Esta previsión se había mantenido incluso después de constatar la imposibilidad de que la Constitución resultara aprobada durante la presidencia italiana del segundo semestre de 2003, dando por buena la firma en Roma aun cuando la aprobación se produjese durante la presidencia irlandesa, y ello por el motivo ya expuesto, gracias a la gentileza del gobierno irlandés, que renunciaba a celebrar la firma en Dublín -tal y como correspondería- para resaltar un sentido de inicio de “segundo ciclo” o “pacto refundador” del proceso de integración europea. Sin embargo, el atentado terrorista ocurrido en Madrid

138) Con posterioridad, el 12 de octubre del mismo año se aprobaron las Declaraciones anexas al Acta Final de la CIG y Acta Final.

139) Un total de 21 tras las adhesiones de mayo de 2004: alemán, checo, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, finlandés, francés, griego, húngaro, inglés, irlandés, italiano, letón, lituano, maltés, neerlandés, polaco, portugués y sueco.

el 11 de marzo de 2004 llevó, entre otros, al alcalde de Roma a proponer un cambio de emplazamiento, sugiriendo la celebración de la firma en Madrid, como un modo de visibilizar los valores de democracia y libertad frente al fanatismo y al terror. Finalmente se rechazó esta opción y la firma tuvo lugar, tal y como estaba previsto inicialmente, en Roma, el 29 de octubre de 2004.

Con la firma del Tratado constitucional se abría el camino para la siguiente fase, la última en el largo camino hacia la entrada en vigor del documento: la ratificación en el interior de todos y cada uno de los Estados miembros de la UE.

II.E. Ratificación en todos los Estados miembros. Entrada en vigor

1) Procedimientos internos de ratificación y entrada en vigor

Con el Tratado constitucional se trata de empezar de nuevo -si bien sólo formalmente-, en una suerte de refundación jurídica de la Unión. Así, dicho Tratado (con vocación de duración ilimitada en el tiempo, art. IV-446) derogará el Derecho originario vigente hasta entonces¹⁴⁰ (el cual se extinguirá, manteniéndose sin embargo todo el Derecho derivado junto con su interpretación jurisprudencial dada por el TJ, todo lo cual habrá que ir adaptándolo al nuevo marco jurídico); y lo reemplazará, de manera que la UE creada por el Tratado constitucional sucederá a la originada por el TCE y TUE (sucesión de una organización internacional por otra del mismo nombre, art. IV-438).

140) Quedarán derogados el TCE y el TUE (art.IV-437) -junto con los actos que en su día los completaron o modificaron (Protocolo anexo nº 33)-, así como los distintos Tratados de Adhesión (con las salvedades establecidas en los Protocolos anexos nºs 8 y 9). En definitiva, los Estados dejarán de ser miembros de las CC.EE. y de la UE al amparo de sus respectivos Tratados de Adhesión, y serán miembros de la UE en virtud del Tratado constitucional. Por su parte, el Tratado Euratom no es derogado, sino que se mantiene en vigor a través de la remisión llevada a cabo por el Protocolo anexo nº 36, que, lógicamente, realiza ciertas adaptaciones.

Ahora bien: para que todo ello se produzca (es decir: para que el Tratado constitucional llegue a entrar en vigor) se requiere previamente su ratificación en el interior de todos los Estados miembros según sus respectivos procedimientos constitucionales internos¹⁴¹. Dadas las distintas tradiciones jurídicas e históricas que conviven en Europa, los procedimientos previstos por cada Constitución a este respecto no son idénticos, e incluyen los mecanismos siguientes (bien uno solo o bien ambos de forma sucesiva, según el Estado en cuestión):

- la vía parlamentaria: el texto se adopta tras la aprobación de un texto relativo a la ratificación de un Tratado internacional por la cámara o cámaras parlamentarias del Estado;
- la vía del referéndum: se organiza un referéndum y se somete directamente a los ciudadanos el texto del Tratado, pronunciándose éstos a favor o en contra de él.

Ambas fórmulas pueden tener variaciones o combinaciones, como los casos en que la adopción del texto exija la previa adaptación de la Constitución nacional, la cual puede requerir, a su vez, aprobación vía referéndum.

En el siguiente cuadro pueden examinarse los distintos procedimientos y la situación de las ratificaciones en el estado en que éstas se encuentran en octubre de 2005¹⁴²:

141) En un principio, la idea de la Comisión Europea, que fue incluso transmitida a la CIG, era la de celebrar un único día de ratificación en toda la UE -si bien en cada Estado siguiendo su propio procedimiento interno al respecto, ya fuera aprobación parlamentaria, ya referendun-. Y ello con la intención de estimular e intensificar un auténtico debate europeo sobre la Constitución.

142) Fuente: http://europa.eu.int/constitution/futurum/ratification_fr.htm y actualizaciones posteriores.

ESTADO MIEMBRO	PROCEDIMIENTO	FECHA PREVISTA	REFERENDOS EUROPEOS PREVIOS
Alemania	Parlamentario	RATIFICADO <i>Bundestag: 12 mayo 2005</i> - votos a favor: 569 - votos en contra: 23 - abstenciones: 2 <i>Bundesrat: 27 mayo 2005</i> - a favor: 15 Estados - abstención: 1 Estado	NO
Austria	Parlamentario	RATIFICADO <i>Nationalrat: 11 mayo 2005</i> <i>Bundesrat: 25 mayo 2005</i>	1994: adhesión
Bélgica	Parlamentario	RATIFICADO <i>Sénat: 28 abril 2005</i> - votos a favor: 154 - votos en contra: 9 - abstenciones: 1 <i>Chambre des representants: 19 mayo 2005</i> - votos a favor: 118 - votos en contra: 18 - abstenciones: 1	NO
Chipre	Parlamentario	RATIFICADO 30 junio 2005 - votos a favor: 30 - votos en contra: 19 - abstenciones: 1	NO
Dinamarca	Referéndum	Inicialmente previsto para el 27 de septiembre 2005, pero SUSPENDIDO	1972: adhesión 1986: AUE 1992 y 1993: T. Maastricht (2 veces) 1998: T. Ámsterdam 2000: acceso al euro

ESTADO MIEMBRO	PROCEDIMIENTO	FECHA PREVISTA	REFERENDOS EUROPEOS PREVIOS
Eslovaquia	Parlamentario	RATIFICADO 11 mayo 2005 - votos a favor: 116 - votos en contra: 27 - abstenciones: 4	2003: adhesión
Eslovenia	Parlamentario	RATIFICADO 1 febrero 2005 - votos a favor: 79 - votos en contra: 4	2003: adhesión
España	Parlamentario + referéndum consultivo previo	RATIFICADO Referéndum afirmativo de 20 febrero 2005 - participación: 42,3% - votos a favor: 76,7% Congreso: 28 abril 2005 - votos a favor: 319 - votos en contra: 19 Senado: 18 mayo 2005 - votos a favor: 225 - votos en contra: 6 Ley Orgánica 1/2005^(*)	NO
Estonia	Parlamentario	Previsión de debate parlamentario en otoño 2005	2003: adhesión
Finlandia	Parlamentario	Procedimiento SUSPENDIDO. Previsión de presentación de un informe parlamentario en otoño de 2005	1994: adhesión

(*) Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, BOE 121 de 21 de mayo de 2005.

ESTADO MIEMBRO	PROCEDIMIENTO	FECHA PREVISTA	REFERENDOS EUROPEOS PREVIOS
Francia	Referéndum	Revisión previa de la Constitución francesa: 28 febrero 2005 Referéndum negativo de 29 mayo 2005 - participación: 69,74% - votos a favor: 45,13% - votos en contra: 54,87%	1972: ampliación CEE 1992: T. Maastricht
Grecia	Parlamentario	RATIFICADO 19 abril 2005 - votos a favor: 268 - votos en contra: 17	NO
Hungría	Parlamentario	RATIFICADO 20 diciembre 2004 - votos a favor: 322 - votos en contra: 12 - abstenciones: 8	2003: adhesión
Irlanda	Parlamentario + referéndum	Primer debate Parlamento: 9 febrero 2005. Referéndum SUSPENDIDO.	1972: adhesión 1987: AUE 1992: T. Maastricht 1998: T. Ámsterdam 2001 y 2002: T. Niza (2 veces)
Italia	Parlamentario	RATIFICADO Camera dei Deputati: 25 enero 2005 - votos a favor: 436 - votos en contra: 28 - abstenciones: 5 Senato della Repubblica: 6 abril 2005 - votos a favor: 217 - votos en contra: 16	1989: Proyecto de Constitución europea

ESTADO MIEMBRO	PROCEDIMIENTO	FECHA PREVISTA	REFERENDOS EUROPEOS PREVIOS
Letonia	Parlamentario	RATIFICADO 2 junio 2005 - votos a favor: 71 - votos en contra: 5 - abstenciones: 6	2003: adhesión
Lituania	Parlamentario	RATIFICADO 11 noviembre 2004 - votos a favor: 84 - votos en contra: 4 - abstenciones: 3	2003: adhesión
Luxemburgo	Parlamentario + referéndum consultivo	RATIFICADO Aprobación 1 ^{era} lectura Cámara de los Diputados: 28 junio 2005. Referéndum afirmativo de 10 julio 2005 - participación: obligatoria - votos a favor: 55,52% - votos en contra: 43,48%	NO
Malta	Parlamentario	RATIFICADO 6 julio 2005 . Unanimidad	2003: adhesión
Países Bajos	Parlamentario + referéndum consultivo	Referéndum negativo de 1 junio 2005 - participación: 62,8% - votos a favor: 38,4% - votos en contra: 61,6%	NO
Polonia	Referéndum probable	La decisión sobre el procedimiento de ratificación se ha APLAZADO y será tomada por el parlamento salido de las últimas elecciones.	2003: adhesión
Portugal	Referéndum	Inicialmente previsto para octubre de 2005, pero SUSPENDIDO.	NO

ESTADO MIEMBRO	PROCEDIMIENTO	FECHA PREVISTA	REFERENDOS EUROPEOS PREVIOS
Rep. Checa	Referéndum probable	Intención de APLAZAR el referéndum para finales 2006 - comienzos 2007.	2003: adhesión
Reino Unido	Parlamentario + referéndum consultivo	Proyecto de ley aprobado por la <i>House of Commons</i> el 9 feb 2005. Pero el procedimiento de ratificación ha quedado SUSPENDIDO.	1975: permanencia en las Comunidades Europeas
Suecia	Parlamentario	Procedimiento de ratificación SUSPENDIDO.	1994: adhesión 2003: acceso al euro

En octubre de 2005 son 14 los Estados que han ratificado el Tratado constitucional: Lituania, Hungría, Eslovenia, España, Italia, Grecia, Eslovaquia, Bélgica, Austria, Alemania, Letonia, Chipre, Malta y Luxemburgo. Sin embargo, los resultados negativos de los referendos celebrados en Francia y en los Países Bajos los días 29 de mayo y 1 de junio de 2005 respectivamente han supuesto un durísimo revés en el largo camino de la ratificación. Mucho se ha hablado desde entonces de las causas de la victoria del NO en ambos países, debidas en cada uno de ellos a las más diversas razones sostenidas por sectores sociales de ideologías y sensibilidades políticas muy variadas¹⁴³. Lo cierto es que, sean

143) Para un análisis de la situación en Francia y los Países Bajos puede acudirse, entre otras muchas fuentes, a sendos Eurobarómetros celebrados en los días siguientes a ambos referendos (Francia: 30-31 de mayo de 2005; Países Bajos: 2-4 de junio de 2005) y disponibles en http://europa.eu.int/comm/public_opinion. Igualmente véanse las Declaraciones del Presidente del PE, del Presidente del Consejo Europeo y del Presidente de la Comisión Europea con motivo del referéndum francés (IP/05/627) y neerlandés (IP/05/653), disponibles en <http://europa.eu.int/rapid/searchAction.do>.

cuales sean los motivos que impulsaron a rechazar el Tratado en dos de los países fundadores de la importancia de Francia y los Países Bajos, las consecuencias han resultado ser trascendentales para la ratificación y futura entrada en vigor del texto.

Para que el Tratado constitucional pueda entrar en vigor requiere ser previamente ratificado en la totalidad de los Estados miembros, ante lo cual cabían de entrada dos situaciones posibles: que ese requisito se cumpliera o que, por el contrario y como así ha resultado, existieran problemas de ratificación en uno o varios Estados.

En el primero de los supuestos, una vez que se hubiera producido la ratificación por todos y cada uno de los 25 Estados miembros, el Tratado entraría en vigor el 1 de noviembre de 2006 (es decir: dos años después de su firma), siempre que en tal fecha se hubieran depositado todos los instrumentos de ratificación. En caso contrario, la entrada en vigor tendría lugar el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado que cumpliera este requisito (art. IV-447).

En el segundo supuesto, si durante los dos años posteriores a la firma no se lograra la ratificación en la totalidad de los Estados miembros, la *Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*¹⁴⁴ dispone lo siguiente:

“[l]a Conferencia hace constar que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión.”¹⁴⁵

En la práctica esto implica que si, llegado el 1 de noviembre de 2006, al menos 20 de los actuales 25 Estados miembros hubieran

144) Declaración nº 30 anexa al Acta Final.

145) Es la misma solución que el art.IV-443.4 establece para la ratificación de la reforma ordinaria del Tratado constitucional.

ratificado el Tratado, y en uno o más de los restantes existieran dificultades para ello (como así ha ocurrido), la salida a esta situación quedaría postergada: el propio Tratado no prevé la solución al respecto sino que la encomienda a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo. Solución diferida y de carácter político¹⁴⁶, por tanto.

A la vista de los resultados negativos de los referendos francés y neerlandés, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16-17 de junio de 2005¹⁴⁷ consideró que la fecha inicialmente prevista (1 de noviembre de 2006) ya no es realista, puesto que los países que no han ratificado necesitarán un período de tiempo mayor. Así pues, el Consejo Europeo decidió ampliar el proceso de ratificación del Tratado hasta mediados de 2007 (tras las elecciones presidenciales de Francia previstas para ese mismo año) y realizar entretanto un período de reflexión y consulta en todos los Estados miembros, tanto en aquéllos que hayan ratificado el Tratado como en los que no lo hayan hecho todavía. Durante el primer semestre de 2006, bajo presidencia austriaca, el Consejo europeo examinará el estado de los debates sobre la ratificación.

La idea que se transmite desde las instituciones es que no se trata de que los Estados miembros hayan abandonado el proceso

146) Esto no es nuevo en absoluto, ya que la historia de la integración europea ofrece varios ejemplos de soluciones de carácter político a momentos de tensión o bloqueo. Recuérdese el llamado “compromiso de Luxemburgo” (30 de enero de 1966), mediante el cual Francia, tras practicar durante siete meses la política de la silla vacía, volvió a ocupar su puesto en el Consejo a cambio de que se mantuviese el voto por unanimidad en asuntos en los que estuvieran en juego intereses vitales. O, más recientemente, con ocasión de la ratificación de los Tratados de Maastricht (1992) y de Niza (2001), los resultados negativos de los referendos celebrados respectivamente en Dinamarca e Irlanda llevaron igualmente a adoptar soluciones políticas, fórmulas aparentes de compromiso, celebrándose un nuevo referéndum que permitió la ratificación de ambos instrumentos.

147) Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (ver Anexo VI de este libro).

de ratificación, sino de que el calendario de éste se adaptará atendiendo a las circunstancias de los países que aún no han ratificado. Lo cierto es que en junio de 2005 eran ya seis los países que habían decidido suspender sus procesos internos de ratificación: el Reino Unido (decisión anunciada por el Gobierno el día 6 de junio, con anterioridad a la celebración del Consejo Europeo), Dinamarca, Portugal, Suecia, Irlanda y la República Checa. Por otro lado, debe recordarse igualmente que tras el fracaso de la ratificación en Francia y los Países Bajos, tres países han ratificado el Tratado: Malta y Chipre por vía parlamentaria, y Luxemburgo mediante referéndum.

Desde las instituciones europeas se insiste en que no habrá una renegociación del Tratado constitucional porque nunca hubo un plan B, ya que -a su entender- dicho Tratado es el mejor de los compromisos posibles. En efecto, éste fue elaborado y adoptado con el convencimiento de que finalmente recibiría la aprobación en el interior de los Estados miembros. Sin embargo, en el supuesto de que finalmente ello no ocurriera así y el proceso de ratificación se revelara dificultoso (tal y como ha sucedido en la práctica), no podía darse una respuesta exacta de antemano acerca de lo que ocurriría, dado que no se ha diseñado un “plan de emergencia” al efecto. Tal y como el propio presidente de la Convención, Valéry Giscard d’Estaing, ha repetido en más de una ocasión, si el Tratado constitucional no logra ratificarse en los 25 Estados miembros, “el plan B es cero, no hay plan B”. Lo que sí cabía anticipar ya entonces es que las consecuencias serían distintas según cuál fuera el Estado o Estados en los que fracasara el proceso de ratificación. No es lo mismo -se decía- que esto ocurriera en países como Malta o Chipre o que lo hiciera en países de la importancia de Alemania, Francia o el Reino Unido, por poner unos ejemplos. Y lo cierto es que los Estados que -hasta el momento- han rechazado el Tratado (Francia y los Países Bajos) tienen una importancia indiscutible, siendo como son dos miembros fundadores que han protagonizado la construcción comunitaria desde sus inicios.

Las ratificaciones deben continuar. Ahora bien: no puede hacerse como si nada hubiera ocurrido. El rechazo de Francia y los Países Bajos debe llevar a una seria reflexión, de manera que se inicia un período de debate, clarificación y discusión en todos los Estados miembros, que implique no solamente a los responsables políticos europeos y nacionales sino a toda la sociedad, permitiendo que las instituciones y los ciudadanos conecten entre sí. Como se insiste reiteradamente desde la Comisión Europea, no hay un plan B pero sí un plan D: diálogo, debate y democracia.

La sensación más extendida es la de fracaso, de volver a fallar en lo mismo: las instituciones de la Unión no conectan con los ciudadanos. Tal y como puede comprobarse con los datos del cuadro de las páginas precedentes, en aquellos países que han seguido procedimientos parlamentarios de ratificación ésta se ha logrado por amplísimas mayorías, sin ninguna incidencia. Es cuando se acude a la consulta popular cuando se producen los problemas, los cuales traspasan las fronteras del Estado consultado en cuestión, con el consiguiente riesgo de provocar rechazos en cascada de manera sucesiva en los distintos Estados que celebren referendos. El tan criticado distanciamiento de las elites con respecto del común de los ciudadanos vuelve a sobresalir como uno de los problemas principales a los que sigue enfrentándose la construcción comunitaria.

El acuerdo al que se llegó en el Consejo Europeo de Bruselas no suscitó grandes simpatías, más allá del mundo estrictamente institucional. En definitiva no hace sino alargar el plazo, sin aportar verdaderas soluciones. Al descontento generalizado por la solución adoptada se añade la sensación de falta de liderazgo político en la Unión en un momento tan delicado como el actual, en el que la gestión de la que podría denominarse “crisis constitucional” de la UE queda en manos de la presidencia británica del Consejo, no caracterizada especialmente por su impulso europeísta sino más bien por todo lo contrario.

Con anterioridad a los descalabros de Francia y los Países Bajos, la doctrina ya estaba llevando a cabo prospecciones¹⁴⁸ -en ocasiones de auténtica política ficción- en busca de una hipotética solución al problema. La posibilidad de que el Tratado constitucional acabara rigiendo únicamente en aquellos países que lo ratifiquen, mientras en los demás continuara vigente el sistema actual, aun siendo posible desde un punto de vista teórico, está descartada. La coexistencia de ambos regímenes es materialmente imposible, ya que supondría una especie de esquizofrenia: ¿un Ministro de Asuntos Exteriores que existe para unos países y para otros no? ¿Un control del principio de subsidiariedad distinto para unos y otros países? ¿Una Comisión Europea con dos formaciones, una para según qué países? Éstos son sólo unos ejemplos que, en definitiva, ponen de relieve que la solución pasará por la ratificación unánime de todos los Estados miembros, tal y como dispone la propia Constitución en su art. IV-447. El Tratado constitucional, en definitiva, o será de todos o no será.

Puede reflexionarse con Carlos Closa Montero:

“(…) a priori, las posibilidades de avanzar si algún miembro no ratifica son limitadas por no decir inexistentes, ya que los problemas jurídicos de cómo articular el mantenimiento legal y legítimo de ese país con la UE actual al mismo tiempo que entra en vigor la Constitución no han sido resueltos (ni parecen solubles). [...] posibilidad (real) de encontrar serios obstáculos a la ratificación en alguno de los 25 Estados miembros y, dado el requisito de unanimidad de la misma, un efecto dominó sobre la totalidad del proceso. Esta hipótesis (creíble) remite a la consideración de dos cuestiones centrales. Primera, hasta qué punto es sostenible la ratificación unánime en una unión de 25

148) A modo de ejemplos: SERENA ROSSI, L. *What if the Constitutional Treaty is not ratified?* European Policy Centre, 30.6.2004 (<http://www.theepc.net/home.asp>). SERENA ROSSI, L. En cas de non-ratification... Le destin périlleux du “Traité-Constitution”. *Revue trimestrielle de Droit européen*, octubre/décembre 2004, n° 4/2004, pp. 621-637. CARTABIA, M. La ratifica del Trattato costituzionale europeo. *Quaderni Costituzionali - Rivista Italiana di Diritto Costituzionale*, dicembre 2004, n° 4/2004, pp. 863-865.

Estados. Segunda, en qué medida el cambio cualitativo implícito en la Constitución no debería estar sometido a un procedimiento cuando menos común. Son preguntas para debatir en el futuro.”¹⁴⁹

En definitiva, en el hipotético supuesto de que la Constitución Europea finalmente no pudiera entrar en vigor por problemas de ratificación, en puridad la UE seguiría funcionando con los Tratados constitutivos en su versión más reciente: el Tratado de Niza¹⁵⁰. Más preocupante que ello sería sin duda la grave crisis de legitimidad que se abriría en la Unión, ante la constatación de un nuevo fracaso. En definitiva, el proceso de integración europea sufriría una paralización, que, no obstante, bien podría ser aprovechada para repensar hacia dónde se dirige.

2) Especial referencia al proceso de ratificación en España

A) CON CARÁCTER PREVIO: CONSULTAS AL CONSEJO DE ESTADO Y AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El proceso de ratificación del Tratado constitucional requirió en nuestro país la aplicación del capítulo III del título III de nuestra Constitución (“*De los Tratados Internacionales*”, arts. 93-96), dada su naturaleza de verdadero tratado internacional. A tales efectos era esencial que el texto de dicho Tratado no contraviniera en ningún punto lo dispuesto en la Constitución española, puesto que, a tenor del art. 95.1 de ésta, “[l]a celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.”

149) CLOSA MONTERO, C. *La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI nº 120/2004 (<http://www.realinstitutoelcano.org/>).

150) Ello parecía no desagradar del todo a países como Polonia, claramente beneficiada con el acuerdo al que se llegó en Niza sobre el reparto de votos en el Consejo. Włodzimierz Cimoszewicz, su -por entonces- Ministro de Asuntos Exteriores, ya dijo que “desde un punto de vista legal, la situación está clara: si no hay Tratado Constitucional, tenemos el Tratado de Niza. En nuestro país, nadie va a llorar por ello”.

Consejo de Estado: Dictamen n° 2544/2004, de 21 de octubre de 2004

Mediante Orden de 30 de septiembre de 2004, y de conformidad con lo dispuesto por el art. 22.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado¹⁵¹, el Gobierno remitió el Tratado constitucional a dicha institución con el objeto de que procediese a su examen y a la posterior emisión del correspondiente dictamen¹⁵², lo cual ocurrió el 21 de octubre de 2004.

Tras realizar una síntesis del proceso de elaboración del Tratado constitucional y un repaso a su estructura y contenidos, el Consejo de Estado abordó los siguientes aspectos:

- el art.93 de la Constitución española;
- el sistema de competencias de la UE;
- la parte II del Tratado constitucional que incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión;
- la ciudadanía de la UE; y
- el art.95 de la Constitución española.

El art.93 de la Constitución española dispone lo siguiente:

“Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.”

151) “Artículo 22. La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: 1. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.”

152) Ésta no es la primera vez que al supremo órgano consultivo del Gobierno se le solicita un pronunciamiento sobre algún Tratado de los relativos al proceso de integración europea. Así: dictámenes 5072/1997, relativo al Tratado de Ámsterdam; 880/2001, sobre el Tratado de Niza; y 1173/2003, referente a la adhesión de los diez nuevos Estados miembros de la UE.

El origen de este artículo se hallaba en la eventual adhesión de España a las Comunidades Europeas. Sin embargo, su aplicación no se agotó con el acto formal de adhesión, sino que continuó siendo la base jurídica necesaria para permitir sucesivas aperturas de nuestro ordenamiento al sistema del Derecho comunitario¹⁵³. De esta manera el citado art. 93 constituye “la vía específica cualificada e idónea para que España vaya cubriendo las diversas etapas de la construcción europea, de cuya naturaleza evolutiva era, sin duda, consciente el legislador constitucional.”¹⁵⁴

Atendiendo a la literalidad del art. 93, el Consejo de Estado advirtió ya ciertos límites a la autorización de la celebración de Tratados internacionales, límites que venían a reconducir los temores a sus justos términos. En primer lugar, la atribución lo es del ejercicio de competencias y no de su titularidad, que sigue correspondiendo al Estado. A tal punto es así que el propio Estado puede recuperar la cesión a través del art. I-60 del Tratado constitucional, que regula la retirada voluntaria de la Unión. Es decir: se cede el ejercicio de unas competencias, no la *titularidad* de éstas y mucho menos la soberanía nacional, la cual reside en el pueblo español según el art. 1.2 de la Constitución. En segundo lugar, la atribución se refiere a las competencias “derivadas de la Constitución”, lo cual implica el ejercicio de “potestades normativas, judiciales o ejecutivas y que supongan la posibilidad de adoptar decisiones, no necesariamente por unanimidad, aplicables a los Estados miembros y a los particulares.” Tal y como estableció el TC en su Declaración 1/1992, de 1 de julio, la actuación de estas atribuciones supondrá

153) Al amparo del art. 93 de nuestra Constitución se procedió a la ratificación por España del AUE (Ley Orgánica 8/1986, de 26 de noviembre); del Tratado de Maastricht (Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre); del Tratado de Ámsterdam (Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre); del Tratado de Niza (Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre); y del Tratado de adhesión a la UE de los diez últimos Estados miembros (Ley Orgánica 12/2003, de 24 de octubre).

154) Dictamen 5072/1997 del Consejo de Estado, relativo al Tratado de Ámsterdam.

“una determinada limitación o constrictión, a ciertos efectos, de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles.” En tercer lugar, la atribución lo es de “competencias” y no de “las competencias”, de manera que, como señaló el propio Consejo de Estado, “no cabe una atribución en bloque o global de la totalidad de las competencias que supusiera un vaciamiento de las estatales o la quiebra de la pervivencia de la organización política del Estado, o, incluso, una atribución indeterminada de competencias”, lo cual queda excluido además por el art. I-5 del Tratado constitucional, que obliga a la Unión a respetar la identidad nacional y las funciones esenciales de los Estados miembros.

Por lo que respecta al **sistema competencial de la UE**, el Consejo de Estado hizo referencia a “su progresividad, casuismo, complejidad” y a sus “contornos difusos o poco definidos”, así como al “método finalista de atribución de competencias”, para hablar también de mecanismos de flexibilización como el contenido en el art. 308 del TCE, y de la actividad interpretativa del TJ en lo referente a las competencias de la UE. A continuación se centró en el tratamiento de esta cuestión por el Tratado constitucional, el cual -a su juicio- “ha procedido a una profunda revisión de la formulación de las competencias de la Unión para dotarla de una mayor coherencia, racionalidad y claridad”. Esto le llevó a concluir que “el nuevo sistema recogido en el Tratado clarifica y precisa el marco competencial de la Unión, reduciendo, en consecuencia, el amplio margen de interpretación que los Tratados han permitido hasta ahora”. Y continuó:

[e]l nuevo Tratado, en puridad, modularía el ámbito de competencias ya cedidas a la Unión Europea en su ejercicio, sin que pueda considerarse que implique una contradicción *ex novo* de los enunciados de las reglas de atribución ya instituidas y ordenadas entre el ordenamiento comunitario y la Constitución española que, por ello, ha experimentado algunas tensiones. Si anteriormente el sistema de atribución de competencias a las instituciones comunitarias por objetivos y misiones no ha sido óbice en la ratificación para considerar suficiente el procedimiento del artículo 93, con menor motivo habría de serlo ahora a la vista de las razones expuestas. Por ello, desde esta perspectiva, el

Consejo de Estado no formula objeción y considera idóneo el artículo 93 de la Constitución en cuanto cauce para ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.”¹⁵⁵

En lo relativo al examen de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (Parte II del Tratado constitucional)**, el Consejo de Estado concluyó que su Título VII *-Disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta-* presenta las garantías necesarias para impedir posibles contradicciones con la regulación contenida en nuestra Constitución. Para ello aludió a los artículos de dicho Título VII relativos al ámbito de aplicación de la Carta, al alcance e interpretación de los derechos y principios contenidos en ella, al nivel de protección otorgado por la misma y a la prohibición del abuso del derecho. Por otro lado, el supremo órgano consultivo advirtió la posibilidad de futuros problemas derivados de la coexistencia en nuestro país de tres regímenes de protección de los derechos fundamentales (Constitución española, CEDH y Carta), y apuntó al TC como el encargado de examinarlos tan pronto como surjan.

Tampoco plantearon problemas al Consejo de Estado las disposiciones relativas a la **ciudadanía de la Unión** que figuran en el Tratado constitucional, tanto en su parte I (art. I-10) como en su parte II (título V, arts. II-99 a II-106, los cuales desarrollan los derechos del art. I-10 e incluyen otros nuevos), ya que “al contenido de la ciudadanía europea ya verificó su apertura el ordenamiento español y los nuevos derechos están referidos al ámbito de actuación de los poderes de la Unión y se sitúan en plena consonancia con los derechos de los administrados según las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.”

Finalmente el Consejo de Estado reflexionó en torno al **art. 95 de la Constitución española**, cuya finalidad estriba en impedir un hipotético tratado *contra Constitutionem*¹⁵⁶:

155) Apdo.II, párrafos 18º-19º del Dictamen.

156) Tal y como señaló en su día el TC en su Declaración 1/1992, de 1 de julio.

Art. 95 de la Constitución española:

1. “La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.
2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.”

En el análisis de compatibilidad entre el Tratado constitucional y la Constitución española, el Consejo de Estado advirtió como principal escollo la relación entre la supremacía de ésta y la primacía del Derecho comunitario. Por un lado, la supremacía de la Constitución española es proclamada tanto por su propio art. 9.1 (respecto de todo el ordenamiento jurídico) como por su art. 95.1 (en relación con el Derecho Internacional), y constituye una noción plenamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico, reconocida sin excepción por la totalidad de la doctrina y la jurisprudencia. Por otro lado, la primacía del Derecho comunitario constituye igualmente una afirmación consolidada en aquel ordenamiento, que, tras haber sido elaborada por la jurisprudencia del TJ¹⁵⁷ y

157) El principio de primacía del Derecho comunitario no fue recogido por los Tratados originarios, sino establecido por el TJ en su famosa sentencia de 15 de julio de 1964, asunto 6/64, *Costa c. ENEL*, y confirmado y modelado en abundante jurisprudencia posterior (entre otras: Auto del TJ de 22 de junio de 1965, asunto 9/65, *San Michele*; STJ de 3 de abril de 1968, asunto 28/67, *Molkerei*; STJ de 13 de febrero de 1969, asunto 14/68, *Walt Wilhem*; STJ de 14 de diciembre de 1971, asunto 43/71, *Politi*; Conclusiones del AG Roemer en la STJ de 7 de marzo de 1972, asunto 84/71, *Marimex*; STJ de 10 de octubre de 1973, asunto 34/73, *Variola*; STJ de 23 de noviembre de 1977, asunto 38/77, *Enka*; STJ de 18 de febrero de 1978, asunto 88/77, *Schonenberg*; STJ de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77, *Simmmenthal*; STJ de 5 de abril de 1979, asunto 148/78, *Ratti*; STJ de 17 de diciembre de 1980, asunto 149/79, *Comisión c. Bélgica*; STJ de 16 de diciembre de 1981, asunto 269/80, *Regina c. Tymen*; STJ de 19 de enero de 1982, asunto 8/81, *Becker*; STJ de 21 de mayo de 1987, asunto 249/85, *Albako c. BALM*; STJ de 11 de julio de 1989, asunto 170/88, *Ford España*; STJ de 23 de febrero de 1995, asunto C-358/93, *Bordessa y otros*; STJ de 14 de diciembre de 1995, asuntos C-163/94, *Sanz de Lera y otros*; STJ de 22 de octubre de 1998, asunto C-10/97, *Ministero delle Finanze c. IN.CO.GE. '90 y otros*).

haber sufrido no pocas dificultades (dada la reticencia de ciertos Tribunales Constitucionales internos a acatarla sin reservas), ha quedado finalmente explicitada en el Tratado constitucional (art. I-6).

Por ello, dada la “posible discordancia entre lo establecido en el art. I-6 del Tratado y la supremacía de la Constitución”, el Consejo de Estado recomendó hacer uso del art. 95.2 de la Constitución, de manera que fuera el TC el que, con carácter previo a la ratificación, declarase si existe o no contradicción entre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la propia Constitución española.

“Sin perjuicio de que el respeto de lo dispuesto en la Constitución podría en todo caso salvaguardarse -caso de existencia de contradicción con ella del Tratado- incluso a posteriori, dada la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de los tratados una vez formen parte del ordenamiento interno (artículo 96 de la Constitución) mediante su impugnación ante el Tribunal constitucional (artículos 27.2.c), 31 y 32 LOTC), o a través de la propia impugnación de la Ley Orgánica de autorización ex artículo 93 de la Constitución si se hubieran excedido los límites inherentes de ésta, es evidente la perturbación que, para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, implicaría una eventual declaración de inconstitucionalidad.

Así pues, ante la relevancia histórica del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la significación de la apertura que el ordenamiento español verificará al respecto, dados los potenciales riesgos y contradicciones de un eventual control ex post y existiendo la previsión constitucional del artículo 95.2 como un mecanismo preventivo de conflictos, resulta particularmente aconsejable, en aras del buen orden jurídico y de la política exterior, requerir al Tribunal Constitucional para que pronuncie con carácter previo a la ratificación de aquél una Declaración que decida sobre las cuestiones previstas en el Tratado que planteen dudas en cuanto a su compatibilidad con la Constitución. Si en toda ocasión procede evitar una eventual colisión entre la Constitución y el Derecho Internacional o el Derecho comunitario, sin duda en el presente caso se hace aún más evidente la necesidad de que España inicie su andadura bajo el nuevo Tratado con la plena certidumbre, que sólo

el Tribunal constitucional puede ofrecer, de hacerlo en armonía con su propia Constitución y con estabilidad jurídica plena.

En el caso de que se declarara la existencia de antinomia o contradicción irreductible por vía de interpretación entre alguna o algunas estipulaciones del Tratado y la Constitución, sería preciso remover el obstáculo en cuestión por el procedimiento de reforma constitucional que corresponda, en aplicación de lo previsto en el artículo 95.1 de la Constitución en relación con el Título X. Ello sin perjuicio, claro está, de la aplicación del artículo 93, en cuanto requiere ley orgánica para autorizar la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.¹⁵⁸

Finalmente, el Consejo de Estado incorporó a su Dictamen dos fórmulas sugeridas a modo de posibles soluciones para el futuro. Por un lado, con el objeto de evitar sucesivas reformas materiales puntuales de la Constitución cada vez que se perciba una colisión con ella, sugirió la incorporación a nuestro texto constitucional de una cláusula que, de modo general, estableciese la apertura del ordenamiento español al comunitario, reconociendo así la compatibilidad del Derecho comunitario con la Constitución española. Por otro lado, el Consejo de Estado propuso, para el caso de que fuera necesario reformar la Constitución con vistas al actual proceso de ratificación, aprovechar la ocasión para incluir en ella alguna mención al proceso de integración europea, “europeizando” de alguna manera nuestra Constitución, que carece de referencia alguna a la UE.

TC: Declaración 1/2004, de 13 de diciembre de 2004

Tras la emisión de este Dictamen, el Gobierno de la Nación, siguiendo la recomendación del Consejo de Estado, decidió hacer uso de la facultad prevista en el art. 95.2 de la Constitución y acudir al TC, lo cual tuvo lugar mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de noviembre de 2004. En él se requirió a dicho tribunal para que elaborase una Declaración vinculante acerca de los siguientes extremos:

158) Apdo. IV, párrafos 3º-5º del Dictamen (subrayado añadido).

- la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y el art. I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa;
- a la vista de lo establecido en el art.10.2 de la Constitución española, la existencia o inexistencia de contradicción entre ésta y los arts. II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que forman parte de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE;
- la suficiencia o no del art. 93 de la Constitución española a los efectos de la prestación del consentimiento del Estado al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; y
- en su caso, el cauce de reforma constitucional que hubiera de seguirse para adecuar el texto de la Constitución española al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Antes de adentrarse en el examen de estas cuestiones, el TC comenzó haciendo algunas consideraciones previas. En primer lugar el tribunal señaló que ésta era la segunda ocasión en la que se le requería un pronunciamiento sobre la conformidad con la Constitución de un tratado internacional, pues en 1992, con ocasión del proceso de ratificación del Tratado de Maastricht, emitió su Declaración 1/1992, de 1 de julio. Recordando lo que ya dijo entonces, el mecanismo del art. 95.2 de la Constitución permite al TC realizar una defensa jurisdiccional anticipada, previa. El carácter estrictamente jurisdiccional de este mecanismo implica que el TC se funde de forma exclusiva en argumentos jurídico-constitucionales y emita una auténtica decisión vinculante, no una mera opinión fundada en Derecho. Además, esta vía jurisdiccional constituye un procedimiento preventivo al servicio de la salvaguarda de la supremacía de la Constitución, que evita la contradicción en su origen, antes de que se produzca.

En segundo lugar, como ya había hecho previamente el Consejo de Estado en su Dictamen, el TC reflexionó sobre el art. 93 de la Constitución. Fue este precepto el que, en tanto que soporte

básico de la integración de otros ordenamientos en el nuestro, permitió la incorporación de España a las -entonces- Comunidades Europeas. Tras ciertas consideraciones en torno a dicho artículo, el TC estableció lo siguiente, anticipando ya las conclusiones de su estudio:

“[la] cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio imponen límites inevitables a las facultades soberanas del Estado, aceptables únicamente en tanto el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional. Por ello la cesión constitucional que el art.93 posibilita tiene a su vez límites materiales que se imponen a la propia cesión. Esos límites materiales, no recogidos expresamente en el precepto constitucional, pero que implícitamente se derivan de la Constitución y del sentido esencial del propio precepto, se traducen en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (art.10.1 CE), límites que, como veremos después, se respetan escrupulosamente en el Tratado objeto de nuestro análisis.”¹⁵⁹

Entrando ya en el análisis de las cuestiones que le fueron planteadas por el Gobierno, el TC abordó la **existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y el art. I-6 del Tratado constitucional**. Es decir: la relación entre la supremacía de la Constitución española y la primacía del Derecho de la Unión.

En primer lugar el TC se refirió a la primacía, recordando que el art. I-6 del Tratado constitucional refleja la jurisprudencia existente del TJ y del Tribunal de Primera Instancia (TPI)¹⁶⁰, y

159) Fundamento jurídico nº 2, párrafo 10 de la Declaración (subrayado añadido).

160) Así lo dispone la Declaración nº1 anexa al Acta Final del Tratado constitucional.

que “tal primacía no se afirma como superioridad jerárquica sino como una ‘exigencia existencial’ de ese Derecho, a fin de lograr en la práctica el efecto directo y la aplicación uniforme en todos los Estados miembros.” Con el objeto de interpretar correctamente la noción de primacía y el marco en el que ésta se desenvuelve, el TC recordó que el Tratado constitucional se basa en el respeto de la identidad de los Estados miembros y de las funciones esenciales de éstos (art. I-5.1) y que se funda en los valores comunes a dichos Estados (art. I-2), cuestiones todas ellas que, a juicio del tribunal, quedan suficientemente garantizadas, de manera que “en ningún caso podrían llegar a hacerse irreconocibles tras el fenómeno de la cesión del ejercicio de competencias a la organización supraestatal”. Además, la primacía, tal y como se establece en el art. I-6, no tiene un alcance o efecto general, sino que se circunscribe al ejercicio de las competencias atribuidas a la UE. A este respecto el TC subrayó el modo en que éstas están configuradas por el Tratado constitucional: principios de atribución, de subsidiariedad y de proporcionalidad (art. I-11); modo de distribución de las competencias entre la UE y los Estados miembros (arts. I-12 a I-17); y posibilidad de los Estados miembros de recuperar el ejercicio de las competencias mediante su retirada voluntaria de la Unión (art. I-60).

Tras haber dejado esto sentado, en segundo lugar el TC procedió a plantarse la duda en los términos en los que ésta le surgió al Gobierno español: ¿posible contradicción entre la supremacía de la Constitución (arts. 9.1 y 1.2) y la primacía del Tratado constitucional (art. I-6)? Y la respuesta es que no existe a su juicio tal contradicción, basándose en el siguiente razonamiento:

“[p]rimacía y supremacía son categorías que se desenvuelven en órdenes diferenciados. Aquélla, en el de la aplicación de normas válidas, ésta, en el de los procedimientos de normación. La supremacía se sustenta en el carácter jerárquico superior de una norma y, por ello, es fuente de validez de las que le están infraordenadas, con la consecuencia, pues, de la invalidez de éstas si contravienen lo dispuesto imperativamente en aquélla. La primacía, en cambio, no se sustenta necesariamente en la jerarquía, sino en la distinción entre

ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tiene capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debida a diferentes razones. Toda supremacía implica, en principio, primacía (...), salvo que la misma norma suprema haya previsto, en algún ámbito, su propio desplazamiento o inaplicación. La supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93, mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos. En suma, la Constitución ha aceptado, ella misma, en virtud de su art. 93, la primacía del Derecho de la Unión en el ámbito que a ese Derecho le es propio, según se reconoce ahora expresamente en el art. I-6 del Tratado."¹⁶¹

En realidad la primacía del Derecho comunitario ha venido aplicándose *de hecho* en el ordenamiento jurídico español desde nuestra incorporación a las Comunidades Europeas en 1986. El principio de primacía, construido como tantos otros a través de la jurisprudencia del TJ, forma parte del acervo comunitario que España incorporó a su ordenamiento vía adhesión, y ha sido empleado desde entonces en las más diversas aplicaciones judiciales del Derecho comunitario y del Derecho español llevadas a cabo en nuestro país¹⁶².

-
- 161) Fundamento jurídico nº 4, párrafo 4 de la Declaración (subrayado añadido).
- 162) Es muy ilustrativo al respecto el artículo de Santiago Martínez Lage "*Por la primacía, desde luego que no*" (diario El País, 4 de noviembre de 2004). Con anterioridad a la emisión de la Declaración del TC, Martínez Lage ya advertía que la primacía del Derecho comunitario no es ninguna novedad de la Constitución Europea, y que en nuestro país ésta ha venido siendo aceptada de forma abrumadora por parte de jueces y tribunales (de manera que la eventual declaración del TC de que existiese contradicción entre el Tratado constitucional y la Constitución española podría generar

En cualquier caso, si finalmente llegara a darse el poco probable supuesto de que el Derecho de la Unión resultase inconciliable con la Constitución española, el TC siempre podría recurrir a los procedimientos constitucionales pertinentes (remedios *a posteriori*). Además, siempre quedaría la posibilidad de acudir al art. I-60 del Tratado constitucional, “verdadero contrapunto de su art. I-6” en palabras del propio tribunal.

La segunda de las cuestiones sometidas al TC por el Gobierno hacía referencia a la **existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y los arts. II-111 y II-112 del Tratado constitucional**, o lo que es lo mismo: a la relación entre la Constitución (art. 10.2) y el ámbito de aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales y el alcance e interpretación de los derechos y principios contenidos en ella.

A este respecto el Gobierno entendía, al igual que el Consejo de Estado, que no se produce colisión alguna entre la regulación de los derechos y libertades por la Constitución española y la que de ellos realiza el Tratado constitucional. Por el contrario, las dudas se referirían más bien a las eventuales dificultades que resultarán de la coexistencia de tres regímenes de tutela de los derechos fundamentales (Constitución, CEDH y Carta).

Planteada así la cuestión, el TC respondió que tales dudas -lo que él mismo denomina “problemas de articulación entre regímenes de garantía”- no pueden resolverse de forma previa a su surgimiento, sino que han de recibir respuesta en cada caso concreto, haciendo uso de los procedimientos constitucionales

una preocupante inconstitucionalidad sobrevenida de multitud de resoluciones judiciales). No ocurre lo mismo con el TC -continúa Martínez Lage-, “única institución del Estado que ha mostrado alguna reticencia a la aceptación del principio de primacía del derecho comunitario, aunque sólo sea con respecto a la Constitución”, razón por la cual el autor consideraba que “la declaración que el Consejo de Estado invita al Gobierno a solicitar del TC puede ser la ocasión para que éste aclare de una vez si tiene dudas acerca de aquella primacía”.

establecidos al efecto. De esta manera, lo que el TC podía responder en la presente Declaración se limitaba al examen de la eventual contradicción entre la Carta y la Constitución española, por cuanto, a través de la remisión indirecta del art. 10.2 de ésta, la Carta se convertiría en pauta para la interpretación de “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce”. Es decir: ¿los criterios que el Tratado constitucional establece para la Unión y para los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de aquélla pueden también imponerse a los Estados en circunstancias en las que éstos no aplican tal Derecho?

De nuevo aquí la respuesta del TC fue la inexistencia de contradicción entre la Constitución española y el Tratado constitucional europeo. Argumentó el tribunal que su propia jurisprudencia ya reconoce el valor interpretativo de los Tratados internacionales sobre derechos fundamentales ratificados por España, los cuales “constituyen valiosos criterios hermenéuticos del sentido y alcance de los derechos y libertades que la Constitución reconoce”, de manera que deberán tomarse en consideración “para corroborar el sentido y alcance del específico derecho fundamental que (...) ha reconocido nuestra Constitución (...)”¹⁶³. Y continuaba así:

“[e]l valor interpretativo que, con este alcance, tendría la Carta en materia de derechos fundamentales no causaría en nuestro Ordenamiento mayores dificultades que las que ya origina en la actualidad el Convenio de Roma de 1950, sencillamente porque tanto nuestra propia doctrina constitucional (sobre la base del art. 10.2 CE) como el mismo artículo II-112 (...) operan con un juego de referencias al Convenio Europeo que terminan por erigir a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en denominador común para el establecimiento de elementos de interpretación compartidos en su contenido mínimo. Más aún cuando el art. I-9.2 determina en términos imperativos que

163) SSTC 292/2000, de 30 de noviembre, fundamento jurídico 8º (con referencia a la propia Carta de derechos fundamentales de la Unión); y 53/2002, de 27 de febrero, fundamento jurídico 3 b).

“la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”.¹⁶⁴

En realidad esto no era nada nuevo, pues la jurisprudencia del TEDH que el Tratado constitucional asume como propia ya estaba integrada en nuestro ordenamiento jurídico interno a través del art.10.2 de la Constitución española. Por lo tanto el TC no vislumbró aquí riesgo de dificultades futuras, pese a lo cual, en el caso de que se produjeran, siempre podrán ser abordadas en el seno de procesos constitucionales concretos que sean sometidos a su conocimiento. Y en cualquier caso siempre ha de tenerse presente que la Carta es concebida como una garantía de mínimos¹⁶⁵, “sobre los cuales puede desarrollarse el contenido de cada derecho y libertad hasta alcanzar la densidad del contenido asegurada en cada caso por el Derecho interno”.

En tercer lugar, por lo que respecta a la **suficiencia o no del art. 93 de la Constitución española a los efectos de la prestación del consentimiento del Estado**, el TC no se extendió demasiado, remitiéndose a los fundamentos jurídicos precedentes para afirmarla sin mayores problemas. Y en cuanto a la última de las cuestiones planteadas por el Gobierno -el **cauce de reforma constitucional que hubiera de seguirse, en su caso**-, el TC no hizo declaración alguna, ya que lógicamente, al no apreciarse contradicción entre el Tratado constitucional y la Constitución española, no era preciso reformar ésta.

164) Fundamento jurídico nº 6, párrafo 4 de la Declaración (subrayado añadido).

165) Art. II-113 del Tratado constitucional: “[n]inguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las Constituciones de los Estados miembros”.

Finalmente, sobre la **conveniencia -sugerida por el Consejo de Estado- de introducir en el art. 93 de la Constitución una referencia expresa al proceso de integración europea**, el TC no se pronunció, entendiendo que se trata de una cuestión de oportunidad cuyo examen excede, por tanto, de su ámbito competencial. Desde la estricta perspectiva de lo constitucionalmente necesario -que es la que ha de adoptar siempre este tribunal-, el TC consideró que la dicción actual del art. 93 era suficiente para la integración del Tratado constitucional.

B) PROCEDIMIENTO: REFERÉNDUM CONSULTIVO Y APROBACIÓN POR LAS CORTES GENERALES

La ratificación formal del Tratado constitucional ha de seguir en España lo dispuesto en los artículos 93-96 de nuestra Constitución, que hacen referencia -entre otras cuestiones- al requisito esencial de la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica. Sin embargo, el Gobierno de la Nación decidió acudir, con carácter previo a la intervención del Congreso y del Senado, al referéndum consultivo tal y como éste se prevé en el art. 92 de nuestra Constitución y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, considerando acertado recabar el apoyo popular de una Constitución Europea que se ha venido planteando como una refundación intelectual de la Unión.

Art. 92 de la Constitución española:

1. “Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.
2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.
3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.”

Se trata del cuarto referéndum consultivo que se celebra en España desde la reinstauración de la democracia. Con anterioridad tuvieron lugar los siguientes: el referéndum para la reforma política, de 15 de diciembre de 1976; el referéndum sobre el Proyecto de Constitución Española, celebrado el día 6 de diciembre de 1978; y el referéndum relativo a la permanencia en la Alianza Atlántica, de 12 de marzo de 1986. Es, por tanto, el primero que se celebra en España sobre cuestiones relativas al proceso de integración europea¹⁶⁶. Conviene recordar que, con ocasión del ingreso de nuestro país en las Comunidades Europeas en 1986, no se convocó referéndum consultivo alguno, habiendo como hubo base jurídica para ello, pues el art. 92 de la Constitución española tanto lo ha permitido ahora como lo pudo haber hecho posible entonces. Y a nadie se le escapa que las consecuencias que para España -como para cualquier Estado miembro- tuvo el ingreso en las Comunidades fueron muchísimo mayores que las derivadas del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, cuya hipotética ratificación fallida no impediría la continuación de la vida de la Unión.

En cualquier caso, lo cierto es que España ha sido el primer país en someter el Tratado constitucional a referéndum, circunstancia de la que ha sido muy consciente el propio Gobierno español. Desde el ámbito gubernamental se ha remarcado con insistencia la idea de que España ha acostumbrado a llegar tarde a todas las citas importantes, y que esta vez no ocurriría lo mismo.

“(…) Nuestro país, España, que llegó tarde a la Constitución democrática y a la construcción de Europa, tiene ahora la ocasión de demostrar que está, inequívoca y mayoritariamente, con Europa. Creo firmemente que la Constitución Europea excede, por su capital importancia, a la clase política e incumbe a todos los ciudadanos.

166) Por lo que respecta a otros países europeos, en el periodo 1972-2003 se han celebrado, en total, 41 referendos nacionales relacionados con dicho proceso en 23 Estados europeos (<http://www.elecciones.mir.es/referendum2005/home.htm>).

Por ello, el Gobierno convocará un referéndum que se celebrará el próximo 20 de febrero para que los españoles puedan expresar, mediante el ejercicio del voto, su aprobación o rechazo del texto constitucional.

Esto significa que España va a ser el primer país en ratificar en referéndum la Constitución Europea. Es decir, que nuestro voto tendrá una dimensión continental e influirá en las opiniones públicas de otros veinticuatro países. Ahora Europa nos mira; vamos a ser una referencia y un ejemplo; pero estoy convencido de que los españoles vamos a enviar un claro mensaje de europeísmo, situándonos a la vanguardia de la construcción europea.”¹⁶⁷

Tras la autorización por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (11 de enero de 2005), deliberación del Consejo de Ministros (14 de enero de 2005) y propuesta del Presidente del Gobierno, el referéndum fue finalmente convocado mediante **Real Decreto 5/2005, de 14 de enero**¹⁶⁸, el cual explicaba la conveniencia de acudir a esta consulta en los siguientes términos:

“[a]un cuando la ratificación por parte de España hubiera podido realizarse por el procedimiento previsto en el artículo 93 de la Constitución Española, es decir, mediante la aprobación de una ley orgánica en las Cortes Generales, sin otros trámites, el Gobierno considera que la importancia política del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en la medida en que sienta las bases para una nueva etapa del proceso de integración europeo, así como la necesidad de hacer partícipe a la sociedad en este proceso, hace aconsejable consultar, además, a los ciudadanos para que éstos expresen libremente su parecer sobre la aprobación del Tratado antes de someterlo a su ratificación en las Cortes Generales.

167) Palabras de Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, al inicio de la conferencia de prensa celebrada en Roma el 29 de octubre de 2004 con ocasión de la firma del Tratado constitucional (www.constitucioneuropaea.es).

168) Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. BOE nº 13 de 15 de enero de 2005, pp. 1.627 y ss.

Entre las instituciones de democracia directa previstas en nuestro ordenamiento jurídico, como vías que habilitan el ejercicio del derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos en su vertiente no representativa, derecho reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución, la figura del referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la Constitución Española y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, se revela como la vía apropiada para proceder a la consulta antes referida.¹⁶⁹

En él se contiene el acuerdo del Gobierno de celebrar el referéndum, el texto exacto de la pregunta que habría de hacerse a los ciudadanos (“¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”)¹⁷⁰, la previsión tanto de una campaña institucional por parte de la Administración General del Estado como de la pertinente campaña electoral, y disposiciones relativas al escrutinio general, al procedimiento y a las normas que habrían de regir el referéndum. En concreto éste se reguló por las siguientes normas:

- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, y sus modificaciones;
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y sus modificaciones;
- Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, y sus modificaciones; y
- las restantes disposiciones reglamentarias reguladoras de los procesos electorales, así como aquéllas dictadas

169) Párrafos 2-3 del Real Decreto 5/2005 (subrayado añadido).

170) Este texto fue impreso en las papeletas de votación que se utilizaron durante la jornada electoral, las cuales fueron traducidas a todas las lenguas oficiales en las distintas Comunidades Autónomas. En todas ellas los electores pudieron optar entre tres modelos distintos de papeletas: uno de ellos correspondía a la opción del “Sí”, otro al “No” y otro a la opción del voto en blanco (“*En blanco*”).

expresamente para la realización de este referéndum, tales como el **Real Decreto 7/2005**¹⁷¹, de 14 de enero, que reguló ciertos aspectos relativos al procedimiento electoral que habría de seguirse. Esta norma fue elaborada al amparo de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/1980, que habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que sean precisas para su cumplimiento y ejecución. Tuvo por objeto el desarrollo de dicha ley, así como la adaptación de sus plazos a la duración del proceso de referéndum que se iba a celebrar (que duró 36 días frente a los 54 días de los procesos electorales). Sus disposiciones hacían referencia a: la Administración electoral; los representantes de las formaciones políticas; el censo electoral; las secciones, locales y mesas electorales; la campaña de propaganda; el derecho de rectificación y las encuestas electorales; el material electoral; las papeletas; el voto por correspondencia; los apoderados e interventores¹⁷²; la formación de las mesas electorales; la constitución de las mesas y la votación; el escrutinio en las mesas; y el contencioso-electoral.

A pesar del carácter estrictamente consultivo de la consulta (tal y como la configura la Constitución española), el Gobierno

171) Real Decreto 7/2005, de 14 de enero, por el que se regulan determinados aspectos de procedimiento electoral aplicables al referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. BOE nº 13 de 15 de enero de 2005, pp. 1.633 y ss.

172) A los efectos del art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/1980, las formaciones políticas con derecho a la designación de apoderados e interventores en este referéndum fueron los siguientes: Partido Socialista Obrero Español; Partit dels Socialistes de Catalunya; Partido Popular; Unión del Pueblo Navarro-PP; Convergència i Unió; Esquerra Republicana de Catalunya; Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco; Izquierda Unida; Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa; Coalición Canaria; Bloque Nacionalista Galego; Chunta Aragonesista; Eusko Alkartasuna; Nafarroa Bai; y Entesa Catalana de Progrès. Sin embargo, como se tuvo ocasión de comprobar el mismo día de celebración del referéndum, la presencia de apoderados e interventores en los locales y mesas electorales fue muy reducida.

dejó sentado su compromiso político con el resultado de aquélla.¹⁷³ De acuerdo con la normativa electoral española, no fue preciso ningún porcentaje mínimo de participación para que el referéndum tuviera validez. Pese a todo, ésta no llegó a alcanzar siquiera la mitad (42,3%), dentro de la cual los votos afirmativos supusieron el 76,7%.

La baja tasa de participación fue motivo de crítica y descontento para sectores de lo más variados, incluida Margot Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea, quien manifestó:

“[r]esulta preocupante que tan pocos jóvenes españoles hayan mostrado interés en participar en la decisión sobre la futura configuración de la Unión Europea. Es necesario trabajar mucho más para suscitar el interés de los jóvenes por la vida pública. En segundo lugar, una información suficiente es fundamental para convencer a la gente de que baya a votar.”¹⁷⁴

Por su parte, Josep Borrell, presidente del PE, se pronunció en unos términos bien distintos:

“(…) como ustedes saben, ayer tuvo lugar en España el primero de los referendos previstos para ratificar la Constitución Europea. Como ustedes también saben, este referéndum se ha saldado con un resultado del 76,7% de votos favorables.

173) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, nº 63, sesión plenaria nº 69 celebrada el martes, 11 de enero de 2005 (pp.2995-3039). Alfredo Pérez Rubalcaba, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista: “entendemos este referéndum como un proyecto de consulta, que para nosotros tiene un carácter políticamente vinculante, al margen de que no lo sea desde un punto de vista estrictamente jurídico” (p. 3.025). José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente del Gobierno: “para mí la decisión de la ciudadanía en torno a la Constitución europea es una decisión vinculante; aunque no lo sea de derecho, lo es de hecho en términos políticos. (...) Por tanto, está claro que cualquier reflexión mínimamente consistente desde el punto de vista democrático aconseja que primero se pronuncie la ciudadanía cuando se la convoque y luego el Parlamento, y que haga lógicamente lo que la ciudadanía ha establecido en un referéndum” (p. 3.037).

174) Comisión Europea, IP/05/333. <http://europa.eu.int/rapid/searchAction.do>.

Les recuerdo que hace un mes esta Cámara aprobó la Constitución Europea por el 74% de sus votos; por lo tanto, los españoles se han aproximado mucho, incluso han superado, el apoyo a ese proyecto que dio este Parlamento. De alguna manera podemos decir que el resultado del voto en España este domingo es muy parecido al que se produjo en Estrasburgo cuando este Parlamento debatió la resolución al respecto.

La tasa de participación ha sido ligeramente inferior a la que se registró en España en las últimas elecciones europeas y muy cercanas, también, a la media del conjunto de los 25 países de la Unión. Creo que en su conjunto podemos considerar que el resultado del proceso que ha tenido lugar en España se parece mucho al que votamos aquí los eurodiputados y, en consecuencia, como Presidente del Parlamento y también en mi condición de ciudadano español, me declaro muy satisfecho por el resultado. Inmediatamente después de conocerlo felicité al Presidente del Gobierno español y a todos los Grupos Políticos que habían participado en este proceso.¹⁷⁵

Con posterioridad a la celebración del referéndum en España, durante los días 21 y 22 de febrero de 2005 se realizó una encuesta del Eurobarómetro¹⁷⁶ entre la población española con el objeto de averiguar los motivos que determinaron tanto la abstención como el voto afirmativo y el negativo. Los resultados más preocupantes de esta encuesta son los relativos a la abstención, que ascendió hasta un 73% en el sector de población situado entre los 18 y los 24 años, frente a un 41% (tampoco nada desdeñable, pero claramente inferior) en los ciudadanos mayores de 55 años¹⁷⁷. Entre

175) http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_es.htm.

176) *Eurobarometer Flash 168*, realizado por teléfono los días 21 y 22 de febrero de 2005 por EOS Gallup Europa/TNS Demoscopia, entre una muestra de 2014 españoles con una edad superior a 18 años y con derecho a voto. Este y los demás Eurobarómetros que aquí se citan se encuentran disponibles en: http://europa.eu.int/comm/public_opinion.

177) La mayor participación de estos últimos tal vez pueda explicarse debido a que para ellos la integración en Europa está indisociablemente unida a la propia transición democrática española, procesos ambos que fueron acogidos con gran interés y entusiasmo en su día, generando en la población una asociación entre Europa y modernidad, entre Europa y

las razones de la abstención, más del 40% alegó la insuficiente información sobre Europa y la Constitución, probablemente como consecuencia de una campaña bastante breve. La encuesta sugirió que el nivel de información sobre la Constitución desempeña un papel importante en la movilización de los votantes. Además, una amplia mayoría (89%) manifestó su creencia de que la Constitución reforzará el papel de España en la UE, y una proporción similar (88%) convino en que consolidará la democracia en la Unión. Para finalizar, cabe destacar que, para un 58% de los encuestados, el resultado español incitaría a votar “sí” en los demás países en los que estaba previsto organizar un referéndum similar.

3) Apoyo del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea a la ratificación

Las instituciones comunitarias han expresado su respaldo a los procedimientos nacionales de ratificación. Para muestra de ello, conviene aludir a dos documentos¹⁷⁸ elaborados por el **Parlamento Europeo** (institución elegida por sufragio directo) que suponen un claro apoyo a esta fase de ratificación:

- Resolución de 14 de octubre de 2004 sobre los procedimientos de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la estrategia de comunicación relativa a dicho Tratado¹⁷⁹ (ponente: Jo Leinen).
- Resolución de 12 de enero de 2005 sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹⁸⁰ (ponentes: Richard Corbett e Iñigo Méndez de Vigo).

progreso. Sin embargo, esta posible razón no explicaría la abrumadora abstención de los jóvenes entre 18 y 24 años, siendo éstos como lo son la “generación Erasmus” o la “generación Interrail”, acostumbrada a los intercambios entre países, la multiculturalidad, el multilingüismo y las nuevas tecnologías, todo lo cual aparentemente debería facilitarles su acercamiento a Europa y a la realidad de la UE.

178) Disponibles ambos en http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_es.htm.

179) B6-0067/2004. Pendiente de publicación en el DOUE.

180) A6-0070/2004. Pendiente de publicación en el DOUE.

En la primera de ellas, el PE anunció su intención de pronunciarse sobre el Tratado constitucional cuanto antes, una vez que éste fuera firmado; solicitó el buen quehacer del Consejo en relación con los procedimientos nacionales de ratificación, llamando al fomento de la dimensión europea del -entonces- Proyecto de Tratado constitucional con el fin de potenciar el sentimiento compartido de comunidad cívica en toda la Unión, haciendo hincapié en el intercambio de las mejores prácticas en lo relativo a las campañas de referéndum y pidiendo tanto al propio Consejo como a la Comisión que preparasen una campaña y una estrategia de comunicación apropiadas; sugirió el período 5-8 de mayo de 2005 como fecha adecuada para llevar a cabo las ratificaciones en los Estados miembros (ya fuera por vía parlamentaria, ya por referendos), dado su doble valor simbólico de paz¹⁸¹ y de integración europea¹⁸²; y, en fin, propuso que todos los Estados miembros hubieran concluido el proceso de ratificación para junio de 2006.

La segunda de ellas (de extensión superior a la anterior) fue elaborada por los ponentes Iñigo Méndez de Vigo (PPE/DE) y Richard Corbett (PSE), y contiene un inequívoco apoyo del PE a la Constitución Europea por amplia mayoría: 500 eurodiputados votaron a favor, 137 votaron en contra, 40 se abstuvieron y 55 no participaron en la votación, lo que implica el apoyo activo del 73,9% del PE al texto constitucional¹⁸³. A pesar de su carácter no

181) En esas fechas se conmemoran varios acontecimientos afortunados en relación con la II Guerra Mundial. A modo de ejemplos, el 5 de mayo se celebra el Día de la Liberación en los Países Bajos; y el 8 del mismo mes, el Día de la Victoria en Francia.

182) El 9 de mayo se celebra el Día de Europa, en homenaje a la famosa Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 que dio origen al proceso de integración europea.

183) Los europarlamentarios Jens-Peter Bonde, Wojciech Wierzejski, James Hugh Allister y Mogens N.J.Camre presentaron una Opinión Minoritaria en la que, bajo el significativo encabezamiento “Europa se merece algo mejor” (“*Europe deserves better*”), expresaron su disconformidad con ciertos aspectos de la Constitución, frente a los cuales propusieron diversas alternativas relacionadas con una mayor democracia para Europa,

vinculante, este amplísimo respaldo del PE supuso un importante gesto simbólico y político, en definitiva un gran apoyo dirigido a facilitar el largo recorrido hacia la ratificación del Tratado constitucional por todos los Estados miembros, que los europarlamentarios confiaban -por aquel entonces- que tuviera lugar antes de la segunda mitad de 2006, para permitir así su entrada en vigor el 1 de noviembre de ese año.

En ella el PE alude a los trabajos de la Convención, y recuerda que el consenso alcanzado en ésta no fue modificado en lo esencial por la CIG, si bien finalmente fueron descartadas algunas de las propuestas (tanto del propio PE como de la Convención) que hubieran podido resultar beneficiosas para la Unión. No obstante, en términos generales el balance realizado por el PE es positivo. Entre las aportaciones más relevantes de la Constitución, el PE señala una mayor claridad respecto a la naturaleza y los objetivos de la Unión; una mayor eficacia y una presencia mayor en el mundo; una mayor responsabilidad democrática; y más derechos para los ciudadanos. En definitiva, a juicio del PE la Constitución representa “un compromiso adecuado y una importante mejora de los Tratados existentes”. Una vez que entre en vigor, reportará “beneficios perceptibles” tanto para los ciudadanos como para los Estados miembros y para las instituciones europeas. Por todo ello, el PE “aprueba el Tratado constitucional y recomienda encarecidamente su ratificación”, convencido de que éste “aportará

una menor centralización (volviendo la vista a los Estados en lugar de a las instituciones de la Unión), una “cooperación entre naciones libres e independientes” [sic] como opuesta a un “super poder” [sic]. En fin, entre otras cosas reclamaban referendos justos y con igualdad de recursos en todos los Estados, y se comprometían a respetar los resultados de los procedimientos de ratificación internos (por supuesto incluso en el caso de que éstos prosperasen en la totalidad de los Estados miembros), señalando a su vez su preocupación por que “la otra parte no muestra la misma intención”. En cualquier caso es una opinión ciertamente minoritaria que se sitúa en la onda anglosajona poco amiga de la integración y más propicia a mantener en el interior de los Estados el mayor poder decisorio posible.

un marco estable y duradero para el futuro desarrollo de la UE”; espera que el texto sea ratificado por todos los Estados miembros para mediados de 2006; anuncia su “voluntad de recurrir al nuevo derecho de iniciativa que le conferirá la Constitución para proponer mejoras al texto constitucional”; y solicita la realización de “todos los esfuerzos posibles para informar a los ciudadanos europeos de forma clara y objetiva sobre el contenido de la Constitución.”

“[E]n este sentido, pide a las Instituciones europeas y a los Estados miembros que, con ocasión de la difusión del texto constitucional (en versión íntegra o resumida) entre la ciudadanía, distingan claramente entre los elementos ya vigentes en los actuales Tratados y las nuevas disposiciones aportadas por la Constitución, en aras de la transparencia de los debates y también por interés pedagógico; les pide asimismo que reconozcan la función de las organizaciones de la sociedad civil en los debates sobre la ratificación y que apoyen de forma adecuada a estas organizaciones, con el fin de que hagan participar a sus seguidores en los debates en el conjunto de la UE, promoviendo de este modo la participación activa de los ciudadanos en los debates sobre la ratificación.”¹⁸⁴

Los ponentes aluden también a las críticas realizadas a la Constitución, que, en su opinión, “no se corresponden con el contenido real” del texto, ya que -según señalan- “la Constitución no conducirá a la creación de un superestado centralizado, no debilita la dimensión social de la Unión sino que la fortalece, y no ignora las raíces históricas y espirituales de Europa al referirse a su herencia cultural, religiosa y humanista”. Estos comentarios corresponden a discusiones mantenidas en países como el Reino Unido (sobre el riesgo de crear un superestado), Francia (sobre el peligro de debilitar la dimensión social de la UE) y Polonia y España (sobre la necesidad de reconocer las raíces históricas y religiosas).

Por su parte, en el discurso pronunciado con ocasión de la sesión plenaria del PE en Estrasburgo el 11 de enero de 2005¹⁸⁵, **la**

184) Apdo. 10 de la Resolución.

185) Speech/05/5. <http://europa.eu.int/rapid/searchAction.do>.

Vicepresidenta de la Comisión Europea, Margot Wallström, mostró claramente el apoyo total de dicha institución a esta resolución del PE y, en definitiva, a la propia Constitución Europea, con la que ha estado comprometida desde el principio. No obstante, reconoció que la Comisión hubiese deseado una mayor ambición en ciertas materias, pero acepta y apoya el resultado final como el mejor compromiso posible en la actual situación política. Igualmente hizo referencia a los temores y críticas que ha recibido la Constitución, reconociendo que no es precisamente un texto perfecto y que debería darse respuesta a estas preocupaciones de cara a los procesos nacionales de ratificación. Y en cuanto a esto, señaló lo que constituye uno de los mayores escollos no sólo del Tratado constitucional sino de todo el proceso de integración europea: la enorme distancia existente entre el mundo especializado en asuntos europeos, por un lado, y la amplia generalidad de los ciudadanos, por otro, dejando claro de manera muy gráfica que los argumentos que sirven para unos difícilmente pueden permitir el convencimiento de los otros¹⁸⁶. El proceso de ratificación es visto como una oportunidad para debatir qué tipo de Europa queremos. Y ese debate no puede estar contaminado por falsos mitos o creencias erróneas sobre el contenido de la Constitución, para lo cual son importantísimas las diversas iniciativas dirigidas a informar a los ciudadanos. En este sentido la propia Comisión ha desarrollado actividades tales como la elaboración de diversos materiales escritos y audiovisuales, la creación de una página web, la promoción y financiación de soportes informativos y el patrocinio de diversos seminarios y otras iniciativas públicas.

186) “(...) *The Constitution provides a range of good reasons for the ‘Euro-specialists’ to be voting yes. But they are not always the reasons that will persuade a single mother in Gdansk or a shipyard worker in Spain. (...)*” [“(...) La Constitución ofrece a los euro-especialistas una serie de buenas razones para votar ‘sí’. Sin embargo, éstas no siempre conseguirán convencer a una madre soltera en Gdansk [Polonia] o a un trabajador de los astilleros españoles. (...)”].

El PE, mediante decisión de 15 de marzo de 2005, acordó destinar 8 millones de euros de su presupuesto a una **campaña de información sobre la Constitución europea**, en la cual habría de distinguirse entre aquellos Estados miembros en los que se celebrarían referendos y aquellos otros en los que la Constitución se aprobaría por vía parlamentaria. Dicha campaña, en la que el papel de los miembros del PE sería decisivo, debería tener una “dimensión educativa” y “explicar a los ciudadanos cómo la Constitución les va a beneficiar en sus vidas diarias”. Esta decisión del PE estaba en línea con la iniciativa de la Comisión Europea de destinar la misma cantidad -alrededor de 8 millones de euros- para difundir información sobre el Tratado constitucional. La idea era distribuir el dinero entre todos los Estados miembros tomando en cuenta criterios de población así como las necesidades especiales relacionadas con los referendos. Sin embargo, varios países -tales como el Reino Unido y la República Checa- renunciaron a estos fondos extras, o simplemente no mostraron ningún interés.

Dentro de las distintas actividades previstas o desarrolladas en el seno de las instituciones de la Unión, hay algunas más o menos exóticas, como el empleo de gigantescos y coloridos paneles alusivos a la Constitución para cubrir literalmente el edificio del PE en Estrasburgo, o la entrega de una copia del texto constitucional a astronautas europeos para portarla consigo en su viaje a la Estación Espacial Internacional a bordo del Soyuz. Por otro lado, con ocasión del 9 de mayo de 2005 tuvieron lugar numerosas actividades informativas y pro-Constitución, utilizando el Día de Europa como reclamo de una respuesta ciudadana activa.

4) Opinión pública y Constitución Europea

En el ámbito político-institucional ha existido de manera generalizada un elevado grado de consenso en torno a la Constitución. Ahora bien: ¿cuál es la postura de la opinión pública europea, especialmente en aquellos países en los que habrían de celebrarse referendos?

A este respecto es interesante acudir a distintas encuestas realizadas para la Comisión Europea, con el fin de averiguar el grado de conocimiento y de implicación ciudadana con la Constitución. Del **Eurobarómetro realizado los días 23-29 de junio de 2003**¹⁸⁷, justo después del Consejo Europeo de Tesalónica en el que la Convención entregó a los Jefes de Estado y de Gobierno el texto del Tratado constitucional, se extrajeron las siguientes conclusiones:

¿Han oído hablar de la Convención europea?	
Sí	45%
No, nunca	55%
Incapaces de decir que tipo de texto acababa de elaborar la Convención	52%
Los mejor/peor informados sobre la Convención europea	
Griegos	81%
Luxemburgueses	66%
Fineses	65%
Británicos, húngaros y letones	menos del 30%
Intención de leer la Constitución europea	
Ya la han leído	1%
Intención de leerla entera	11%
Dispuestos a leer un resumen	38%
Ninguna intención de leerla en absoluto	40%
A favor de una Constitución europea	
Total UE	68%
Por países:	
- Italia, España, Hungría	más del 80%
- Dinamarca, Reino Unido, Suecia	menos del 45%
A favor de la celebración de un referéndum	
Debería haber un referéndum	40%
El referéndum sería útil pero no esencial	43%
En contra de celebrar referéndum	12%

187) *Eurobarometer flash* realizado por Taylor Nelson Sofres/EOS Gallup para la Comisión Europea sobre una muestra de 25.000 personas de los 25 Estados miembros.

Posteriormente, en el **Eurobarómetro llevado a cabo entre los días 22 de septiembre y 3 de octubre de 2003**, justo antes de que diese comienzo la CIG, los resultados fueron bastante similares, aunque con algunos datos todavía más preocupantes. Pasada la euforia mediática de la cumbre de Tesalónica, el porcentaje de ciudadanos de la UE que declaraban no haber oído hablar de la Convención ascendía a un alarmante 61%. El caso de Grecia es especialmente significativo: en junio de 2003, cuando este país acogió la reunión de jefes de Estado y de Gobierno, el 81% afirmaba haber oído hablar de la Convención; pero meses más tarde, en septiembre-octubre, las cifras cayeron hasta el 49%.

Meses después, tras el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre 2003, los resultados del **Eurobarómetro elaborado los días 14-23 de enero de 2004** muestran una reacción de los ciudadanos de defensa o de apoyo generalizado a la Constitución ante la perspectiva de una frustración de ésta:

Adopción de la Constitución:	
a) a favor	
Total UE	77%
Por países:	
- Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Chipre, Hungría, Lituania y Eslovenia	más del 80%
- Suecia	58%
- Reino Unido	51%
b) en contra	
- Austria, Suecia, Dinamarca y Reino Unido	23-30%
Realización de concesiones por los Estados miembros para que la Constitución salga adelante:	
a) a favor	62% (18 países superan el 50% a favor)
b) en contra	28% (6 países tienen una mayoría relativa en contra. Eslovenia es el único país claramente en contra)

¿Podría llegar a bloquearse el trabajo de las instituciones de la UE si no consigue salir adelante la Constitución?	
Sí	67%
Información sobre el Proyecto de Constitución:	
a) grado de información	
bien informados	25%
b) medios de información	
TV / radio	65%
Prensa escrita	43%

Finalmente, cabe citar el **Eurobarómetro realizado entre el 27 de octubre y el 29 de noviembre de 2004**¹⁸⁸, con la Constitución Europea recientemente firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma. Resulta muy interesante conocer el estado de la opinión pública europea en el momento en que el texto constitucional iniciaba la etapa de ratificación en el interior de los Estados miembros:

Información sobre la Constitución	
Nunca han oído hablar de ella	33%
Saben poco del tema	56%
Tienen un conocimiento global	11%
Opinión sobre la Constitución	
A favor	49%
En contra	16%
No expresan opinión alguna	35%

De esta encuesta se deduce que ambos parámetros -información y opinión sobre el texto constitucional- parecen estar en relación directamente proporcional, de manera que, a mayor conocimiento de los contenidos de la Constitución, mayor conformidad con ellos:

188) *Eurobarometer special* n° 214 realizado para la Comisión Europea por TNS Opinion & Social / EOS Gallup Europe entre 24.786 ciudadanos de los 25 Estados de la UE mayores de 15 años.

Información sobre la Constitución	Opinión favorable a la Constitución
Nunca han oído hablar de ella	22%
Saben poco del tema	60%
Tienen un conocimiento global	75%

Por lo general, las opiniones favorables prevalecen sobre las contrarias, con la excepción del Reino Unido. Pero la indecisión alcanza proporciones preocupantes en algunos de los países que habían anunciado la celebración de referendos: 67% en Irlanda (país que cuenta con experiencia en consultas populares sobre temas europeos, ya que ha celebrado un referéndum por cada Tratado desde el AUE de 1986), 53% en Portugal y 50% en el Reino Unido.

La propia Vicepresidenta de la Comisión Europea, Margot Wallström, se pronunció así sobre los preocupantes resultados de esta encuesta:

“Esta encuesta es muy oportuna. El proceso de ratificación de la Constitución será un éxito sólo si los gobiernos y todos los demás actores relevantes se movilizan para informar a los ciudadanos, para garantizar un debate verdaderamente informado. Los datos relativos a los países en los que se van a celebrar referendos muestran un alto nivel de indecisión, lo cual puede implicar que existe un claro riesgo de baja participación si las campañas no logran conectar con los ciudadanos.”¹⁸⁹

Además, por lo que respecta a nuestro país, se reproducen a continuación los resultados del **Pulsómetro del Instituto Opina para la Cadena Ser**¹⁹⁰. La encuesta se realizó en España el 4 de

189) “*This survey is very timely. The process of ratification of the Constitution will only succeed if governments and all other relevant actors mobilise to provide information to citizens, to ensure a truly informed debate. The data for countries which will hold referenda shows a high level of indecision. It may mean that there is a clear risk of a low turnout if campaigns are not able to connect with citizens.*” European Commission, IP/05/104. Brussels, 28 January 2005. <http://europa.eu.int/rapid/searchAction.do>.

190) <http://www.cadenaser.com>.

enero de 2005, mes y medio antes de la celebración del referéndum, y sus datos eran ya bastante preocupantes.

1. El próximo 20 de febrero se celebrará el referéndum sobre la Constitución Europea. ¿Piensa usted votar a favor, en contra o abstenerse?	
A favor	36,2%
En contra	5,8%
Se abstendrá	13,8%
En blanco	1,5%
No sabe	42,1%
No responde	0,5%
Total de entrevistas (muestra real)	1.350
Muestra ponderada	1.000

2. ¿Cree usted que la Constitución Europea tendrá efectos positivos o negativos para España?	
Positivos	54,9%
Indiferentes	8,3%
Negativos	10,1%
No sabe	26,5%
No responde	0,2%
Total de entrevistas (muestra real)	1.350
Muestra ponderada	1.000

3. ¿Conoce usted la Constitución Europea?	
Mucho	0,5%
Bastante	6,9%
Poco	54,5%
Nada	37,2%
No sabe	0,8%
No responde	0,1%
Total de entrevistas (muestra real)	1.350
Muestra ponderada	1.000

4. ¿De quién cree que es la responsabilidad de que haya poca información sobre la Constitución Europea?^(*)	
Del Gobierno	57,2%
De los partidos políticos	31,5%
De las instituciones europeas	21,7%
De los ciudadanos/nosotros mismos	6,5%
De los medios de comunicación	3,2%
De todos	3,1%
De nadie	0,4%
No sabe	9,0%
No responde	1,6%
Total de entrevistas (muestra real)	1.350
Muestra ponderada	1.000

Según esta encuesta, mes y medio antes de la celebración del referéndum más del 90% de los españoles confesaba saber poco o nada de la Constitución europea. Un porcentaje muy discreto (6,5%) atribuía este amplio desconocimiento a los propios ciudadanos, mientras la mayoría lo asignaba al Gobierno (57,2%), a los partidos políticos (31,5%) y a las instituciones europeas (21,7%). Pese al escasísimo nivel de conocimiento del Tratado constitucional, más de la mitad de los encuestados consideraron que traería consecuencias positivas para nuestro país.

Por lo que respecta a la intención de voto, los resultados ofrecidos por este sondeo resultaron ser bastante cercanos a lo que ocurriría después en el referéndum. Los españoles que entonces se mostraron dispuestos a tomar parte en éste -votando bien a favor, bien en contra, bien en blanco- se corresponden prácticamente con la tasa de participación que se alcanzó en el referéndum (en torno al 42%). Por otro lado, casi un 14% tenía decidido abstenerse, y un abrumador 42,1% aún no sabía qué iba a hacer. Teniendo en cuenta que finalmente el porcentaje de abstención fue del 57%,

(*) Pregunta múltiple, espontánea.

puede deducirse que los españoles que -siempre según esta encuesta- se mostraban indecisos en enero optaron mayoritariamente por la abstención en febrero.

Durante las semanas previas a la celebración del referéndum, todos los **partidos políticos** que así lo desearon hicieron su correspondiente campaña electoral. Según lo establecido en el art. 14.1 a) de la Ley Orgánica 2/1980, tuvieron derecho a la obtención de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de difusión de titularidad pública los grupos políticos con representación parlamentaria en el Congreso, en proporción al número de diputados que hubieran obtenido en las últimas elecciones generales. En la práctica ocurrió que los dos grandes partidos de ámbito nacional, PSOE y PP, hicieron campaña a favor del ‘sí’, mientras IU pidió claramente el voto para el ‘no’. Por otro lado, entre los partidos nacionalistas hubo distintas posturas.

Por lo que respecta al **Gobierno**, éste protagonizó dos campañas institucionales: una a cargo del Ministerio del Interior (con el objeto de informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo)¹⁹¹; y otra, protagonizada por el Ministerio de la Presidencia (campaña informativa destinada a divulgar el contenido y la relevancia de la Constitución europea), en ambos casos con la prohibición legal de influir en el sentido del voto de los electores.

191) Art. 50.1 de la LOREG: “[I] os poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña.”

Esta última se vio acompañada de cierta polémica, al ser puesto en entredicho su obligado carácter aséptico y no tendencioso, el cual fue defendido en todo momento por el Gobierno¹⁹². En cualquier caso, bajo el lema “los primeros con Europa” la campaña divulgativa arrancó el 7 de enero de 2005, e incluyó -sin ánimo exhaustivo- actividades tales como las siguientes:

- Anuncios en medios de comunicación: 11 anuncios difundidos en televisiones y radios, tanto públicas como privadas, en los que diversos personajes conocidos del mundo de la cultura, la comunicación y el deporte aparecían dando lectura a diversos preceptos del Tratado constitucional. A tal efecto lógicamente se escogieron artículos fundamentales, concisos y de fácil comprensión por todos. Además, estos anuncios fueron incorporados en medios de prensa escrita y en vallas publicitarias.
- Reparto de 20 millones de folletos con versiones resumidas de la Constitución.
- Distribución de 6 millones del texto constitucional completo, a través tanto de encartes en prensa nacional, regional y local el domingo 16 de enero de 2005, como de la puesta en marcha de un servicio telefónico gratuito mediante el que los ciudadanos que así lo desearon pudieron solicitar un ejemplar.
- Elaboración de sitios web con información sobre la Constitución europea.¹⁹³

Por su parte, las Comunidades Autónomas que cuentan con una segunda lengua cooficial (además del castellano) realizaron la campaña en sus respectivos idiomas.

192) A modo de ejemplo puede recordarse la intervención al respecto del Presidente Rodríguez Zapatero en el pleno extraordinario del Congreso de 11 de enero de 2005 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, nº 63, pp. 3.026-3.027).

193) Así: <http://www.elecciones.mir.es/referendum2005/home.htm> (Ministerio del Interior); <http://www.constitucioneuropaea.es> (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

Más allá del entorno estrictamente político y gubernamental, se intentó difundir entre la sociedad española un sentimiento favorable a la Constitución Europea a través de distintas iniciativas, con mayor o menor fortuna según los casos. En la práctica se creó ni más ni menos que lo que podría denominarse un “ambiente pro-Constitución”, en el que numerosos actos y manifestaciones de distinto tipo apoyaron el Tratado constitucional. Sin entrar en la polémica relativa a la atribución de responsabilidades por lo que se refiere a la información y formación de los ciudadanos, sí conviene mostrar algunas de las iniciativas, posicionamientos y foros de debate en los más diversos ámbitos sociales como una simple muestra de lo que se vivió en nuestro país durante los meses previos al referéndum de 20 de febrero de 2005.

La profesión periodística participó ejerciendo su importante función de canalización de información y opinión, facilitando el debate en la sociedad. A modo de ejemplo, a la Asociación de Periodistas Europeos se le adjudicó un contrato de servicios por importe de 72.000 euros para proceder a la “difusión y concienciación entre la opinión pública española sobre los valores de la Constitución europea.”¹⁹⁴

El Movimiento Europeo (presidido por José María Gil-Robles) llevó a cabo en nuestro país una campaña de movilización ciudadana a favor del Tratado constitucional, en el seno de la cual se realizaron diversos debates y conferencias, con el objetivo siempre presente -en palabras del propio Gil-Robles- de que “los españoles no nos desentendamos de la Constitución Europea”.

Por lo que hace al **mundo del Derecho**, el Presidente del Consejo General de la Abogacía, Carlos Carnicer, presentó el 30 de noviembre de 2004 en Bruselas la iniciativa “490 debates para

194) Ministerio de la Presidencia - Resolución del Subsecretario por la que se anuncia la adjudicación del servicio de difusión y concienciación entre la opinión pública española sobre los valores de la Constitución Europea. Madrid, 31 de enero de 2005. BOE nº 39, de 15 de febrero de 2005, p. 1.204.

Europa”, denominación que hace referencia al número de sedes de los Colegios de Abogados de España, Italia y Alemania. Mediante esta iniciativa dichos Colegios profesionales organizaron diversos debates y encuentros sobre la Constitución Europea. Durante el acto de presentación de esta iniciativa, se emitió una Declaración conjunta de las tres abogacías en la que señalaron que la Constitución europea refuerza la Europa de los ciudadanos y la Europa del Derecho y fortalece el sistema europeo de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales mediante la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y la voluntad de adhesión al CEDH. Se destacó la implicación de los abogados para el derecho de los ciudadanos a una defensa y un asesoramiento libre e independiente, así como para que éstos conozcan la influencia del texto constitucional en sus vidas, y se sugirió que el 29 de octubre fuera declarado Día de la Constitución Europea.

Por su parte, en el **ámbito universitario** se llevó a cabo igualmente una actividad de difusión del Tratado constitucional, mediante la firma, el 24 de noviembre de 2004, de un convenio de colaboración entre el Gobierno y la Confederación de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). El objetivo de este convenio era el de propiciar que las universidades tomaran parte activa en la divulgación, formación y debate en torno al contenido y alcance del texto constitucional, abordando la Constitución Europea no como una materia técnica más de las que integran el currículum del alumno, sino como parte de un proceso de construcción europea con trascendencia vital en su futuro. De esta manera se intentaba combatir, mediante los jóvenes universitarios, la indiferencia ante la realidad de la Unión. En virtud del convenio, la CRUE habría de fomentar la elaboración de proyectos y de actividades relacionadas con la difusión de los logros de Europa y las principales aportaciones del Tratado constitucional. Las actividades seleccionadas serían escogidas por una Comisión de Evaluación y Seguimiento, se celebrarían hasta febrero de 2005, y contarían con un millón de euros aportados por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

El mundo de la creación también quiso manifestarse a favor de la Constitución Europea, y el 29 de noviembre de 2004 realizó un acto al efecto bajo la iniciativa conjunta de la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE), el Movimiento Europeo y la Asociación de Periodistas Europeos. Al finalizar el acto se leyó una Declaración de apoyo a la ratificación de la Constitución Europea.

Por su parte **el mundo del flamenco** protagonizó un acto el 24 de noviembre de 2004 promovido por el Movimiento Europeo y la Asociación de Periodistas Europeos y organizado por la Plataforma Cívica por la Constitución Europea, en el que se animó a los españoles a votar “sí” en la cita del 20 de febrero. En él dicha Plataforma leyó su manifiesto de apoyo, titulado “Avancemos con la Constitución Europea”.

El movimiento sindical tampoco fue ajeno al debate. A modo de ejemplo, en línea con la Confederación Europea de Sindicatos, que se posicionó a favor del Tratado constitucional, UGT difundió su apoyo argumentando que éste “es fundamental para el desarrollo social, político y educativo de Europa, como lo es la sangre para el cuerpo.” En estos términos se manifestó su secretario general, Cándido Méndez, el 24 de noviembre de 2004 en las jornadas celebradas en Albacete bajo la organización conjunta de este sindicato y la Universidad de Castilla-La Mancha bajo el lema “Europa tras la ampliación: la Constitución Europea”, en la que desarrolló la ponencia “La Constitución Europea. La Europa de los trabajadores y las trabajadoras”.

Éstos son unos meros ejemplos ilustrativos de la atmósfera por lo general favorable a la Constitución Europea que se creó en la sociedad española. Sin embargo, cabe objetar la ausencia de una exposición sencilla a la vez que rigurosa, dirigida a los ciudadanos en general, acerca de qué es lo que aporta de nuevo el Tratado constitucional y cuáles son las razones que lo justifican, situándolo en el lugar que ocupa dentro de la evolución de los Tratados constitutivos. Al final queda la duda de hasta qué punto

se consiguió acercar *en la práctica* la Unión a los ciudadanos, y si éstos lograron entender realmente el alcance y significado de la consulta, más allá de que la mayoría de los votantes se manifestó a favor de la Constitución (básicamente porque, aunque no se tenga un mínimo conocimiento de ésta, la suma de dos términos tan significativos de progreso y democracia como *Constitución* y *Europa* suele ser bien recibida entre los ciudadanos), de que más de la mitad de los convocados a las urnas no logró vencer la indiferencia y no acudió a votar y de que una minoría -motivada por las más diversas razones- expresó su oposición optando por el ‘no’¹⁹⁵.

195) En relación con la oposición a la Constitución Europea, en España se alzaron voces críticas provenientes de líneas político-ideológicas de lo más variadas. Por poner un par de ejemplos, la plataforma “Europa así no”, compuesta por 500 socios, promovió el ‘no’ desde argumentos más bien tradicionales o conservadores, centrados en la vuelta a los acuerdos de Niza como lo más favorable para los intereses españoles. Para ello editó una publicación titulada *Razones para votar no a esta Constitución Europea*, en la que se detalla y explica su postura, y puso en marcha el sitio web <http://www.votano.org>. En otra línea diferente se sitúa el trabajo de PEDROL, X. y PISARELLO, G. *La ‘Constitución’ Europea y sus mitos. Una crítica al Tratado constitucional y argumentos para otra Europa*. Barcelona: Icaria editorial S.A., 2005. Fue promovido por la Asociación Catalana para la Defensa de los Derechos Humanos, surgida en 1986 de la iniciativa de un grupo de abogados, que contribuyó a la fundación de la asociación Abogados Europeos Demócratas (Estrasburgo, 1990). Los autores de este trabajo, Xavier Pedrol y Gerardo Pisarello, son profesores de Derecho de la Universidad de Barcelona. A lo largo de él abordan lo que consideran diez mitos o creencias falsas en torno al Tratado constitucional, y sugieren alternativas al respecto. Más allá de nuestro país, la oposición a la Constitución europea -y en general a las consecuencias derivadas de la idea de integración- se localiza de manera mayoritaria en el ámbito anglosajón y de los países nórdicos. Como ejemplo de ello puede aludirse a la “Campaña Europea a favor del No” (“*European No Campaign*”) (<http://www.europeannocampaign.com>), cuyo objetivo es apoyar el ‘no’ en todas las consultas nacionales sobre el Tratado constitucional, de manera que tiene prevista su finalización tan pronto como se celebre el último referéndum de ratificación. En fin, entre tantas otras propuestas, puede obtenerse una visión de las luces y sombras del Tratado constitucional en GREVI, G. *Light and shade of a quasi-Constitution. An assessment*. European Policy Centre Issue Paper No. 14. 23.6.2004.

**LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL**

I. UNA PRESENTACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

I.A. Naturaleza jurídica: ¿Constitución o Tratado?

El texto objeto de nuestro estudio ha generado un amplio debate en torno a su calificación como Tratado o como Constitución¹⁹⁶. A menudo se dice que su propia denominación oficial (*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*)¹⁹⁷ es doblemente inexacta, pues contiene un doble exceso verbal: ni se trata de una auténtica Constitución, ni lo es para la totalidad de Europa.

En primer lugar, se dice que no se trata de una Constitución porque ésta requeriría, en cuanto a su origen, emanar de un genuino poder constituyente de la Unión, el cual no existe por el momento. La preparación del texto por la Convención -más allá de las connotaciones revolucionarias de este término- no llevaría

196) A modo de ejemplos: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. La constitucionalización de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, nº16, pp.893-896. ELEFThERiADiS, P. *Constitution or Treaty?* The Federal Trust for Education and Research. Online paper 12/04 (<http://www.realinstitutoelcano.org>). ALDECOA LUZARRAGA, F. Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución? En *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Biblioteca Nueva. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004 (<http://www.realinstitutoelcano.org>). PEDROL, X. / PISARELLO, G. *La 'Constitución' Europea y sus mitos. Una crítica al Tratado constitucional y argumentos para otra Europa*. Barcelona: Icaria, 2005.

197) Expresión debida a Joschka Fischer y Valéry Giscard d'Estaing.

a pensar lo contrario, ya que la falta de elección de sus miembros de manera directa y democrática por los ciudadanos de la Unión y la sujeción del resultado de sus trabajos a la decisión de la CIG son obstáculos nada desdeñables para la existencia de un verdadero poder constituyente. En segundo lugar, no se trata exactamente de una Constitución *para Europa* sino *para la Unión Europea*, la cual incluye a la mayor parte del continente europeo pero no a su totalidad¹⁹⁸.

Sin embargo, nada es inocente y mucho menos en el ámbito de la alta política, de manera que, si el propio órgano que elaboró el texto empleó la palabra *Constitución*, alguna razón habría para ello. Se hace preciso, por tanto, intentar advertir qué hay detrás de ese término.

Por un lado, si se entiende por Constitución un texto que contiene las disposiciones fundamentales de un Estado o de un conjunto de Estados, relativas a los valores rectores de la convivencia, a los derechos fundamentales de los ciudadanos, al reparto de poderes, al funcionamiento de las instituciones y a los medios de que éstas disponen para aplicar las políticas, entonces puede concluirse sin miedo que el contenido del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* es materialmente una Constitución, o, dicho de otro modo, contiene los elementos propios de una Constitución, al regular las reglas básicas de la convivencia entre los Estados. El TJ ya llevaba tiempo apuntando en esta dirección, cuando, al referirse a los Tratados constitutivos, aludía a la existencia de una “Carta constitucional de una comunidad de Derecho”¹⁹⁹; sin embargo, en el actual Tratado constitucional se

198) Pese a que quizás bajo la expresión “*para Europa*” subyace la intención de una hipotética futura asimilación UE-Europa, a través de la incorporación de nuevos Estados miembros en ampliaciones sucesivas.

199) Dictamen del TJ 1/1991, de 14 de diciembre de 1991, relativo al EEE, apdos. 20-21: “(...) un Tratado internacional (...) sólo crea, en general, derechos y obligaciones entre las partes contratantes y (...) no establece ninguna transferencia de derechos de soberanía en favor de los órganos intergubernamentales que instituye. Por el contrario, el Tratado CEE,

aunque haya sido celebrado en forma de Convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho. Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Tratados comunitarios han creado un nuevo ordenamiento jurídico en favor del cual los Estados han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos de soberanía y cuyos sujetos no son únicamente los Estados miembros, sino también sus nacionales [...] Los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico comunitario así creado son, en particular, su primacía con respecto a los Derechos de los Estados miembros, así como el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos”.

STJ de 23 de abril de 1986, asunto 294/83, *Partido ecologista “Los Verdes” c. Parlamento Europeo*, apdo. 23: “(...) [L]a Comunidad Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus Instituciones escapan al control de conformidad de sus actos con la carta constitucional que es el Tratado. (...) el Tratado ha establecido un sistema completo de recursos y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las Instituciones (...)”.

Numerosos pronunciamientos posteriores han consolidado lo aquí dispuesto. A modo de ejemplos: STJ de 22 de octubre de 1987, asunto 314/85, *Foto-Frost*, apdo. 16; auto del TJ de 13 de julio de 1990, asunto C-2/88 *Imm, Zwartveld y otros*, apdo. 16; STJ de 23 de marzo de 1993, asunto C-314/91, *Weber c. Parlamento Europeo*, apdo. 8; conclusiones del AG Cosmas de 19 de enero de 1999, asunto C-321/97, *Ulla-Brith Andersson y Susanne Wåkerås-Andersson c. el Estado sueco*, apdo. 48; auto del presidente del TPI de 2 de mayo de 2000, asunto T-17/00 *R, Willi Rothley y otros c. Parlamento Europeo*, apdo. 54; conclusiones del AG Alber de 6 de junio de 2000, asuntos acumulados C-432/98 P y C-433/98 P, *Consejo de la Unión Europea c. Christiane Chvatal y otros y Antoinette Losch*, apdo. 45; conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 3 de mayo de 2001, asunto C-315/99 P, *Ismeri Europa Srl c. Tribunal de Cuentas Europeo*, apdo. 39; STPI de 2 de octubre de 2001, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99, *Jean-Claude Martínez y otros c. Parlamento Europeo*, apdo. 48; auto del TPI de 17 de enero de 2002, asunto T-236/00, *Gabriele Stauner y otros c. Parlamento Europeo y Comisión de las Comunidades Europeas*, apdo. 50; conclusiones del AG Léger de 19 de marzo de 2002, asunto C-275/00, *Comunidad Europea c. First NV y Franex NV*, apdo. 56; STJ de 25 de julio de 2002, asunto C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consejo*; STJ de 10 de julio de 2003, asunto C-15/00, *Comisión de las Comunidades Europeas c. Banco Europeo de Inversiones*, apdo. 75; conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 7 de septiembre de 2004, asunto C-249/02, *República Portuguesa c. Comisión de las Comunidades Europeas*, apdo. 40; conclusiones del AG Poirares Maduro de 16 de diciembre de 2004, asunto C-160/03, *Reino de España c. Eurojust*, apdo. 15.

ha pretendido ir más allá y llevar a cabo todo un salto cualitativo en el proceso de integración europea, explicitando la naturaleza política de la UE.

Por otro lado, sin embargo, en lo relativo a su forma de producción se trata sin lugar a dudas de un Tratado internacional, elaborado, aprobado y de obligada ratificación por Estados soberanos. Todos ellos deben dar su aprobación de manera unánime, aplicando cada uno sus respectivas normas constitucionales sobre procedimientos de ratificación. Asimismo, la presencia del Derecho internacional es indiscutible en la utilización de instrumentos propios de aquél tales como los Protocolos y las Declaraciones.

En definitiva, quizás más que ahondar en la disputa *¿Tratado o Constitución?* podría concluirse que ni lo uno ni lo otro sino ambos a la vez: un Tratado que contiene una Constitución. Tratado internacional en cuanto a la forma de su producción y su entrada en vigor, Constitución en cuanto a su contenido una vez que éste empiece a regir. Ello resulta ciertamente singular, y encaja con dificultad en los esquemas clásicos del constitucionalismo al que estamos acostumbrados. Pero a esto bien podría responderse que, a fin de cuentas, la UE en general y su ordenamiento jurídico en particular son cuestiones también ciertamente singulares, siendo como es la propia UE una realidad política no asimilable ni a una organización internacional al uso ni a un Estado. Y así, podemos afirmar que nos encontramos ante una Constitución *de y para* la UE que, al mismo tiempo, convive con las Constituciones internas de sus Estados miembros sin sustituirlas²⁰⁰.

El Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, se pronunció en los siguientes términos en la sesión extraordinaria del Congreso de los Diputados de 11 de enero de 2005:

“¿[e]stamos ante un tratado internacional o estamos ante una constitución en el sentido clásico del término? Señorías, creo que tenemos

200) DUBOS, O. Une Constitution européenne, des constitutions nationales. *Revue Européenne de Droit Public / European Review of Public Law*, automne/autum 2003, vol. 15, n° 3, pp. 983-1.028.

que tener apertura intelectual y, sobre todo, recordar cómo los procesos políticos discurren, cómo las organizaciones políticas se han ido conformando a lo largo de la historia. Estamos ante un proceso nuevo, que no responde a una categoría hasta ahora reconocible donde se pueda encasillar perfectamente qué vamos a someter a la decisión de los ciudadanos. Es en efecto un tratado que tiene una cualidad superior a cualquier otro tratado internacional y es, en efecto, un tratado internacional que tiene una vocación clara de cumplir la función que tradicionalmente hemos conocido y conocemos como Constitución.”²⁰¹

Por su parte, en el ámbito académico el profesor Francisco Aldecoa habla de “la primera Constitución de una democracia transnacional”, estableciendo que:

“(…) la innovación política del nuevo término ‘Tratado Constitucional’ reside en que es Tratado y Constitución a la vez, en que refleja una nueva realidad política en este salto cualitativo de la integración europea. Si bien desde el momento de su entrada en vigor será cada vez más una Constitución, de Tratado le queda sobre todo su procedimiento de conclusión, revisión y vigencia. (...) [L]a Convención ha hecho la Constitución y la CIG la reforma del Tratado (...) los Estados (...) siguen siendo los ‘señores’ de los Tratados pero (...) los ciudadanos europeos son los ‘señores’ de la Constitución. Prueba de ello es la institucionalización del método de Convención con carácter constitucional para las futuras revisiones del Tratado constitucional. Ambos aspectos Convención y Constitución son manifestación de la nueva naturaleza política, y sólo política, de la Unión.”²⁰²

Finalmente, la propia lectura del Tratado constitucional permite comprobar esa doble naturaleza, dado que unos pasajes lo acercan más a una Constitución, mientras otros remiten de manera clarísima a la esencia de un Tratado internacional. De aquélla tienen gran impronta las partes I (que establece la arquitectura institucional de

201) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, nº 63, sesión plenaria nº 69, p. 3.026.

202) ALDECOA LUZARRAGA, F. *Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?* Pp. 40 y 84.

la Unión) y la II (Carta de los Derechos Fundamentales, contenido esencial de un texto constitucional). La parte III, por el contrario, lo aleja del concepto tradicional de Constitución estatal, al llevar a cabo una regulación pormenorizada de las distintas políticas de la Unión (pero es que la UE no es un Estado, se argumenta). La parte IV, por último, es la que más recuerda las características de un Tratado internacional, al regular -entre otras cuestiones- la derogación de los Tratados anteriores (art. IV-437) y la necesidad de ratificación por la totalidad de los Estados signatarios (art. IV-447).

I.B. Estructura y principales novedades

El Tratado constitucional, en cumplimiento del mandato de Laeken, realizó una labor de simplificación del derecho originario de la Unión, en lo que supone un punto de inflexión importante en el proceso de integración europea que pone fin a la dispersión normativa en varios Tratados. Más que por logros concretos, el Tratado constitucional será recordado por el esfuerzo de simplificación y transparencia, y por la profundización en la identidad europea.

Se trata de una codificación a derecho constante, es decir, respetando el contenido de las normas existentes²⁰³ (se estima que aproximadamente el 90% del articulado del Tratado constitucional ya regía con anterioridad), si bien se aprovechó la ocasión para introducir una serie de novedades a través de preceptos de gran contenido político e institucional reveladores del énfasis en la naturaleza política de la Unión.

203) Los trabajos de la Convención no consistieron en liderar una auténtica revolución que reconsiderara los fundamentos de la UE. Por el contrario, dándose éstos por buenos (al entenderse que, tras 50 años de integración europea, la base del sistema seguía siendo válida), se trató de dar respuesta a los grandes problemas de falta de transparencia y de necesidad de simplificación.

El Tratado constitucional presenta una **estructura**²⁰⁴ de cuatro partes que contienen un total de 448 artículos, precedidos de un Preámbulo²⁰⁵. A ello se suman 36 Protocolos y 41 Declaraciones anexas. Todo ello da lugar a un texto de una considerable extensión, que, no obstante, en términos generales y comparado con la situación anterior, resulta legible y comprensible²⁰⁶.

La parte I (arts. I-1 a I-60) se dedica a diseñar la “arquitectura institucional” de la Unión, las reglas más básicas del sistema, dando una panorámica general de lo que será abordado en las partes siguientes. Se trata de una especie de mini-Constitución o de Constitución en pequeño, que recoge aspectos tales como

-
- 204) Téngase presente el índice del Tratado constitucional, que se incorpora como Anexo VII de este libro.
- 205) La redacción del Preámbulo no fue en absoluto pacífica y tuvo un amplio eco en la opinión pública debido sobre todo a la polémica referencia a las raíces cristianas de Europa, finalmente omitidas, en contra de lo que pretendían el Vaticano y los gobiernos de varios Estados miembros (España, Irlanda, Italia, Polonia y Portugal). El debate tuvo una amplia repercusión en la prensa, y tampoco pasó inadvertido para la doctrina. A modo de ejemplos: COLAIANNI, N. Europa senza radici (cristiane)? *Politica del Diritto*, dicembre 2004, vol. XXXV, n° 4, pp. 515-531; CVIJIC, S. / ZUCCA, L. Does the European Constitution need Christian values? *Oxford Journal of Legal Studies*, 2004, vol. 24, n° 4, pp. 739-748; DE CHARENTENAY, P. Les relations entre l'Union européenne et les religions. *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, février 2003, n° 465, pp. 90-100.
- 206) La extensión final del texto ha sido calificada de excesiva. Sin embargo, la brevedad y la sencillez, aun siendo por lo general deseables en la elaboración de instrumentos jurídicos, quizás no puedan exigirse con idéntico rigor a la empresa que había de realizarse. Se trataba de llevar a cabo una refundición, en un solo texto, de los tratados europeos acumulados durante cincuenta años, lo cual en un principio implicó dificultades notables para la Convención. Téngase en cuenta que la versión definitiva del Tratado constitucional es el resultado de un largo proceso de elaboración que contó con la participación de numerosísimas personas, donde convivieron las más distintas tradiciones jurídicas, intereses políticos y deseos de todo tipo que se pueda imaginar. Conviene, por tanto, tener todo esto presente a la hora de evaluar tanto la extensión y la mayor o menor calidad técnica del texto, como la imposibilidad de que resulte totalmente aséptico.

los objetivos, los valores y los principios relativos al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como las disposiciones institucionales básicas de aquélla, en un intento de resumir lo esencial. De todo el Tratado constitucional, esta parte I es, junto con la II, la de mayor contenido político-constitucional. Pese a que el Tratado refunde normativa anterior ya existente, estos 60 artículos iniciales contienen importantes novedades, siendo muchos de ellos originales en su redacción.

A continuación la parte II (arts. II-61 a II-114) incorpora la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, que, integrada dentro del Tratado constitucional (con ciertas modificaciones técnicas y de adaptación), adquiere valor jurídico vinculante con rango constitucional.

La parte III (arts. III-115 a III-436, dedicados a “*las políticas y el funcionamiento de la Unión*”) es, con diferencia, la más extensa, además de la más técnica y de más difícil comprensión para los ciudadanos no especializados en la materia. Retoma lo dispuesto por el TCE en punto a las bases jurídicas de las políticas comunes, y desarrolla las previsiones sobre el funcionamiento de la Unión esbozadas en la parte I.

La parte IV (arts. IV-437 a IV-448) contiene unas disposiciones generales y finales que regulan fundamentalmente la derogación de los Tratados anteriores, la sucesión y continuidad jurídica entre las actuales CE y UE y la nueva UE, la aplicación territorial, los procedimientos de revisión, la ratificación y entrada en vigor y las versiones auténticas del Tratado constitucional.

Por último, se incorporan 36 Protocolos, 2 Anexos y 41 Declaraciones. De entre los Protocolos, la mayoría reproducen los ya existentes en el TCE y TUE, generalmente con pequeñas adaptaciones (salvo Protocolos como los relativos a la función de los Parlamentos nacionales y a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad²⁰⁷, los cuales han sido objeto de profundas reformas). Además, figuran varios Protocolos de nueva

207) Protocolos nº 1 y 2, respectivamente.

creación²⁰⁸. Por lo que hace a las Declaraciones, unas (n^{os} 1-30) se refieren a distintos artículos del Tratado constitucional y otras (n^{os} 31-41), a los Protocolos.

Comenzando con el examen de las principales **novedades**, la **estructura de pilares** de la UE creada por el Tratado de Maastricht en 1992 (un pilar comunitario: CE, CECA y Euratom; y dos pilares de integración: PESC y JAI) desaparece ahora, de manera que la UE se convierte en una entidad unitaria. La CECA se extinguió en 2002, transcurridos los 50 años de vigencia previstos por su Tratado constitutivo, de manera que el carbón y el acero fueron reconducidos al régimen general del mercado común. Quedaban, pues, la CE y el Euratom. Este último se mantiene hoy día separado: se rige por su propio Tratado, modificado y adaptado por el Protocolo n^o 36²⁰⁹. Tanto la CE como la UE existentes hasta ahora

-
- 208) Protocolo n^o 8 que contiene las disposiciones todavía aplicables de las Actas de Adhesión anteriores a la última ampliación; Protocolo n^o 9 sobre las disposiciones todavía aplicables del Acta de Adhesión de 2003; Protocolo n^o 12 sobre el Eurogrupo; Protocolo n^o 23 sobre la cooperación estructurada permanente en materia de defensa; Protocolo n^o 32 relativo a la adhesión de la UE al CEDH; Protocolo n^o 33 sobre los actos y tratados que completaron o modificaron el TCE y el TUE; Protocolo n^o 34 sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión; y Protocolo n^o 36, por el que se modifica el Tratado Euratom.
- 209) Informe de la Presidencia de la Convención al Presidente del Consejo Europeo tras concluir aquella sus trabajos (CONV 851/03 de 18 de julio de 2003), aptdo. 13: “(...) si bien algunos miembros deseaban volver a estudiar, y quizás actualizar, las disposiciones del Tratado Euratom, la Convención no ha estimado que tuviera mandato ni tampoco tiempo y competencia para ello. El futuro de Euratom es otro tema que quizás el Consejo Europeo desee abordar en otra fase.” Informe alternativo “La Europa de las democracias”, incluido como Anexo 3 del citado Informe: “(...) [e]l Tratado Euratom se incluyó en la Constitución en el último momento, sin que ningún grupo de trabajo hubiera tenido tiempo de revisarlo (...)”. Suele decirse que durante el proceso de elaboración y discusión del Tratado constitucional faltó el valor político necesario para repensar el Euratom. Quizás existían temores a encontrar problemas de ratificación en el Parlamento alemán debidos a la presencia en él de los verdes, siendo como es la energía atómica una cuestión controvertida. Lo cierto es que con el Tratado constitucional el Euratom seguirá vigente, unido a aquél a modo de apéndice a través del Protocolo n^o 36.

se extinguen, y son sustituidas por la UE que surge del Tratado constitucional (art. IV-438).

En sintonía con ello, se explicita de manera novedosa la **personalidad jurídica única de la UE** (art. I-7: “[l]a Unión tiene personalidad jurídica”). La situación existente con anterioridad es objeto de discusión entre la doctrina. Para unos, hasta el Tratado constitucional la personalidad jurídica correspondía a cada una de las Comunidades, mientras que se entendía que la Unión era una entidad que las agrupaba tanto a ellas como a los ámbitos de cooperación pero que carecía de personalidad jurídica, ya que ésta no le había sido atribuida formalmente. Sin embargo, otros juristas sostienen firmemente que la existencia de la personalidad jurídica es independiente del hecho de su explicitación, la cual es meramente declarativa y no constitutiva²¹⁰. Sea como fuere, lo cierto es que a partir de ahora es indiscutible la capacidad de la UE para actuar en el ámbito de las relaciones internacionales y para ser parte en los acuerdos internacionales.

Igualmente se establece por primera vez la **primacía del Derecho de la Unión** (art. I-6: “[l]a Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”), primacía que, de hecho, ya venía rigiendo desde hacía tiempo²¹¹.

210) Se argumenta que la Carta de las Naciones Unidas no proclama en ningún momento la personalidad jurídica de la ONU y, sin embargo, nadie pone en duda su existencia. En el ámbito de la Unión, por su parte, durante la elaboración del Tratado de Ámsterdam se debatió la procedencia de establecer la personalidad jurídica de la UE. Pero finalmente fue descartada, pensando que no añadiría sino confusión, al sumarse a las personalidades respectivas de la CE, la CECA y el Euratom.

211) Tal y como se tuvo ocasión de explicar en páginas precedentes al abordar el Dictamen n° 2.544, de 21 de octubre de 2004, del Consejo de Estado, y la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre de 2004, del TC (“Elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y del Tratado Constitucional”, epígrafe II.E 2) a).

Novedad destacada es la previsión de la **retirada voluntaria de la Unión** (art. I-60), en virtud de la cual cualquier Estado miembro que así lo decida podrá abandonar la UE. Para ello deberá comunicar su decisión al Consejo Europeo, que adoptará las orientaciones pertinentes. A continuación se negociará y celebrará un acuerdo entre el Estado y la UE por el que se establecerá la forma de su retirada y el marco de sus relaciones futuras. Como consecuencia inmediata del abandono de la UE, la Constitución Europea lógicamente dejará de aplicarse a dicho Estado. Una vez fuera de la Unión, si éste decidiera volver a incorporarse a ella de nuevo, su solicitud de adhesión debería tramitarse conforme a lo dispuesto de manera general por el art. I-58 para todas las nuevas incorporaciones.

Por otro lado, el Tratado constitucional clasifica las **competencias** de la Unión en tres categorías: exclusivas, compartidas con los Estados miembros y medidas de apoyo, coordinación o complemento, en un intento de explicar *quién hace qué* en la UE (art. I-12). La lista de los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión y la de los ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento que pueden ser adoptadas por ésta tienen un carácter exhaustivo; la relativa a los ámbitos de competencia compartida, por el contrario, es meramente indicativa, y en la práctica deberá definirse por oposición a las otras dos (arts. I-13, I-14 y I-17). El sistema de delimitación competencial se completa con una cláusula de flexibilidad, ya prevista anteriormente en Maastricht y Ámsterdam y ahora ligeramente renovada (art. I-18). Dicho sistema habrá de respetar siempre los principios de atribución (necesaria asignación de competencias concretas a la UE mediante las bases jurídicas pertinentes), proporcionalidad (la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución) y subsidiariedad (en ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo si los objetivos pretendidos no pueden alcanzarse suficientemente por los Estados miembros) (art. I-11).

En relación con este último se prevé el llamado “mecanismo de alerta temprana”²¹² (“*early warning system*”), que permite, por primera vez, la implicación directa de los parlamentos nacionales en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad, concretamente en la *fase de elaboración de la legislación*. De acuerdo con él, los proyectos de actos legislativos europeos deben serles remitidos a los parlamentos nacionales para permitirles examinar, durante un plazo de seis semanas, si aquéllos respetan el principio de subsidiariedad. Transcurrido dicho plazo, emitirán un dictamen motivado en el que expongan las razones por las que consideran -en su caso- que el proyecto no se ajusta a tal principio. Si al menos un tercio de los parlamentos nacionales²¹³ apreciara la contravención de este principio, el proyecto deberá volver a estudiarse, tras lo cual podrá ser bien mantenido, o bien modificado o incluso retirado, debiéndose motivar en cualquier caso la decisión. Por otro lado, existe una segunda posibilidad de control *una vez adoptada la legislación*. Así, el TJ será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad por parte de actos legislativos europeos, interpuestos por un Estado miembro o transmitidos por éste en nombre de su parlamento nacional, de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

Además, en el Tratado constitucional se lleva a cabo una simplificación de los **instrumentos de acción** de la Unión (art. I-33), en virtud de la cual los múltiples instrumentos jurídicos existentes hasta ahora²¹⁴ quedan reducidos a seis, de acuerdo con el siguiente esquema:

-
- 212) Art. I-11 y Protocolo nº 2 sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
 - 213) Un cuarto en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de libertad, seguridad y justicia.
 - 214) Reglamentos; convenciones del TCE; convenciones del TUE; directivas; decisiones marco; decisiones; decisiones del Título V del TUE; decisiones del Título VI del TUE; principios y orientaciones generales; estrategias comunes; acciones; posiciones comunes del Título V del TUE; posiciones comunes del Título VI del TUE; recomendaciones; dictámenes; etc.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS VINCULANTES

- Actos legislativos
 - Ley europea
 - Ley marco europea
- Actos no legislativos
 - Reglamento europeo
 - Decisión europea

INSTRUMENTOS JURÍDICOS NO VINCULANTES

- Recomendación
- Dictamen

Se generaliza el procedimiento de codecisión como **procedimiento legislativo ordinario** (art. I-34): por norma general, los actos legislativos (leyes europeas y leyes marco europeas) serán adoptados conjuntamente por el PE y el Consejo, de manera que, si ambas instituciones no llegan a un acuerdo, el acto no se adoptará. Además, se prevé la posibilidad de que el Consejo y el PE confieran a la Comisión el poder de aprobar **reglamentos delegados** (art. I-36) que completen o desarrollen elementos no esenciales de la ley o de la ley marco, lo cual aportará mayor agilidad al procedimiento normativo de la Unión. Otra importante novedad consiste en la ampliación de los ámbitos en los que las decisiones se van a adoptar por **mayoría cualificada** y no por unanimidad. Además, se prevé una suerte de **iniciativa legislativa popular** (art. I-47.4) en virtud de la cual un millón de ciudadanos de la Unión puede invitar a la Comisión a que presente una propuesta sobre alguna cuestión en la que ésta tenga atribuciones y que, a juicio de aquellos, requiera la adopción de un acto jurídico de la Unión²¹⁵.

215) Ese millón de ciudadanos europeos debe proceder de un número significativo de Estados miembros. Una ley europea se encargará de precisar cuál haya de ser ese número, así como todo lo relativo a los procedimientos y condiciones necesarias para el ejercicio de este derecho. Nótese que el Tratado constitucional es bastante generoso: exige un millón de ciudadanos sobre una población total que actualmente supera los 455 millones de personas, mientras que en España, de acuerdo con el art. 87.3 de la Constitución y con la Ley Orgánica 3/19984, la iniciativa legislativa popular exige medio millón de firmas en un país que ronda los 44 millones de habitantes.

Entrando en la cuestión del **marco institucional** (art. I-19), la CIG 2003-2004 le quitó el adjetivo “único” (“marco institucional único”, al que se aludía desde el Tratado de Maastricht y que se conservaba en la versión del Tratado constitucional de la Convención europea). Por un lado la expresión es confusa, ya que induciría a pensar que las instituciones y órganos de la Unión tendrían competencia en todos los ámbitos de actuación, cuando la realidad es que no (p.ej.: el Comité de las Regiones no actúa en el Euratom). Por otro lado, sí podría tener sentido hablar de tal marco único -tal y como se ha venido haciendo hasta ahora- ya que son las mismas instituciones las que actúan en los ámbitos de integración (Comunidades Europeas) y en los de cooperación intergubernamental (PESC y JAI). Sin embargo, aun así, en unos y en otros esas mismas instituciones actúan de manera bien distinta. En definitiva, el sistema se aproxima más a “una geometría variable” que a un “marco único”²¹⁶.

A diferencia de otras cuestiones, el sistema institucional no fue objeto de reflexión y debate por parte de un grupo de trabajo específico en el seno de la Convención. Como punto de partida se dio por bueno el modelo de instituciones existente desde los años cincuenta, y se intentó hacerlo más comprensible, describiendo la configuración y cometidos de cada institución en todo ese entramado.

En el Tratado constitucional se mantienen las cinco instituciones establecidas en el Tratado de Maastricht: el PE, el Consejo, la Comisión, el TJ y el Tribunal de Cuentas (aunque éste último aparece de algún modo relegado, regulándose en el capítulo dedicado a “otras instituciones y órganos consultivos de la Unión”²¹⁷), a las que se une, de manera novedosa, el **Consejo Europeo**. Si bien éste venía funcionando a modo de institución desde hacía tiempo, el Tratado constitucional lo institucionaliza formalmente. Mantiene su

216) MANGAS MARTÍN, A. / LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2004, p. 105.

217) Capítulo II del Título IV de la Parte I.

función de impulsar el desarrollo de la Unión y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales, sin que pueda ejercer funciones legislativas, y con la necesidad de consenso como regla general para adoptar decisiones (art. I-21). Además, crea el puesto de Presidente del Consejo Europeo (art. I-22), que será elegido por éste para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez. Sus funciones se orientan tanto al interior como al exterior de la UE. La vertiente exterior tiene particular relevancia, ya que sitúa a este puesto en la línea del anterior Alto Representante PESC y del nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, como expresión del tradicional empeño de otorgarle a la UE una mayor visibilidad y permanencia, especialmente en su proyección exterior. El Tratado constitucional dispone que el Presidente del Consejo Europeo “asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.” Este último inciso es un síntoma claro del riesgo de solapamiento o colisión entre ambas figuras, que habrá de comprobarse con la entrada en vigor del Tratado constitucional.

En cuanto al **Consejo de Ministros** (art. I-23), no se advierten grandes novedades en sus funciones, entre las que destacan la legislativa y la presupuestaria, que ejerce en compañía del PE, además de las relativas a la definición de políticas y a la coordinación, actuando como regla general por mayoría cualificada. Por otro lado, el Tratado constitucional centra a esta institución en dos grandes formaciones: el Consejo de Asuntos Exteriores y el Consejo de Asuntos Generales (art. I-24). Este último se encarga de velar por la coherencia de los trabajos de las distintas formaciones del Consejo. Por su parte, al Consejo de Asuntos Exteriores se le encomienda específicamente la elaboración de la acción exterior de la Unión según las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, bajo la presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Por lo que respecta a los Consejos de Ministros especializados, corresponderá al Consejo Europeo decidir su existencia, con excepción del Consejo del Eurogrupo, del que trata el Protocolo nº 12.

La formación de la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros es quizás una de las novedades más conocidas, debido a la amplia cobertura que recibió por parte de los medios de comunicación durante el proceso de elaboración y discusión del Tratado constitucional. Ante las críticas a la ponderación de votos acordada en Niza²¹⁸ -que sobre-representaba a los Estados medios y pequeños, frente a los grandes y semigrandes que quedaban infrarrepresentados-, la Convención decidió proponer un nuevo sistema que fuera simple, democrático y fácilmente comprensible por la opinión pública, y que tuviera en cuenta dos variables: número de Estados y cantidad de población. Así, la mayoría cualificada exigiría el voto favorable del 50% de los Estados que representaran el 60% de la población total de la UE. Sin embargo, esta solución giraba la balanza hacia el sentido contrario, y fue necesario recurrir a contrapesos debido a la gran diferencia de población entre los 25 Estados miembros²¹⁹. Así, el Consejo Europeo de Bruselas de 17-18 de junio de 2004 elevó aquellos porcentajes, mejorando la situación de países intermedios (como España) y pequeños. Los criterios finalmente incorporados al art. I-25 del Tratado constitucional son los siguientes:

- regla general: 55% de los Estados que representen el 65% de la población;
- casos en los que el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión: 72% de Estados que representen el 65% de la población.

Además, la minoría de bloqueo se fijó en cuatro Estados para evitar que tan sólo tres (eso sí, lo suficientemente grandes como

218) Críticas precedentes, como es lógico, de los países que salieron peor parados.

219) 4 Estados grandes (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), 2 intermedios (España y Polonia) y 19 medianos y pequeños (Países Bajos, Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría, Portugal, Suecia, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre, Luxemburgo y Malta).

para alcanzar entre ellos el 35% de la población) pudieran bloquear una decisión.

Todas estas reglas relativas a la formación de la mayoría cualificada entrarán en vigor el 1 de noviembre de 2009, tras la celebración de las elecciones al PE del mismo año y la formación de la nueva Comisión, para garantizar la simultaneidad de los tres acontecimientos. Hasta esa fecha regirá lo dispuesto por el Título II del Protocolo nº 34 sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión.

Por su parte, el **Parlamento Europeo** ve mejorada su posición al generalizarse el procedimiento de codecisión con el Consejo como el procedimiento legislativo ordinario, y al incrementarse significativamente el número de normas sujetas a dicho procedimiento. Sus funciones se presentan de manera visible en el art. I-20: función legislativa y función presupuestaria (ejercidas conjuntamente con el Consejo), funciones de control político y consultivas, y elección del presidente de la Comisión. El número máximo de sus miembros se fija en 750, los cuales representarán a los ciudadanos de manera decrecientemente proporcional: cada Estado miembro tendrá un mínimo de 6 y un máximo de 96 escaños. Teniendo en cuenta estos criterios, será el Consejo Europeo el que, por unanimidad, adopte una decisión europea por la que fije la composición exacta del PE. Todo ello será para las próximas elecciones, ya que el diseño y composición del PE salido de las elecciones de junio de 2004 para la legislatura 2004-2009 se realizó conforme a las normas vigentes (Tratado de Niza)²²⁰. Por otro lado, se advierte un intento por lograr cierta uniformidad en los procedimientos electorales al PE (art. III-330): se podrá establecer un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos ellos. Pero nótese que ello exige un acto legislativo adoptado por el Consejo por unanimidad, tras la iniciativa y aprobación del PE, acto que después deberá

220) Ver Título I del Protocolo nº 34 sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión.

ser aprobado por todos los Estados miembros según sus normas constitucionales internas respectivas.

En lo que atañe a la **Comisión Europea**, ésta conserva sus atribuciones tradicionales (sigue siendo la ‘guardiana de los Tratados’, con poderes de iniciativa, de supervisión, coordinación, ejecución y gestión, etc.) sin grandes variaciones, salvo la ya comentada posibilidad de dictar reglamentos delegados previa autorización al efecto del Consejo de Ministros y del PE (art. I-36). Sí se introducen novedades, en cambio, en lo relativo a su composición.

A este respecto, el Proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención al Consejo Europeo de Tesalónica el 20 de junio de 2003 diseñó una Comisión a dos niveles. Estaría compuesta por tantos comisarios como Estados miembros, de entre ellos, por un lado, 15 con derecho a voto (que compondrían el Colegio de comisarios y que serían elegidos por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros); y por otro lado, otros comisarios sin derecho a voto procedentes de todos los demás Estados miembros.

No obstante, el Tratado constitucional finalmente aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno eliminó esta composición -posible fuente de tensiones y desequilibrios- y la sustituyó por otra que es la que ha pasado al art. I-26. A tenor de éste, los 25 miembros actuales de la Comisión permanecerán en ella hasta el final de su mandato (período 2004-2009)²²¹. A partir de entonces, la primera Comisión contendrá un comisario por Estado miembro, y la segunda y siguientes estarán compuestas por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados, si bien el Consejo Europeo podrá modificar dicho número por

221) Todos salvo uno: el día del nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (que se acordó que sería Javier Solana) tocará a su fin el mandato del comisario que tenga la misma nacionalidad que dicho Ministro (es decir: Joaquín Almunia, comisario de asuntos económicos y monetarios) (Título III del Protocolo n° 34 sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión).

unanidad. En la designación de comisarios habrá de seguirse un sistema de rotación igual entre los Estados miembros, conforme a unos principios establecidos por el Tratado constitucional con el objeto de garantizar la igualdad de todos ellos en el orden de turno y permanencia de sus nacionales en la Comisión, y de atender a su diversidad demográfica y geográfica.

Una de las novedades más conocidas del Tratado constitucional es la creación de la figura del **Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión** (arts. I-28 y III-292 y ss.): lo nombrará el Consejo Europeo, del cual dependerá; será Vicepresidente de la Comisión; y presidirá el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Su razón de ser se halla en la vieja aspiración de dotar a la acción exterior de la UE de consistencia y visibilidad, de manera que su función consistirá en velar por la coherencia entre los distintos ámbitos de dicha acción exterior, tanto los meramente intergubernamentales (PESC) como los comunitarios²²². De hecho este Ministro fusionará las figuras del Alto Representante de la PESC de la UE (*'Mister PESC'*, creado por el Tratado de Ámsterdam) y del Comisario europeo encargado de las Relaciones Exteriores, las cuales son fuente de duplicación de esfuerzos y confusión. Todo ello es ciertamente deseable pero, al mismo tiempo, puede generar riesgos y no pocas dudas debido al carácter bicéfalo con el que queda diseñada esta nueva figura: ¿qué procedimientos y mecanismos empleará, los intergubernamentales o los comunitarios? ¿Cada vez unos, según su ámbito de actuación, o finalmente se crearán sinergias? *A priori* los límites no parecen estar totalmente delimitados sobre el papel, de ahí las dudas o temores. En cualquier caso la práctica permitirá responder a estas preguntas una vez que la Constitución entre en vigor, se nombre al Ministro de Asuntos Exteriores y éste comience

222) Política comercial común; cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; sanciones a terceros Estados; celebración de acuerdos internacionales; relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros Estados y delegaciones de la Unión; y cláusula de solidaridad entre los Estados miembros en caso de ataque terrorista o catástrofe natural o de origen humano.

a ejercer sus tareas. A este respecto, en su reunión en Bruselas de 29 de junio de 2004 los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros decidieron designar a Javier Solana (actual Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC) como Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión el día en que entre en vigor la Constitución.

En el ejercicio de sus funciones, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se apoyará en un **servicio europeo de acción exterior** (art. III-296.3). Éste trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, y estará compuesto tanto por funcionarios del Consejo y de la Comisión Europea como por personal de los servicios diplomáticos nacionales. Su organización y funcionamiento será objeto de una decisión europea del Consejo.

Además, la unificación de la acción exterior de la Unión viene también facilitada por la explicitación de la personalidad jurídica de esta última (art. I-7).

Sin embargo, a pesar de todos estos elementos unificadores, existe una clara separación entre la PESC (que permanece en el ámbito de la cooperación intergubernamental) y el resto de la acción exterior de la Unión (a la que se aplica plenamente el método comunitario). Por ello la desaparición del sistema de pilares es aquí más retórica que real.

En efecto, **la PESC** mantiene una continuidad con su regulación anterior, que la singulariza en lo relativo a la posición de las instituciones, los procedimientos decisorios, el control político y jurisdiccional, etc. La propia referencia a ella en la Parte I ya es muy reveladora: así, el art. I-12 relativo a las categorías de competencias dispone en su apartado 4º, sin encuadrarla en ninguna de ellas, que “[1]a Unión dispondrá de competencia para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa.” A ella se referirá más adelante en el art. I-16, también de manera aislada. Ello da a entender que no encaja en las categorías de

competencias establecidas por el propio Tratado constitucional (exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación o complemento), sino que se trata de algo aparte, distinto. Su regulación se lleva a cabo en el Capítulo II del Título V de la Parte III, que dedica una primera sección a las disposiciones comunes, una segunda a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (como parte especial dentro de la PESC) y, por último, una tercera sección a las cuestiones financieras. El art. III-308²²³ deja bien claro que ni los procedimientos de los otros ámbitos pueden aplicarse a la PESC, ni los de ésta a aquéllos, con lo que la permanencia de la estructura de pilares resulta aquí indudable.

En materia de **PCSD** se observa en el Tratado constitucional una intensificación de la actividad de la UE. El art. I-41 otorga carta de naturaleza a la Agencia Europea de Defensa²²⁴, que participará en la definición de una política europea de capacidades y armamento. Entre sus actividades se halla la identificación de necesidades operativas, el posterior fomento de las medidas pertinentes para satisfacerlas, y el reforzamiento de la base industrial y tecnológica del sector de la defensa.

En principio el Consejo puede encomendar una misión concreta a un grupo de Estados miembros: se trata de una intervención para un caso concreto, *ad hoc*. Además, se prevé una cooperación estructurada permanente para aquellos Estados miembros líderes en capacidades militares que quieran avanzar más rápidamente.

223) “La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en la Constitución para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos I-13 a I-15 y en el artículo I-17. Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en la Constitución para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente Capítulo.”

224) Nótese que la Agencia Europea de Defensa fue creada el 12 de julio de 2004, antes de la entrada en vigor del Tratado constitucional.

Viene, por tanto, a ser algo asimilable a la cooperación reforzada aplicada al ámbito de la defensa. Una de las innovaciones más importantes en esta materia es la cláusula de defensa mutua, en virtud de la cual, si un Estado miembro sufre una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance. Dicha cláusula no pudo ser introducida por la Convención debido a la falta de acuerdo al respecto, y finalmente fue la CIG quien la incluyó. Por otro lado, se trata de una previsión similar a las existentes en la OTAN y en la UEO.

No debe confundirse con ella la llamada **cláusula de solidaridad** (art. I-43): en el supuesto de que un Estado miembro fuera objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, tanto la Unión como el resto de Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad. En tal caso se prevé la movilización de todos los instrumentos de que disponga la Unión, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados (se incluyen los medios militares entre otros, es decir: no sólo medios militares, pues no se trata de una cláusula de defensa).

Por otro lado, destaca también la intensificación del **Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia**, establecido como uno de los objetivos de la Unión (art. I-3.2) y que constituye uno de los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros (art. I-14.2 j). El Tratado constitucional dispone los medios a través de los cuales se constituirá dicho Espacio (art. I-42), como son la adopción de leyes y leyes marco europeas, el fomento de la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, y la realización de la cooperación operativa de tales autoridades. A la regulación detallada de esta materia se dedica el capítulo IV del Título III de la Parte III (arts. III-257 a III-277)²²⁵.

225) Disposiciones generales. Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración. Cooperación judicial en materia civil. Cooperación judicial en materia penal. Cooperación policial.

En una panorámica general, se detecta un importante intento de unificar los procedimientos decisorios en este ámbito, si bien no se logra por completo. Asimismo, existen ciertos cambios por lo que hace al sistema institucional y a los instrumentos jurídicos. Finalmente se mantiene la participación asimétrica o diferenciada de los Estados en la presente materia, incorporándose al Tratado constitucional la desigualdad de obligaciones de éstos.

En materia de **derechos fundamentales**, si bien persiste la ausencia de una competencia general al respecto, destacan como las dos grandes novedades la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión al Tratado constitucional (dotándola así de valor jurídico vinculante) y la previsión de la futura adhesión de la Unión al CEDH (lo que someterá a ésta al control externo del TEDH en materia de derechos humanos).

Sin embargo, éstas no son las únicas referencias a los derechos fundamentales en el texto que nos ocupa, pues a largo de él se suceden numerosas y variadas menciones tanto a derechos como a valores y objetivos de la Unión que se sitúan en la base legitimadora de todo el sistema jurídico-institucional de la UE. A éstas se hará referencia a continuación, poniendo así de relieve la doble naturaleza de los derechos fundamentales, por un lado como objeto necesitado de protección en sí mismo (y ahí situaríamos a la Carta de los Derechos Fundamentales y a la previsión de adhesión al CEDH) y, por otro, como elemento legitimador por excelencia.

II. DERECHOS FUNDAMENTALES, VALORES Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN COMO FUENTE DE LEGITIMACIÓN

Efectivamente, en línea con el énfasis en la naturaleza política de la Unión y con el carácter constitucional del texto, la Constitución Europea contiene de manera transversal a lo largo de todo su articulado (más allá de su Parte II) alusiones a los derechos,

valores y objetivos que fundamentan la intervención de la UE en sus diferentes ámbitos de actuación, con un sustrato axiológico muy importante, más allá de que impliquen o no derechos subjetivos concretos susceptibles de ser exigidos.

Ya en el **Preámbulo** se hace referencia a “los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho”. Europa se propone “avanzar por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad por el bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos”, y se define como “un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social” que “desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo”. Además, se establece el respeto de “los derechos de todos” y la “responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra”.

La **Parte I** comienza señalando la **doble legitimidad** en que se basa la Unión: los ciudadanos y los Estados²²⁶, pues la Constitución “nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común” (art. I-1.1). A continuación se muestran los valores que sustentan la acción de la Unión, así como los objetivos hacia los que ésta dirige sus actividades. En cuanto a los primeros, se resaltan aquellos **valores** que son comunes a los Estados miembros y que hoy en principio nadie discute, producido su asentamiento en nuestra cultura tras siglos de historia. Así, se dice que “[l]a Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías” (art. I-2).

226) Los convencionales debatieron largamente en torno a la idoneidad de incluir aquí una mención a los *pueblos* de Europa como fuente de nacimiento de la Constitución. Finalmente, después de múltiples propuestas a favor y contra, se decidió omitir la referencia a este concepto, siempre vago y para algunos sospechoso.

Nótese que ésta es la primera referencia a los derechos humanos que contiene la Constitución: ya en su segundo artículo queda clara la preeminente posición de éstos como base imprescindible del hacer de la Unión. Asimismo, se establece que los citados valores “son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. En definitiva, la Unión asume todos estos valores como propios, presentándolos como sus señas de identidad, y se declara abierta a todos los Estados europeos que los respeten y se comprometan a promoverlos en común (art. I-1.2).

Por lo que hace a los **objetivos** (art. I-3), cabe distinguir entre aquéllos referidos al interior de la Unión, por un lado, y aquellos otros que ésta persigue en sus relaciones con el resto del mundo, por otro. Respecto a los objetivos internos destaca en primer lugar la referencia a la paz (“[l]a Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”), lo cual permite recordar que fue precisamente la necesidad de paz lo que estuvo presente en el origen de las Comunidades Europeas. Sentado esto, la Constitución alude al “espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores” y al “mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada”, en una clara referencia a las raíces económicas de la Unión. Además, se establece una serie de objetivos que constituyen una auténtica declaración de intenciones a modo de *desideratum* que debe orientar la actuación de la UE (de hecho la Parte III de la Constitución se refiere a ellos en varias ocasiones al abordar las distintas políticas), sin que se trate en ningún caso de auténticos derechos subjetivos exigibles por los ciudadanos ante ninguna jurisdicción. Tales objetivos podrían agruparse de la siguiente manera:

- Objetivos de índole económica:
 - desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en

- un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente; y
- progreso científico y técnico.
 - Objetivos de tipo social: lucha contra la exclusión social y la discriminación, fomento de la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
 - Objetivos relativos a las relaciones entre los Estados miembros: fomento de la cohesión económica, social y territorial, así como de la solidaridad entre ellos.
 - Objetivos culturales: respeto de la riqueza de la diversidad cultural y lingüística de la Unión y conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo.

En cuanto a los objetivos de cara al exterior, la Constitución impone a la Unión el deber de afirmar y promover sus propios valores e intereses en sus relaciones con el resto del mundo (como no podría ser de otra manera atendiendo al más elemental principio de coherencia). Y así, se establece que la Unión “contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”

Los objetivos de la Unión establecidos en este y otros preceptos de la Constitución sirven, en última instancia, como razón de ser de la **cláusula de flexibilidad** del art. I-18, ya que ésta puede ser aplicada “[c]uando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte II para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto”. Igualmente tales objetivos son el fundamento de ciertos **acuerdos**

internacionales, pues se prevé que la Unión pueda celebrarlos - entre otros supuestos- cuando tales acuerdos sean necesarios “para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en la Constitución (...)” (art. III-323).

En línea con lo ya establecido con anterioridad por los sucesivos Tratados, se establece la garantía de las **libertades clásicas** (libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, y libertad de establecimiento, que se desarrollarán en el Capítulo I del Título III de la Parte III, arts. III-130 a III-176), y se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad (art. I-4). Asimismo, la Unión deberá respetar tanto la **igualdad de los Estados miembros** ante la Constitución como la **identidad nacional** de éstos, y se enuncia el **principio de cooperación leal**, en virtud del cual “la Unión y los Estados se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución” (art. I-5).

El artículo esencial en materia de derechos fundamentales es sin duda el **I-9**, que da las claves de la forma en que se procederá a la protección de éstos en el marco de la UE:

“Artículo I-9. Derechos fundamentales.

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II.
2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.
3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.”

A continuación el art. I-10 contiene la configuración básica de la **ciudadanía de la Unión**, sin introducir novedades respecto a la situación anterior a la Constitución. Dicha ciudadanía se

define por remisión a la nacionalidad de un Estado miembro (es nacional de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro), se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla e implica la titularidad de un conjunto de derechos y deberes. A ella se dedica el Título V de la Parte II (arts. II-99 a II-106) y el Título II de la Parte III (arts. III-123 a III-129).

Por otro lado, al abordar la **PESC** la Constitución alude como base de ésta al “desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros”, “la identificación de los asuntos que presenten un interés general” y “la consecución de una convergencia cada vez mayor en la actuación de los Estados miembros” (art. I-40). Además, en lo relativo a la **PCSD** la Unión podrá recurrir a medios tanto civiles como militares “en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas” (art. I-41). Por otro lado, la Constitución establece como finalidad de las **cooperaciones reforzadas** “impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración” (art. I-44).

Como novedad la Constitución incluye en su Parte I un Título VI dedicado a “**la vida democrática de la Unión**”, en cuyos artículos se sitúa al ciudadano en el centro de la actuación de la UE. El principio de igualdad democrática queda enunciado en los siguientes términos: “[l]a Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos” (art. I-45). Ello tiene dos vertientes correspondientes a los principios de democracia representativa y democracia participativa.

De acuerdo con el primero de ellos (democracia representativa, art. I-46), tanto los ciudadanos como los Estados se encuentran representados ante la Unión, los primeros a través del PE, los segundos mediante la presencia de sus respectivos jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo, y de sus Gobiernos en el

Consejo de Ministros. Además, se establece el derecho de todos los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión, y el deber de que las decisiones se tomen de la forma más abierta y próxima a ellos que sea posible. Pieza esencial del sistema democrático son los partidos políticos, pues contribuyen a la formación política de la conciencia europea y a la expresión de la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

El segundo de los principios (democracia participativa, art. I-47) hace referencia a las posibilidades de participación de los ciudadanos, asociaciones representativas y sociedad civil con las instituciones de la Unión, a fin de permitirles expresar e intercambiar públicamente sus opiniones y mantener un diálogo fluido con ellas. En esta línea se establece la obligación de la Comisión de mantener amplias consultas con las partes interesadas al objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión. Además, se introduce la ya comentada iniciativa legislativa a cargo de -al menos- un millón de ciudadanos de la Unión.

El tratamiento de la vida democrática de la Unión se completa (arts. I-48 a I-52) con previsiones relativas a:

- Los interlocutores sociales (“[I]a Unión Europea reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía”).
- El Defensor del Pueblo Europeo (el cual “recibirá las quejas relativas a casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión en las condiciones establecidas en la Constitución. Instruirá estas quejas e informará al respecto”, siempre ejerciendo sus funciones “con total independencia”).
- La transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (los cuales “actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura”. En sintonía con ello, “[I]as sesiones del Parlamento europeo serán públicas,

así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo”, y se establece el derecho de los ciudadanos de la Unión y de las personas que residan en ella de “acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte”).

- La protección de los datos personales (“[t]oda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan”).
- Y el deber de respeto a las iglesias y a las organizaciones no confesionales.

En relación con esto último, se reproduce literalmente lo dispuesto por la Declaración nº 11 anexa al Tratado de Ámsterdam (obligación de respetar el estatuto reconocido por el Derecho interno de los Estados miembros a las iglesias y a las asociaciones o comunidades religiosas, así como a las organizaciones filosóficas y no confesionales) y se añade un tercer párrafo a tenor del cual “[r]econociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones” (art. I-51).

En otro orden de cosas, los valores de la Unión son un claro referente en las relaciones de ésta con su **entorno próximo** (art. I-57.1: “[l]a Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación “), y su respeto constituye un requisito esencial para poder **ingresar en ella** (art. I-58.1: “[l]a Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten los valores mencionados en el artículo I-2 y se comprometan a promoverlos en común”). Además, se prevén sendos procedimientos por los que se puede hacer constar la existencia tanto de un riesgo claro de **violación grave** por un Estado miembro de los valores enunciados en el art. I-2, como de una violación ya consumada, grave y persistente, de tales valores, pudiéndose, en este último caso, proceder a la

suspensión de determinados derechos derivados de la Constitución al Estado miembro de que se trate (art. I-59).

Por otro lado, la **Parte III** contiene numerosas referencias a derechos, objetivos y valores que guiarán las distintas políticas y ámbitos de actuación de la Unión. Para empezar, el Título I contiene, a modo de “**disposiciones de aplicación general**” (arts. III-115 a III-122), una serie de exigencias transversales que habrán de ser observadas en todas y cada una de las acciones y políticas de la UE:

- eliminación de las desigualdades entre la mujer y el hombre y promoción de su igualdad;
- promoción de un nivel de empleo elevado, garantía de una protección social adecuada, lucha contra la exclusión social, nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana;
- lucha contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual;
- protección del medio ambiente, con especial atención en el fomento de un desarrollo sostenible;
- protección de los consumidores; y
- respeto al bienestar de los animales, en el cumplimiento de los ritos religiosos, las tradiciones culturales y los patrimonios regionales.

Entrando en las distintas políticas, por lo que respecta al **mercado interior** la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad y la prohibición de restricciones a las libertades clásicas están presentes tanto en sede de libre circulación de personas y servicios (trabajadores: art. III-133; establecimiento: art. III-137; servicios: art. III-144) como de mercancías (arts. III-153 a III-155) y de capitales y pagos (art. III-156), así como en las normas sobre competencia (art. III-161). Asimismo, en las actuaciones comprendidas en el mercado interior en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores,

se impone a la Comisión Europea la obligación de basarse “en un nivel elevado de protección, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad fundada en hechos científicos” (art. III-172). Por otro lado, en cuanto a la **política económica y monetaria** se establece que ésta se dirigirá a conseguir los objetivos de la Unión recogidos en el art. I-3 (arts. III-177, III-178 y III-185). En el ámbito del **empleo**, por su parte, vuelven a mencionarse como meta a alcanzar los objetivos del art. I-3 (art. III-203), y se establece que “los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común” (art. III-204) y que “[e]n la definición y ejecución de las políticas y acciones de la Unión deberá tenerse en cuenta el objetivo de alcanzar un nivel elevado de empleo” (art. III-205).

Por lo que hace a la **política social**, “[l]a Unión y los Estados miembros, teniendo presentes los derechos sociales fundamentales (...), tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo para hacer posible su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones” (art. III-209). Asimismo, se hace referencia a los interlocutores sociales a escala de la Unión, cuya consulta deberá fomentar ésta, que “adoptará cualquier medida oportuna para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado” (art. III-211). Por otro lado, se fija el objetivo de garantizar en la práctica la plena igualdad entre mujeres y hombres en la vida profesional, bajo el principio de igualdad de retribución entre trabajadoras y trabajadores por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor, y con la posibilidad de adoptar medidas de discriminación positiva dirigidas al “sexo menos representado” (art. III-214).

Las acciones en materia de **cohesión económica, social y territorial** deberán orientarse a la promoción de un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión (art. III-220). Por su parte la **PAC** tiene establecidos sus propios objetivos (art. III-227),

entre los que cabe señalar los siguientes: el empleo óptimo de los factores de producción, en particular la mano de obra; garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; y asegurar al consumidor suministros a precios razonables. Lo mismo sucede con la **política medioambiental** de la Unión, que se orientará a: la preservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización de los recursos naturales de forma prudente y racional; y la promoción de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Además, “[I]a política medioambiental de la Unión tendrá como objetivo un nivel elevado de protección teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de precaución y de acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente preferentemente en el origen, y en el principio de que quien contamina paga” (art. III-233).

Las disposiciones relativas a **consumo** se inician recordando que “[p]ara promover los intereses de los consumidores y garantizarles un nivel elevado de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para defender sus intereses” (art. III-235). En materia de **transportes** habrá de perseguirse igualmente los objetivos de la Constitución (art. III-236), y se declaran “prohibidas, respecto del tráfico dentro de la Unión, las discriminaciones que consistan en la aplicación por un transportista, para las mismas mercancías y las mismas relaciones de tráfico, de precios y de condiciones de transporte diferentes en razón del Estado miembro de origen o de destino de los productos transportados” (art. III-240). Por su parte, la política de **redes transeuropeas** estará orientada a posibilitar que “los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios derivados de la creación de un espacio sin fronteras interiores”. Además, se fija

como objetivo el “favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes”, y se tendrá particularmente en cuenta “la necesidad de conectar las regiones insulares, aisladas y periféricas con las regiones centrales de la Unión” (art. III-246).

En materia de **investigación y desarrollo tecnológico y espacio**, “[l]a acción de la Unión tendrá por objetivo fortalecer sus bases científicas y tecnológicas, mediante la realización de un espacio europeo de investigación en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente, favorecer el desarrollo de su competitividad, incluida la de su industria, así como fomentar las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos de la Constitución” (art. III-248). Además, se prevé que la Unión elabore una política espacial europea “[a] fin de favorecer el progreso científico y técnico, la competitividad industrial y la aplicación de sus políticas” (art. III-254). Por su parte la **política energética** de la Unión atenderá a la exigencia de conservar y mejorar el medio ambiente, y tendrá como objetivo garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, así como fomentar la eficiencia y el ahorro energético y el desarrollo de energías nuevas y renovables (art. III-256).

En cuanto a los ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento, en materia de **salud pública** “[e]n la definición y ejecución de todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de la salud humana. La acción de la Unión (...) se encaminará a mejorar la salud pública y a prevenir las enfermedades humanas y las fuentes de peligro para la salud física y psíquica” (art. III-278). En **industria**, “[l]a Unión y los Estados miembros velarán por que se den las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión” (art. III-279). Por lo que hace a la **cultura**, “[l]a Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el

patrimonio cultural común.” La acción de la Unión en esta materia se centrará en: la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y la protección del patrimonio cultural de importancia europea; los intercambios culturales no comerciales; y la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual (art. III-280). En cuanto al **turismo**, el objetivo de la Unión será el fomento tanto de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector, como de la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas (art. III-281). En materia de **educación, juventud, deportes y formación profesional** destaca el deber de la Unión de contribuir al desarrollo de una educación de calidad, respetando “plenamente la responsabilidad de los Estados miembros en cuanto a los contenidos de la enseñanza y la organización del sistema educativo, así como su diversidad cultural y lingüística” (art. III-282). Y en lo relativo a **protección civil**, “[l]a Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas” (art. III-284).

En otro orden de cosas, la asociación a la Unión de los **países y territorios de ultramar** (países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido) tiene como finalidad “promover el desarrollo económico y social de los países y territorios y establecer estrechas relaciones económicas entre éstos y la Unión” (art. III-286).

Por su parte, el **espacio de libertad, seguridad y justicia** debe partir del “respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”. Se prevé una serie de medidas tendentes a “garantizar un nivel elevado de seguridad”, y se establece que “[l]a Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil” (art. III-257).

Dentro de ese espacio de libertad, seguridad y justicia, las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración deberán basarse en la solidaridad entre Estados miembros y ser equitativas respecto de los nacionales de terceros países (art. III-257), y se regirán “por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero” (art. III-268). En concreto la política sobre *controles en las fronteras* tendrá como objetivo: en cuanto a las fronteras interiores, “garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad”; y respecto de las exteriores, “garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz” en el cruce de dichas fronteras e “instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión” de las mismas (art. III-265). En materia de *asilo, protección subsidiaria y protección temporal*, la política de la Unión estará destinada a “ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución” (art. III-266). La política común de inmigración, por su parte, deberá “garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas” (art. III-267).

La cooperación judicial en materia civil deberá estar basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, y garantizará, entre otras cosas, una tutela judicial efectiva (art. III-269). Y la cooperación judicial en materia penal se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales (art. III-270). Por su parte, dentro de la cooperación policial se establece, como función de Europol, el “apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés

común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos” (art. III-276).

Por lo que hace a la **acción exterior**, el Tratado constitucional alude a las esencias mismas de la UE, al establecer que “[l]a acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional” (art. III-292.1). En sintonía con ello, “[l]a Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional (...);
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y

- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial” (art. III-292.2).

Todos estos principios y objetivos de la acción exterior de la Unión tienen una importancia capital, ya que deberán presidir la **PESC** (art. III-294), la **política comercial común** (art. III-315), la política de **cooperación para el desarrollo** (art. III-316) (cuyo objetivo principal será “la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza”), la **cooperación económica, financiera y técnica con terceros países** (art. III-319) (que deberá ser coherente con la política de desarrollo de la Unión) y las acciones de **ayuda humanitaria** (art. III-321).

Por otro lado, en sus disposiciones relativas a las **instituciones de la Unión**, esta Parte III vuelve a referirse a cuestiones ya apuntadas en la Parte I, entre las que destacan el derecho de petición ante el PE (art. III-334), el Defensor del Pueblo Europeo (art. III-335) y el deber de transparencia en los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como el acceso del público a sus documentos (art. III-399). Las **disposiciones financieras**, por su parte, contienen referencias al principio de buena gestión financiera, que deberá ser respetado en punto a la ejecución del Presupuesto por parte de la Comisión en cooperación con los Estados miembros (art. III-407), así como a la lucha contra el fraude y contra “toda actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la Unión” (art. III-415).

La previsión de las **cooperaciones reforzadas** está sometida a ciertos límites. Así, “respetarán la Constitución y el Derecho de la Unión (...), no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial. No constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencias entre ellos” (art. III-416). Además, deberán respetar “las competencias, los derechos y obligaciones de los Estados miembros que no participen en ellas” (art. III-417).

Por último, entre las **disposiciones comunes a las políticas y al funcionamiento de la Unión**, cabe destacar que “[I]a Constitución no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros” (art. III-425). En lo relativo a la elaboración de estadísticas, habrá de respetarse “la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y el secreto estadístico”, y no deberá ocasionarse “cargas excesivas a los operadores económicos” (art. III-429). Por otro lado, los miembros de las instituciones y comités de la Unión, los funcionarios y los agentes de ésta se verán obligados, “aun después de haber cesado en sus cargos, a no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional (...)” (art. III-430). En cuanto a la responsabilidad extracontractual de la Unión, se dispone que ésta “deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes de los Derechos de los Estados miembros” (art. III-431). Finalmente, “[I]a Constitución no afectará a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra” (art. III-435). Y por lo que hace a la seguridad interior, se dispone que “ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad”, y que “todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra” (art. III-436).

III. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE

III.A Mandato del Grupo de Trabajo II

La Convención encargada de elaborar la Constitución tuvo como una de sus misiones integrar en ella la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Entre los distintos grupos de trabajo creados en el interior de dicha Convención fue el Grupo II el dedicado a abordar la cuestión de los derechos humanos en la Unión. Para ello recibió un mandato²²⁷ que contenía las líneas fundamentales que habrían de guiar sus actuaciones, bajo la dirección del presidente del Grupo, el portugués António Vitorino, por entonces comisario europeo de Asuntos de Justicia e Interior.

En él se establecían dos ejes básicos sobre los que habría de trabajar éste: por un lado, la integración de la Carta en el Tratado constitucional; por otro, la adhesión de la Unión al CEDH. Ambos aspectos habrían de tratarse por separado y de forma sucesiva, y teniendo siempre presente que se trata de cuestiones complementarias y no alternativas, pues la incorporación de la Carta al Tratado no merma en absoluto el interés en que la Unión se adhiera al CEDH ni viceversa. Además, se advertía a los integrantes del Grupo II que se centrasen en el estudio de los aspectos técnicos, obviando la discusión de los grandes temas políticos (saber si debería integrarse la Carta o si la Unión debería adherirse al CEDH), partiendo de la hipótesis de que se diera una respuesta política positiva a esas dos cuestiones.

Por lo que respecta a la **incorporación de la Carta en el Tratado constitucional**, se partía como requisito previo del respeto al contenido que se había dado a ésta en la I Convención, entendiéndolo como un acervo común que era importante preservar. Y ello sin perjuicio de la conveniencia de realizar algunas adaptaciones

227) CONV 72/02 de 31 de mayo de 2002: *Mandato del Grupo "Carta" de António Vitorino a los miembros de la Convención.*

meramente de redacción de la Carta, así como ciertos ajustes de carácter técnico. Sentado lo anterior, la tarea fundamental del Grupo consistía en estudiar las distintas técnicas posibles de integración de la Carta en el Tratado constitucional, teniendo en cuenta la estructura que éste iba a presentar.

En lo referente a la **adhesión de la Unión al CEDH**, Vitorino exhortaba al Grupo a que se centrara en un análisis puramente técnico de la compatibilidad de dicha adhesión con el principio de autonomía del Derecho comunitario, y evitase entrar en el examen de los ya tradicionales y tan manidos argumentos a favor o en contra de tal adhesión. Además el grupo debería examinar la forma que revestiría una hipotética base jurídica en el Tratado mediante la que se posibilitase la adhesión al CEDH, y podría también preguntarse si tal base jurídica permitiría explícitamente la adhesión a otros acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. Finalmente se habilitaba al Grupo para examinar, en la medida en que lo considerase conveniente, otras fórmulas alternativas a la adhesión, encaminadas, al igual que ésta, a garantizar la coherencia entre el Derecho de la Unión y el CEDH.

III.B. Forma de incorporación de la Carta en el Tratado

Existía entre los convencionales un elevado consenso en torno a la convicción de que algo tan esencial como los derechos fundamentales debía tener cabida en el marco constitucional de la Unión, de manera que se hacía preciso hallar un mecanismo que permitiera a la Carta ser jurídicamente vinculante y tener un estatuto constitucional. Para ello se propusieron varias fórmulas, en el convencimiento de que la decisión sobre la **forma concreta de incorporación de la Carta en el Tratado constitucional** no dependía exclusivamente de consideraciones relacionadas con ésta o con los derechos fundamentales en general, sino también del marco general de la arquitectura de la Constitución que finalmente se adoptase. Por ello desde un principio se trabajó con varias hipótesis o fórmulas, resumidas básicamente en las siguientes:

- Inserción de la Carta al principio de la Constitución, en un título o capítulo de ésta, desplegando todos los artículos de la Carta inmediatamente a continuación de un artículo que podría calificarse como “de cabecera”. Esta opción contaba con un amplio respaldo, dado que era la más favorable para la mejor legibilidad de la Constitución. Así, la ausencia de remisión a un pasaje posterior o incluso a un Protocolo daría una sensación de inmediatez y de fácil lectura, y además, dado que la extensión de la Carta no era excesivamente larga (54 artículos), no era previsible que entorpeciera la lectura del resto del articulado.
- Inclusión en la Constitución de un artículo referido a la Carta, cuyo texto se insertaría en un pasaje posterior, bien a modo de parte específica de aquélla en la que solamente figuraría la Carta (como así ocurrió finalmente), bien como acto jurídico separado, por ejemplo en forma de Protocolo. Efectivamente ésta es la opción que resultó elegida, de modo que el art. I-9 introduce una referencia a la Carta y una remisión a la parte de la Constitución que la contiene (“[I]a Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la parte II”).
- Referencia indirecta a la Carta para que ésta fuera jurídicamente vinculante pero sin darle estatuto constitucional, esto es, sin introducir su texto en la Constitución. Esta propuesta fue realizada por un miembro del Grupo II²²⁸ y fue recibida con escaso entusiasmo, ya que era claramente mayoritaria la postura favorable no ya sólo a la atribución de valor jurídico vinculante a la Carta, sino a su inclusión física en el Tratado constitucional de una manera u otra.

228) CONV 116/02, p. 7.

En cuanto a la forma concreta de incorporación del **Preámbulo** (el cual ya existía en la versión de la Carta de la I Convención y cuya redacción se decidió mantener por la II Convención), al igual que ocurre con la Carta misma, existían diversas posibilidades dependiendo de la estructura global que finalmente presentase el Tratado constitucional. De esta manera, si, por ejemplo, los artículos de la Carta se hubieran incluido directamente en aquél (opción que fue descartada, como ya se ha comentado), el Preámbulo de la Carta debería haber servido a su vez de Preámbulo de la Constitución, fundiéndose ambos en uno solo. Por el contrario, dado que finalmente se optó por incorporar la Carta como una parte específica del Tratado, el Preámbulo de aquélla se mantuvo como propio y separado del de éste.

A la hora de llevar a cabo la incorporación de la Carta (Preámbulo incluido) en el Tratado constitucional, los convencionales partieron de la necesidad de **respetar su contenido** tal y como éste había sido redactado por la I Convención. Se entendió que la Carta representaba el consenso logrado por dicha Convención, habiendo siendo ésta un organismo con especial experiencia en materia de derechos fundamentales que sirvió de modelo para la II Convención. Así pues, esta última debía respetar el contenido íntegro de la Carta, incluyendo sus declaraciones de derechos y principios, su preámbulo y, como elemento fundamental, sus “disposiciones generales”, y no abrir de nuevo el debate sobre ella.

Conviene subrayar la importancia que merecen las **Explicaciones de la Carta** elaboradas a instancia del *Praesidium* de la I Convención²²⁹, en cuanto herramienta importante de interpretación que garantiza la adecuada comprensión de la Carta. Tales Explicaciones fueron actualizadas por la II Convención²³⁰ y, si bien carecen de valor jurídico vinculante, tienen el propósito de

229) CHARTE 4473/00 CONVENT 49, de 11 de octubre de 2000.

230) CONV 828/1/03 de 18 de julio de 2003: *Explicaciones actualizadas sobre el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales*.

aclarar las disposiciones de la Carta, facilitando así a los operadores jurídicos el acceso y la interpretación de ésta²³¹.

Por otro lado, fue objeto de debate por parte de los convencionales la conveniencia de **mantener en el Tratado constitucional una referencia a fuentes externas**, al estilo de la que figura en el art. 6.2º del TUE, que recoge las fuentes externas de inspiración en materia de derechos fundamentales (el CEDH y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros). Para ello existían argumentos tanto a favor como en contra. Por un lado, quienes se oponían a la inclusión de una referencia tal en el Tratado constitucional mantenían que ésta resultaría redundante y generadora de una gran confusión jurídica, dado que la Carta incluye ya derechos derivados del CEDH y de las tradiciones constitucionales comunes y hace referencia a estas fuentes. Por otro lado, como argumento a favor se alegaba que dicha referencia permitiría completar la protección ofrecida por la Carta y precisar que el Derecho de la Unión está abierto a la evolución futura del CEDH y de la legislación de los Estados miembros en materia de derechos humanos. Finalmente la referencia tanto al CEDH como a las tradiciones constitucionales comunes fue explicitada en el art. I-9.3 del Tratado constitucional:

“[l]os derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.”

III.C. TJ y valor jurídico de la Carta. De Niza 2000 a Roma 2004

Con la definitiva incorporación de la Carta al Tratado constitucional se pone fin a los intensos debates sobre la necesidad

231) Las Explicaciones de la Carta son abordadas en el epígrafe III.D (“Contenido de la Carta”).

de dotar a aquélla de valor jurídico vinculante, de manera que, incluida ahora dentro de la Constitución, comparte con el resto del articulado de ésta la misma naturaleza jurídica.

No obstante, previamente a dicha incorporación el TJ ya había venido refiriéndose a la Carta en el ejercicio de su actividad jurisdiccional cotidiana. La solemne proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 no pasó desapercibida para el TJ (si bien éste ha sido siempre plenamente consciente de que tal proclamación distaba bastante de una plena atribución de valor jurídico vinculante). Conviene pues examinar varios pronunciamientos de dicha institución, advirtiendo de entrada que la mera proclamación de la Carta no redujo a ésta a la condición de papel mojado, sino que le concedió cierta virtualidad en cuanto expresión de los valores fundamentales compartidos por los Estados miembros.

Tras el estudio y sistematización de más de 70 asuntos en los que el TJ ha aludido a la Carta en conclusiones de abogados generales, sentencias y autos emitidos hasta el 1 de abril de 2004²³², pueden extraerse las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la inmensa mayoría de estos pronunciamientos se encuentra en las conclusiones de los distintos abogados generales²³³ (52), si bien también los magistrados han abordado

232) Dicho estudio no pretende ser exhaustivo sino ofrecer numerosos ejemplos que ilustren la postura que ha tomado el TJ en relación con la Carta antes de que ésta quedara definitivamente incluida en el Tratado constitucional.

233) Conviene subrayar la importancia de los abogados generales en el Derecho de la Unión, los cuales (en su número actual de ocho) componen el TJ junto con un total de 15 jueces. Esta figura -que para el jurista que no esté familiarizado con tal ordenamiento resultará ciertamente original- reviste una gran importancia en el funcionamiento práctico de la justicia comunitaria. Su función es asistir a los jueces del TJ, por lo cual no pueden equipararse ni a los abogados de una de las partes, ni tampoco al Ministerio Fiscal u otro órgano equivalente, papel el de este último que corresponde a la Comisión Europea en su condición de defensora del

.../...

la Carta en varias sentencias (15) y en un número muy reducido de autos (5).

En segundo lugar, en una gran mayoría de los casos las referencias a la Carta se producen en el seno de cuestiones prejudiciales (34), seguidas en menor medida por recursos de casación (19) y de anulación (11) y, finalmente, por algunos recursos de incumplimiento (5) y un recurso por omisión.

En tercer lugar, en cuanto a los derechos concretos de la Carta a los que de una u otra manera hace alusión el TJ, destacan las numerosas referencias al derecho a una buena administración²³⁴ y a los derechos a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial²³⁵. En menor medida se alude al derecho a la propiedad²³⁶ y al *non bis in idem* (derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito)²³⁷. Por último, en

.../...

interés comunitario. Dicha asistencia consiste en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, unas conclusiones motivadas sobre los asuntos abordados por el TJ. En estas conclusiones el AG analiza el litigio planteado y propone una determinada solución jurídica debidamente razonada. Su trabajo es de una gran utilidad, tanto para los jueces del TJ (quienes, si bien no se hallan obligados a seguir el razonamiento defendido por el AG, encuentran en él la valiosa opinión de un experto) como para cualquier interesado en el derecho comunitario, en la medida en que las conclusiones del AG constituyen una magnífica síntesis de los problemas jurídicos planteados y, a menudo, ayudan a comprender mejor la jurisprudencia del TJ. En la actualidad los abogados generales son ocho, y son los siguientes (según el orden protocolario vigente desde el 7 de octubre de 2.005): Christine Stix-Hackl, Francis Jacobs, Philippe Léger, Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, Antonio Tizzano, Leendert A. Geelhoed, Juliane Kokott y Luis Miguel Poiares Pessoa Maduro.

- 234) Art. 41 de la Carta de Niza (actual art. II-101 del Tratado constitucional).
- 235) Art. 47 de la Carta de Niza (actual art. II-107 del Tratado constitucional).
- 236) Art. 17 de la Carta de Niza (actual art. II-77 del Tratado constitucional).
- 237) Art. 50 de la Carta de Niza (actual art. II-110 del Tratado constitucional).

contadas ocasiones el TJ hace referencia a derechos de diversa índole, tales como:

- el derecho a la dignidad humana²³⁸;
- el derecho a la integridad de la persona²³⁹;
- el derecho al respeto de la vida privada y familiar²⁴⁰;
- el derecho a la protección de los datos de carácter personal²⁴¹;
- el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia²⁴²;
- el derecho a la libertad de expresión y de información²⁴³;
- el derecho a la libertad de reunión y de asociación²⁴⁴;
- la igualdad ante la ley, la prohibición de discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres²⁴⁵;
- el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa²⁴⁶;
- el derecho de negociación y de acción colectiva²⁴⁷;
- el derecho a la protección en caso de despido injustificado²⁴⁸;
- el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas²⁴⁹;

238) Art. 1 de la Carta de Niza (actual art. II-61 del Tratado constitucional).

239) Art. 3 de la Carta de Niza (actual art. II-63 del Tratado constitucional).

240) Art. 7 de la Carta de Niza (actual art. II-67 del Tratado constitucional).

241) Art. 8 de la Carta de Niza (actual art. II-68 del Tratado constitucional).

242) Art. 9 de la Carta de Niza (actual art. II-69 del Tratado constitucional).

243) Art. 11 de la Carta de Niza (actual art. II-71 del Tratado constitucional).

244) Art. 12 de la Carta de Niza (actual art. II-72 del Tratado constitucional).

245) Arts. 20, 21 y 23 de la Carta de Niza (actuales arts. II-80, II-81 y II-83 del Tratado constitucional).

246) Art. 27 de la Carta de Niza (actual art. II-87 del Tratado constitucional).

247) Art. 28 de la Carta de Niza (actual art. II-88 del Tratado constitucional).

248) Art. 30 de la Carta de Niza (actual art. II-90 del Tratado constitucional).

249) Art. 31 de la Carta de Niza (actual art. II-91 del Tratado constitucional).

- el acceso a los servicios de interés económico general²⁵⁰;
- el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, organismos y agencias de la Unión²⁵¹;
- el principio de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas²⁵²; y
- y el ámbito de aplicación de la Carta²⁵³.

Junto a todo ello se encuentran también algunas referencias tanto al Preámbulo como a las Explicaciones sobre la Carta elaboradas por el *Praesidium*.

En cuarto lugar, y por lo que respecta a la cuestión capital del **valor jurídico de la Carta**, cabría dividir los pronunciamientos del TJ en varios grupos.

- 1) Unas veces simplemente se cita el artículo de la Carta que guarda relación con el caso concreto de que se trate, bien haciendo mención exclusiva de dicho artículo o bien poniéndolo en relación con el artículo correspondiente del CEDH (e incluso mencionando otros textos internacionales de protección de derechos humanos) o del TCE y TUE.
- 2) Otras veces el TJ va más allá, al adentrarse en la naturaleza jurídica de la Carta. En ocasiones simplemente señala que ésta todavía no posee valor jurídico vinculante; en otros asuntos, por el contrario, concluye que la Carta, pese a carecer de dicha vinculatoriedad jurídica, es algo más que mero papel, al recoger el sentir generalizado sobre los derechos fundamentales en los Estados miembros.
- 3) En otras ocasiones el TJ alude a las Explicaciones elaboradas por el *Praesidium*, estableciendo que no tienen valor jurídico.

250) Art. 36 de la Carta de Niza (actual art. II-96 del Tratado constitucional).

251) Art. 42 de la Carta de Niza (actual art. II-102 del Tratado constitucional).

252) Art. 49 de la Carta de Niza (actual art. II-109 del Tratado constitucional).

253) Art. 51 de la Carta de Niza (actual art. II-111 del Tratado constitucional).

4) Finalmente, en algunos casos se señala que no procede entrar a examinar la Carta, dado que los hechos que originaron el caso se desarrollaron antes de la promulgación de ésta.

1) Pronunciamientos en los que el TJ se limita a hacer una referencia a ciertos artículos de la Carta, sin entrar en el valor jurídico de ésta

En algunos casos tal referencia se hace a la Carta en exclusiva.

Así:

“(…) La relevancia del derecho a unas condiciones de trabajo saludables y seguras resulta también subrayada mediante su incorporación a la Carta de Derechos Fundamentales (artículo 31, apartado 1) de 7 de diciembre de 2000 (...).”²⁵⁴

“(…) [E]n relación con dichas normas jurídicas sólo puede ser determinante, en principio, la situación jurídica existente en el momento en que cabe presumir que se produjeron los hechos (véase asimismo el artículo 49, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea) (...).

(…) [D]eberá aplicarse un criterio particularmente estricto, sobre todo a la luz del principio de legalidad consagrado también, por ejemplo, en el artículo 49, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (...).”²⁵⁵

“(…) [L]a tramitación diligente e imparcial de una denuncia se refleja en el derecho a la buena administración, que forma parte de los principios generales del Estado de Derecho comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. En efecto, el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...) confirma que «toda persona tiene derecho a que las

254) Conclusiones de la AG Stix-Hackl de 31 de mayo de 2001, asunto C-49/00, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Italiana* (recurso de incumplimiento de Estado), apdo. 57. Aquí y en lo sucesivo el subrayado es añadido.

255) Conclusiones de la AG Stix Hackl de 12 de julio de 2001, asunto C-131/00, *Ingemar Nilsson c. Länsstyrelsen i Norrbottens län* (petición de decisión prejudicial), apdos. 18 y 44.

instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable» (...).

(...) [T]al control judicial forma parte también de los principios generales del Estado de Derecho, comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, como confirma el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que establece que toda persona cuyos derechos garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva por un tribunal (...).²⁵⁶

“(...) [D]ebe observarse que el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (...) confirma que «toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable». De ello se deriva que (...) la Comisión, como responsable del procedimiento, puede estar obligada, al menos a primera vista, a comunicarle las observaciones que haya solicitado expresamente a un competidor como consecuencia de las observaciones inicialmente presentadas por ese beneficiario. (...)»²⁵⁷

“En respuesta a la alegación de la Comisión según la cual su comité de evaluación no estaba, no obstante, en modo alguno obligado a solicitar aclaraciones a la demandante, procede considerar que la facultad prevista en el punto 19.5 de las instrucciones para los licitadores debe, en particular conforme al principio comunitario de buena administración, llevar aparejada una obligación de ejercer esa facultad en circunstancias en las que sea al mismo tiempo claramente posible en la práctica y necesario obtener aclaraciones sobre una oferta [véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia (...) y el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...)].”²⁵⁸

-
- 256) Sentencia del TPI de 30 de enero de 2002, asunto T-54/99, *Max.Mobil Telekommunikation Service GmbH c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de anulación), apdos.48 y 57.
- 257) Auto del presidente del TPI de 4 de abril de 2002, asunto T-198/01 R, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH c. Comisión de las Comunidades Europeas* (demanda de suspensión de la ejecución del art. 2 de la Decisión 2002/185/CE de la Comisión), apdo. 85.
- 258) STPI de 27 de septiembre de 2002, asunto T-211/02, *Tideland Signal Ltd c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de anulación), aptdo.37.

“El tratamiento de los pagos compensatorios estatales por servicios de interés económico general en la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia ha provocado debates en la doctrina, pero también entre los Abogados Generales, toda vez que dichos servicios atraen un gran interés político. (...) En este contexto, procede remitirse (...) al artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales: «La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.»²⁵⁹

“(...) [L]a creación de una ciudadanía de la Unión, con el corolario de la libre circulación de sus titulares por el territorio de todos los Estados miembros, supone un avance cualitativo considerable, en cuanto desvincula dicha libertad de sus elementos funcionales o instrumentales (la relación con una actividad económica o con la consecución del mercado interior) y la eleva a la categoría de derecho propio e independiente, inherente al status político de los ciudadanos de la Unión. De esta modificación cualitativa es testimonio el que la libertad de circulación y de residencia, en sentido autónomo, se haya recogido en el artículo 45, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.”²⁶⁰

“(...) La protección del medio ambiente ocupa en la actualidad un puesto sobresaliente en las políticas comunitarias. Además, los Estados miembros también asumen una responsabilidad decisiva en esta materia. Los ciudadanos tienen derecho a exigir su respeto, según reconoce la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al garantizar, en el artículo 37, un alto nivel de protección y la mejora de su calidad, de manera que los elementos determinantes de toda medida que se aparte de los criterios generales encaminados a su tutela han de explicitarse debidamente, como expresión de la

259) Conclusiones de la AG Stix-Hackl de 7 de noviembre de 2002, asuntos acumulados C-34/01 a C-38/01, *Enirisorse SpA c. Ministero delle Finanze* (petición de decisión prejudicial), apdo. 138.

260) Conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 11 de diciembre de 2003, asunto C-386/02, *Josef Baldinger c. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter* (petición de decisión prejudicial).

racionalidad en el ejercicio del poder, al mismo tiempo que como herramienta para facilitar su eventual control posterior.”²⁶¹

“(…) [P]rincipios generales del Derecho que deben respetarse en todas las medidas comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, en particular los principios de juicio justo, de buena administración* y del Estado de Derecho.

(*) Véanse el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (...) y las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs de 22 de marzo de 2001, Z / Parlamento, punto 40.”²⁶²

“(…) Los organismos competentes están obligados, aun antes de que se complete una solicitud incompleta, a tramitar el procedimiento de reconocimiento en el plazo más breve posible. Ello se deriva del tenor del artículo 20, apartado 1, de la Directiva sobre los arquitectos, que desarrolla el principio de buena administración [sobre la obligación de tratar asuntos dentro de un plazo razonable, véanse también el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, Guérin automóviles/Comisión (C-282/95P, Rec. p. I-1503), apartado 37, y las conclusiones presentadas el 22 de marzo de 2001 por el Abogado General Sr. Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia Z / Parlamento (C-270/99P, Rec. pp. I-9197, especialmente p. I-9199), apartados 40 y ss.]”²⁶³

Otras veces, a la mención del artículo de la Carta se acompaña la del pertinente artículo del CEDH que se corresponde con aquél. En este sentido:

-
- 261) Conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 8 de enero de 2004 en el asunto C-87/02, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Italiana* (recurso por incumplimiento).
- 262) Conclusiones de la AG Kokott de 19 de febrero de 2004, asuntos acumulados C-361/02 y C-362/02, *Elliniko Dimosio c. Nikolaos Tsapalos y Konstantinos Diamantakis* (peticiones de decisión prejudicial).
- 263) Conclusiones de la AG Kokott de 30 de marzo de 2004, asunto C-417/02, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Helénica*.

“El presente procedimiento tiene por objeto el derecho al respeto de la vida familiar consagrado en el artículo 8 del CEDH. Éste incluye, como núcleo fundamental*, la protección de las relaciones matrimoniales. A ello habría que añadir en el presente asunto las relaciones de la Sra. Carpenter con sus hijastros.

(*) Éste corresponde al artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...)”.²⁶⁴

“(…) [E]l presente asunto versa sobre el núcleo normativo del derecho al respeto de la vida familiar protegido por el artículo 8 del CEDH*, y, más precisamente, sobre la protección de las relaciones conyugales.

(*) Corresponde a dicho precepto el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...)”.²⁶⁵

“(…) [La] protección jurídica cautelar efectiva (...) constituye un principio general del Derecho comunitario que se halla en la base de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (...). Ese principio ha sido también recogido en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en el artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales.”²⁶⁶

“(…) El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos garantiza la libertad de expresión, incluida «la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras». De manera análoga, el artículo 11 del Convenio garantiza la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación.

-
- 264) Conclusiones de la AG Stix-Hackl de 13 de septiembre de 2001, asunto C-60/00, *Mary Carpenter c. Secretary of State of the Home Department* (petición de decisión prejudicial), apdo. 84.
- 265) Conclusiones de la AG Stix-Hackl de 13 de septiembre de 2001, asunto C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL c. el Estado belga* (petición de decisión prejudicial), apdo. 64.
- 266) Auto del presidente del TPI de 4 de abril de 2002, asunto T-198/01 R, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH c. Comisión de las Comunidades Europeas* (demanda de suspensión de la ejecución del art. 2 de la Decisión 2002/185/CE de la Comisión), apdo. 115.

Más recientemente, los derechos a la libertad de expresión y de reunión han sido reafirmados en los artículos 11 y 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.²⁶⁷

“(…) [T]utela judicial efectiva (…). Este principio general de Derecho está consagrado en los artículos 6 y 13 de la CEDH y se expresa, por lo que se refiere a la Unión Europea, en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.²⁶⁸

“En la actualidad los Estados miembros y la propia Unión Europea se encuentran vinculados por el principio non bis in idem, que (…) es una garantía fundamental de los ciudadanos.*

(*) Véanse el artículo 4 del Protocolo n. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos y el 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (…)

(…) El derecho de acceso a un tribunal se encuentra reconocido a todo acusado por los principales textos internacionales* y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

(*) Véanse el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.²⁶⁹

267) Conclusiones del AG Jacobs de 11 de julio de 2002, asunto C-112/00, *Eugen Schmidberger Internationale Transporte Planzüge c. República de Austria* (petición de decisión prejudicial), apdo. 101.

268) Conclusiones del AG Geelhoed de 10 de septiembre de 2002, asunto C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Limited e Imperial Tobacco Limited c. Secretary of State for Health* (petición de decisión prejudicial), apdo. 47.

269) Conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 19 de septiembre de 2002, asunto C-187/01, *Proceso penal contra Hüseyin Gözütok*, y asunto C-385/01, *Proceso penal contra Klaus Brügge* (peticiones de decisión prejudicial), apdos. 57 y 94. Nótese que aquí la Carta se cita junto con otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos -además del CEDH- de gran relevancia, como son el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

“(…) Me pregunto (…) si la comprobación, por parte del juez de instancia, de la violación de un derecho fundamental, como es el de la presunción de inocencia, recogido en el artículo 6, apartado 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como en el artículo 48, apartado 1, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, habría de bastar para aplicar, de oficio, la solución que el Tribunal de Justicia preconizó en la sentencia de 17 de diciembre de 1998, *Baustahlgewebe/Comisión* (...).”²⁷⁰

“(…) [D]ebe examinarse si concurren las características propias de una protección jurisdiccional efectiva. El artículo 6 del CEDH, incorporado al Derecho comunitario, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que en buena parte se superponen desde un punto de vista material, deben servir como criterio de referencia para dicho examen. (...) El artículo 6 del CEDH y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales tienen en común el hecho de que la protección jurisdiccional debe ser garantizada por un órgano jurisdiccional independiente, imparcial y establecido por ley, que además debe actuar públicamente en el marco de un procedimiento equitativo.”²⁷¹

“(…) [P]rocede recordar en primer lugar el artículo 8 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (...), el cual dispone: «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de infracciones penales, la protección de la

270) Conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 17 de octubre de 2002, asunto C-338/00, *Volkswagen AG c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de casación), apdo. 94.

271) Conclusiones del AG Alber de 24 de octubre de 2002, asunto C-63/01, *Samuel Sidney Evans c. 1) Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions 2) Motor Insurers' Bureau* (petición de decisión prejudicial), apdos. 84 y 86.

salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás.»*

(*)Esta disposición ha sido recogida por el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que establece que «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones». Concretamente, en cuanto a la protección de los datos de carácter personal, el artículo 8 de la Carta precisa: «1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan. 2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación. 3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente.»²⁷²

“Según Japan Tobacco, el artículo 7 de la Directiva le prohíbe ejercer sus derechos de propiedad intelectual al impedirle utilizar su marca Mild Seven en la Comunidad y al privarle del beneficio económico de sus licencias exclusivas sobre dicha marca. Semejante efecto supone, en particular, que se vulnere el derecho de propiedad, reconocido como derecho fundamental en el ordenamiento jurídico comunitario, protegido por el artículo 1, pfo. primero, del Protocolo adicional del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, e igualmente consagrado en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.”²⁷³

“[E]l principio *non bis in idem* (...) no es una regla de procedimiento que funcione como un lenitivo al servicio de la proporcionalidad,

272) Conclusiones del AG Tizzano de 14 de noviembre de 2002, asunto C-465/00, *Rechnungshof c. Österreichischer Rusfunk y otros*, y asuntos acumulados C-138/01 y C-139/01, *Neukomn y Lauermann c. Österreichischer Rudfunk* (peticiones de decisión prejudicial), apdo. 2.

273) STJ de 10 de diciembre de 2002, asunto C-491/01, *The Queen c. Secretary of State for Health*, ex parte; *British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco Ltd*, con intervención de: *Japan Tobacco Inc.* y *JT International SA* (petición de decisión prejudicial), apdo. 144.

cuando una persona es doblemente juzgada y sancionada por una misma conducta, sino una garantía fundamental de los ciudadanos.*

(*) Véanse el artículo 4 del Protocolo nº 7 al Convenio de Roma y el 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.²⁷⁴

“Tal como señaló el Tribunal de Primera Instancia, según reiterada jurisprudencia el Derecho comunitario garantiza el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional competente, derecho basado en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y reafirmado por el artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (...)”.²⁷⁵

“(…) [D]e una jurisprudencia reiterada resulta que la exigencia de un control jurisdiccional constituye un principio general de Derecho comunitario, que deriva de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y que está consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (...). Por otra parte, el derecho a la tutela judicial efectiva ha sido reafirmado por el artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (...)”.²⁷⁶

“(…) [L]a libertad de comunicación y (...) la libertad de radiodifusión (...) constituyen un derecho fundamental garantizado por el Derecho comunitario. Tal derecho fundamental se deriva, en primer lugar,

274) Conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 11 de febrero de 2003, asunto C-217/00 P, *Buzzi Unicem SpA c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de casación), apdo. 178. Este fragmento -entre otros- fue reproducido literalmente por el propio Ruiz-Jarabo en sus Conclusiones de idéntica fecha, asunto C-213/00 P, *Italcementi SpA c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de casación), apdo. 96.

275) Conclusiones del AG Jacobs de 10 de julio de 2003, asunto C-263/02 P, *Comisión de las Comunidades Europeas c. Jégo-Quéré et Cie SA* (recurso de casación), apdo. 19.

276) STPI de 5 de agosto de 2003, asuntos acumulados T-116/01 y T-118/01, *P&O European Ferries (Vizcaya) S.A., Diputación Foral de Vizcaya, c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de anulación), apdo. 209.

del artículo 10, apartado 1, del CEDH que prevé el derecho a la libre recepción o comunicación de información o ideas, que está comprendido en la libertad de opinión. Este derecho también está consagrado en el artículo 11, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales.²⁷⁷

En ocasiones las referencias a la Carta se acompañan, además, de alusiones a los Tratados constitutivos:

“Conforme al artículo 90, apartado 2, del Tratado CE, las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general quedarán sometidas a las normas del Tratado sólo en la medida en que su aplicación no impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El nuevo artículo 16 CE y el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea destacan la importancia de esa excepción como la expresión de un valor básico del Derecho comunitario.”²⁷⁸

“(…) [I]mportancia que ahora se atribuye a los servicios de interés general, tal como se reconoce en el artículo 16 CE y en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (…).”²⁷⁹

“(…) [Y]a no puede considerarse, a la luz de los artículos 6 y 13 del CEDH y del artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales, que los procedimientos previstos en los artículos 234 CE, por un lado, y 288 CE, pfo. segundo, por otro, garanticen a los justiciables un derecho de recurso efectivo que les permita impugnar la legalidad de disposiciones comunitarias de alcance general que afectan directamente a su situación jurídica.”²⁸⁰

-
- 277) STJ de 23 de octubre de 2003, asunto C-245/01, *RTL Television GmbH c. Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk* (petición de decisión prejudicial).
- 278) Conclusiones del AG Alber de 1 de febrero de 2001, asunto C-340/99, *TNT Traco SpA c. Poste Italiane SpA, así como Michele Carbone, Raffaele Ciriolo y Clemente Marino* (petición de decisión prejudicial), apdo. 94.
- 279) Conclusiones del AG Jacobs de 30 de abril de 2002, asunto C-126/01, *Minstre de l'économie, des finances et de l'industrie c. GEMO SA* (petición de decisión prejudicial), apdo. 124.
- 280) STPI de 3 de mayo de 2002, asunto T-177/01, *Jégo-Quééré et Cie c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de anulación), apdo. 47.

“(…) [P]rotección especial que el Derecho comunitario proporciona a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia. El principio de igualdad de trato, establecido como principio de Derecho fundamental en los artículos 13 CE y 141 CE y en los artículos 21, apartado 1, y 23 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, constituye un elemento esencial de dicha protección (…)”²⁸¹

“(…) [E]n el Reglamento nº 1049/2001 no se ha recogido la excepción reconocida por la jurisprudencia a la obligación de conceder acceso parcial vinculada a la carga excesiva de trabajo. (…) [E]sa circunstancia, a la luz del establecimiento del derecho de acceso en el Derecho comunitario primario en el artículo 255 CE y en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (…) en sus artículos 41 y 42, confirma a mi entender la interpretación muy estricta que debe darse a esa excepción en el marco de las Decisiones 93/731 y 94/90.”²⁸²

“(…) La legislación alemana vigente, y especialmente el artículo 12 de la Ley relativa a la estancia de nacionales comunitarios, respeta el principio de proporcionalidad y el derecho fundamental a la protección de la familia con arreglo al artículo 8 del CEDH, el artículo 6 UE y la Carta de los Derechos Fundamentales, ya que contempla el examen de cada caso individual.”²⁸³

“(…) El derecho a acceder a los documentos debe considerarse un derecho fundamental a efectos del artículo F del Tratado de la Unión Europea (actualmente, tras su modificación, artículo 6 UE) así como

-
- 281) Conclusiones del AG Geelhoed de 2 de abril de 2003, asunto C-256/01, *Debra Allonby c. Accrington & Rossendale College y Education Lecturing Services, trading as Protocol Professional (anteriormente Education Lecturing Services) y Secretary of State for Education and Employment* (petición de decisión prejudicial), apdo. 53.
- 282) Conclusiones del AG Léger de 10 de julio de 2003, asunto C-353/01 P, *Olli Mattila c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de casación), apdo. 76.
- 283) Conclusiones de la AG Stix-Hackl de 11 de septiembre de 2003, asuntos acumulados C-482/01 y C-493/01, *Georgios Orfanopoulos y otros c. Land Baden-Württemberg* (C-482/01) y *Raféale Oliveri c. Land Baden-Württemberg* (C-493/01) (peticiones de decisión prejudicial).

en virtud del artículo 6 de la CEDH y del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000.”²⁸⁴

“(…) [O]bjetivos como los que se desprenden del artículo 136 CE, apartado 1, de la Carta Social Europea, de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales y de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*: por un lado, el derecho de información y consulta de los trabajadores y trabajadoras en la empresa y, por otro lado, el derecho a unas condiciones de trabajo que respeten su salud, su seguridad y su dignidad. (…)

(*) Firmada y proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza (...); véanse, en particular, los artículos 27 y 31, apartado 1.”²⁸⁵

Incluso se llega a hacer referencia al Proyecto de Tratado Constitucional:

“La libertad de circulación y su corolario, el derecho a elegir libremente el lugar de residencia dentro del territorio de los Estados miembros, se erigieron más tarde, gracias al Tratado de Maastricht, en contenido del estatuto jurídico de la ciudadanía de la Unión (artículos 8 A, apartado 1, y 8, apartado 1, TUE, así como artículos 18 CE, apartado 1, y 17 CE, apartado 1). Hoy forman parte de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 45, apartado 1) y están contemplados en el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (artículo 8, apartado 2, primer guión).”²⁸⁶

284) STJ de 7 de enero de 2004, asuntos acumulados C-204/00P, C-205/00P, C-211/00P, C-213/00P, C-217/00P y C-219/00 P, *Aalborg Portland A/S, Irish Cement Ltd, Ciments français SA, Italcementi - Fabbriche Riunite Cemento SpA, Buzzi Unicem SpA, antes Unicem SpA, y Cementir - Cemeniterie del Tirreno SpA, c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de casación).

285) Conclusiones de la AG Kokott de 12 de febrero de 2004, asunto C-220/02, *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft der Privatangestellten c. Wirtschaftskammer Österreich* (petición de decisión prejudicial).

286) Conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 16 de septiembre de 2003, asunto C-102/02, *Ingeborg Beuttenmüller c. Land Baden-Württemberg* (petición de decisión prejudicial).

2) Pronunciamientos en los que el TJ aborda el valor jurídico de la Carta

Dentro de este segundo tipo de pronunciamientos unos simplemente se limitan a constatar una realidad bien palpable: el hecho de que, en la fecha de que data la resolución, la Carta no tenía valor jurídico vinculante. Por el contrario otros, aun reconociendo esta carencia, aluden a la importancia de este texto por cuanto recoge el sentir generalizado en los Estados miembros al respecto de los derechos humanos, y constituye así fuente de obligada referencia entre los operadores jurídicos comunitarios. Antes de analizar unos y otros, debe advertirse que no hay entre ellos una evolución en el tiempo, sino que desde la proclamación de la Carta en Niza en diciembre de 2000 en adelante se han sucedido unos y otros simultáneamente.

En cuanto a los primeros, véanse por todos los siguientes:

“(…) [E]l artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el respeto al derecho de propiedad. No obstante, en el estado actual del Derecho comunitario esta Carta no tiene efecto vinculante.”²⁸⁷

“(…) [D]erecho a una buena administración y, en particular, (...) derecho a ser oído consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que no es jurídicamente vinculante.”²⁸⁸

“(…) [E]l artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el respeto a la vida privada y familiar. Sin embargo, en el estado actual del Derecho comunitario, esta Carta no tiene efecto vinculante (...).

287) Conclusiones del AG Geelhoed de 12 de julio de 2001, asunto C-313/99, *Gerald Mulligan y otros c. Minister for Agriculture and Food Ireland y Attorney General* (petición de decisión prejudicial), apdo. 28

288) Conclusiones de la AG Stix-Hackl de 6 de diciembre de 2001, asunto C-224/00, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República italiana* (incumplimiento de Estado), apdo. 58.

(...) Véase además del artículo 8 del CEDH, el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, similar pero no vinculante (...).

(...) [L]a Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El artículo 45 de dicha Carta -como ya he dicho, no vinculante- reconoce el derecho de residencia del ciudadano de la Unión (...).

(...) Para finalizar, me remitiré al derecho al respeto de la vida familiar reconocido en el artículo 8 del CEDH*.

(*) También en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no vinculante (...).²⁸⁹

“El derecho de propiedad no es un derecho reconocido como tal por el Tratado CE o el Tratado de la Unión Europea. Bien es cierto que el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho de propiedad (y la protección del derecho de propiedad intelectual). Sin embargo, habida cuenta del estado actual del Derecho, otorgo mayor importancia a lo dispuesto en el artículo 6 UE (...).”²⁹⁰

Frente a la actitud cautelosa y apenas innovadora que se advierte en estas reflexiones, acaso resulten mucho más interesantes las contenidas en el segundo grupo de pronunciamientos:

“Es cierto que (...) tampoco a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se le atribuyó un verdadero alcance normativo, quedando privada, desde un punto de vista formal, de un carácter vinculante autónomo. Sin embargo, sin que tenga la intención de entrar en el amplio debate ya en curso sobre los efectos que, bajo otras formas y por otras vías, podría producir la Carta pese a todo, lo cierto es que ésta recoge formulaciones que, en su mayor parte, parecen reconocer derechos ya consagrados en otras normas (...).”

(...) En consecuencia, creo que no puede ignorarse, en un procedimiento que versa sobre la naturaleza y el alcance de un derecho

289) Conclusiones del AG Geelhoed de 5 de julio de 2002, asunto C-413/99, *Baumbast y R c. Secretary of State for the Home Department* (petición de decisión prejudicial), apdos. 59, 93, 110 y 124.

290) Conclusiones del AG Geelhoed de 10 de septiembre de 2002, asunto C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Limited e Imperial Tobacco Limited c. Secretary of State for Health* (petición de decisión prejudicial), apdo. 259.

fundamental, las formulaciones pertinentes de la Carta y, sobre todo, que tampoco puede ignorarse su evidente vocación de servir, cuando sus disposiciones lo permitan, como parámetro de referencia fundamental para todos los actores -Estados miembros, Instituciones, personas físicas y jurídicas- de la escena comunitaria. En este sentido, considero, por tanto, que la Carta proporciona la confirmación más cualificada y definitiva de la naturaleza de derecho fundamental que reviste el derecho a vacaciones anuales retribuidas.”²⁹¹

“(…) [L]a Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...) si bien no obligatoria jurídicamente en sí misma, proclama un principio generalmente reconocido, al declarar el artículo 41, apartado 1, que: «Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.»”²⁹²

“(…) [E]l derecho a la dignidad humana (...) se consagra en la actualidad en el artículo 1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, donde se establece que la dignidad humana es inviolable y será respetada y protegida. El derecho de los donantes de elementos del cuerpo humano y de los receptores de tratamientos médicos a prestar su consentimiento libremente y con conocimiento de causa puede también considerarse fundamental. Este derecho se refleja igualmente en el artículo 3, apartado 2, de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, a tenor del cual en el marco de la medicina y la biología se respetará «el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas en la ley». Hay que reconocer que cualquier instrumento comunitario que vulnere tales derechos es ilegal.”²⁹³

-
- 291) Conclusiones del AG Tizzano de 8 de febrero de 2001, asunto C-173/99, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECCU) c. Secretary of State for Trade and Industry* (petición de decisión prejudicial), apdos. 27 y 28.
- 292) Conclusiones del AG Jacobs de 22 de marzo de 2001, asunto C-270/99, *Z c. Parlamento Europeo* (recurso de casación), apdo. 40.
- 293) Conclusiones del AG Jacobs de 14 de junio de 2001, asunto C-377/98, *Reino de los Países Bajos c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea* (recurso de anulación), apdo. 197.

“(…) [N]o debe ignorarse la voluntad claramente expresada por los autores de la Carta de no dotarla de fuerza jurídica obligatoria. Sin embargo, dejando al margen cualquier consideración sobre su alcance normativo, la naturaleza de los derechos enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales impide considerarla como una simple enumeración de principios meramente morales y sin consecuencia alguna. Debe recordarse que tales valores tienen en común el ser compartidos unánimemente por los Estados miembros, que han decidido dotarlos de mayor presencia en una Carta para reforzar su protección. Es innegable que la Carta ha situado los derechos que reconoce en el más alto nivel de los valores comunes de los Estados miembros.

Hay que admitir que no todos los valores políticos y morales de una sociedad encuentran siempre su reflejo en el Derecho positivo. Sin embargo, cuando se trata de derechos, libertades y principios que, como los descritos en la Carta, deben ocupar el más alto nivel de los valores de referencia en el conjunto de los Estados miembros, sería inexplicable no acudir a dicha Carta para identificar los elementos que permitan distinguir los derechos fundamentales de los demás derechos.

La mayor parte de las fuentes de tales derechos, enumeradas en el preámbulo de la Carta, están dotadas de fuerza vinculante en los Estados miembros de la Unión Europea. Es natural que las normas de Derecho positivo comunitario se beneficien, a efectos de su interpretación, del rango que ocupan en la escala de los valores comunes los valores que tales normas incorporan.

Como se desprende de la solemnidad de su forma y del procedimiento que llevó a su adopción, la Carta debe constituir un instrumento privilegiado para identificar los derechos fundamentales. Ésta contiene indicios que contribuyen a revelar la verdadera naturaleza de las normas comunitarias de Derecho positivo.”²⁹⁴

“Es bien sabido que esta Carta no es jurídicamente vinculante, pero aun así me parece interesante hacer referencia a ella, dado que

294) Conclusiones del AG Léger de 10 de julio de 2001, asunto C-353/99, *Consejo de la Unión Europea c. Heidi Hautala* (recurso de casación), apdos. 80-83.

constituye la expresión, al más alto nivel, de un consenso político democráticamente elaborado sobre lo que hoy debe considerarse como el catálogo de los derechos fundamentales, garantizados por el ordenamiento jurídico comunitario (...).²⁹⁵

“(…) [L]a Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...), sin constituir ius cogens propiamente dicho, por carecer de «carácter vinculante autónomo»*, proporciona una fuente preciosísima del común denominador de los valores jurídicos primordiales en los Estados miembros, de donde emanan, a su vez, los principios generales del derecho comunitario.

(*) Conclusiones del abogado general Sr. Tizzano de 8 de febrero de 2001, BECTU (C-173/99, Rec. p. I-0000), punto 27.²⁹⁶

“(…) [L]a Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque no es jurídicamente vinculante, consagra un principio generalmente reconocido al establecer en su artículo 47 que «toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva».²⁹⁷

“(…) Dentro de la concepción específica del ejercicio de la función jurisdiccional en una comunidad de derecho tan peculiar como la Unión Europea, el abogado general, con sus conclusiones, palía el hecho de que buena parte de las decisiones del Tribunal de Justicia se adoptan en instancia única, tras deliberación secreta y sin posibilidad de emitir votos particulares. Su contribución jurisprudencial sirve asimismo para completar un ordenamiento por naturaleza fragmentario, impulsando, por ejemplo, la salvaguardia

-
- 295) Conclusiones del AG Mischo de 20 de septiembre de 2001, asuntos acumulados C-20/00 y C-64/00, *Booker Aquaculture Ltd e Hydro Seafood GSP Ltd c. The Scottish Ministers* (petición de decisión prejudicial), apdo. 126.
- 296) Conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 4 de diciembre de 2001, asunto C-208/00, *Überseering BV c. NCC Nordic Construction Company Bau-management GmbH* (petición de decisión prejudicial), apdo. 59.
- 297) Conclusiones del AG Jacobs de 21 de marzo de 2002, asunto C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consejo de la Unión Europea* (recurso de casación), apdo. 39.

de las libertades fundamentales en la Unión Europea a través de los principios generales del derecho comunitario y velando cada día por llamar la atención del Tribunal de Justicia en esta materia.*

(*) A propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...), que contiene un catálogo de derechos y libertades más amplio y más moderno que el Convenio, vienen siendo los abogados generales quienes, en el seno del Tribunal de Justicia y sin dejar de reconocer su falta de efecto vinculante autónomo, insisten en su evidente vocación de servir como parámetro de referencia fundamental para todos los actores de la escena comunitaria (conclusiones del abogado general Sr. Tizzano de 8 de febrero de 2001, BECTU, C-173/99, Rec. 2001, pp. I-4881 y ss., especialmente p. I-4883, punto 28), en que ha situado los derechos que reconoce en el más alto nivel de los valores comunes de los Estados miembros y que debe constituir un instrumento privilegiado para identificar los derechos fundamentales (conclusiones del Sr. Léger de 10 de julio de 2001, Consejo/Hautala, C-353/99 P, Rec. 2001 p. I-0000, puntos 82-83), o en que proporciona una fuente preciosísima del común denominador de los valores jurídicos primordiales en los Estados miembros, de donde emanan, a su vez, los principios generales del derecho comunitario (conclusiones más de 4 de diciembre de 2001, Überseering, C-208/00, Rec. p. I-0000, punto 59).²⁹⁸

“(…) [L]a Carta de los Derechos Fundamentales, aunque todavía no tenga directamente ninguna eficacia jurídica vinculante, (...) puede invocarse como criterio de comparación, al menos en la medida en que alude a principios del Derecho generalmente admitidos (...).”²⁹⁹

“(…) [L]a Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, (...) pese a no tener fuerza jurídica vinculante, es una prueba

298) Conclusiones del AG Ruiz-Jarabo de 11 de julio de 2002, asunto C-466/00, *Arben Kaba c. Secretary of State for the Home Department* (petición de decisión prejudicial), apdo. 114.

299) Conclusiones del AG Alber de 24 de octubre de 2002, asunto C-63/01, *Samuel Sidney Evans c. 1) Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions 2) Motor Insurers' Bureau* (petición de decisión prejudicial), apdo. 80.

de la importancia, en el ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos que enuncia.”³⁰⁰

3) Pronunciamientos en los que el TJ alude a las Explicaciones del *Praesidium*

En algunas ocasiones son las Explicaciones elaboradas por el *Praesidium* lo que es objeto de pronunciamiento por parte del TJ. Algunos ejemplos son los siguientes:

“(…) [E]l artículo 9 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...) dispone que «se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio». En las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del *Praesidium* (...), que carecen de valor jurídico y tienen simplemente por objeto aclarar las disposiciones de la Carta a la luz de las discusiones que tuvieron lugar en el seno de dicho Convenio, se puede leer que el artículo 9 «ni prohíbe ni impone el que se conceda estatuto matrimonial a la unión de personas del mismo sexo». En mi opinión, esto confirma la diferencia existente entre el matrimonio, por una parte, y la unión entre personas del mismo sexo, por otra.”³⁰¹

“[E]l vínculo entre el artículo 42 de la Carta y el artículo 255 CE queda de manifiesto en la nota explicativa del artículo 42, que precisa que «el derecho garantizado en este artículo es el que garantiza el artículo 255 del Tratado CE». Es evidente que actualmente existe una clara correspondencia entre el derecho del artículo 255 CE y un derecho fundamental, en el sentido de la Carta.

300) STPI de 15 de enero de 2003, asuntos acumulados T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 y T-272/01, *Philip Morris International, Inc.* (asuntos T-377/00 y T-272/01), *R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc., RJR Acquisition Corp., R.J. Reynolds Tobacco Company, R.J. Reynolds Tobacco International, Inc.* (asuntos T-379/00 y T-260/01) y *Japan Tobacco, Inc.* (asunto T-380/00) c. *Comisión de las Comunidades Europeas* (recursos de anulación), apdo. 122.

301) Conclusiones del AG Mischo de 22 de febrero de 2001, asuntos acumulados C-122/99 P y C-125/99 P, *D y Reino de Suecia c. Consejo de las Comunidades Europeas* (recurso de casación), apdo. 97.

(...) [S]egún la misma nota explicativa, «de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 52 [de la mencionada Carta] [tal derecho] se aplicará en las condiciones determinadas por el Tratado». Así pues, el contenido del derecho de acceso a los documentos, según se describe en la Carta, está delimitado por lo dispuesto en el artículo 255 CE. Dicha precisión es la consecuencia lógica de la diferencia de valor normativo que distingue la Carta de las disposiciones vinculantes del Tratado.³⁰²

Especial atención merecen las conclusiones de la AG Christine Stix-Hackl presentadas el 18 de marzo de 2004 en el asunto *Omega*, donde se contienen importantes reflexiones sobre los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario, entre las que figura una referencia a las Explicaciones a la Carta:

“(...) [E]n la medida en que la Comunidad como comunidad de Derecho se ve a sí misma como una comunidad basada en el respeto de los derechos humanos fundamentales [véase, por ejemplo, el artículo 6 UE, apartado 1] consiguientemente ni las medidas de las instituciones comunitarias ni las de los Estados miembros adoptadas dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario pueden ser «incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos de esta manera» [Sentencias Schmidberger (...), apartado 73; Kremzow (...), apartado 14; y ERT (...), apartado 41]. El artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se hace eco de esta afirmación [«Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias.». De las notas explicativas sobre dicho artículo se desprende que el ámbito de aplicación de la protección comunitaria de los derechos fundamentales ha quedado delimitado de acuerdo con la jurisprudencia citada del Tribunal de Justicia.³⁰³

302) Conclusiones del AG Léger de 10 de julio de 2001, asunto C-353/99 P, *Consejo de las Comunidades Europeas c. Heidi Hautala* (recurso de casación), apdos. 84 y 85.

303) Conclusiones de la AG Stix-Hackl de 18 de marzo de 2004, asunto C-36/02, *OMEGA Spielhallen- y Automatenaufstellungs-GmbH c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* (petición de decisión prejudicial).

4) Pronunciamientos en los que el TJ no puede examinar la Carta

Por último, en algunas ocasiones el TJ concluyó que no procedía entrar a examinar la Carta, ya que los hechos del caso concreto tuvieron lugar con anterioridad a la promulgación de aquélla.

“Por lo que se refiere a la eventual incidencia de la Carta, invocada por la demandante (...), en la apreciación del presente asunto, procede recordar que dicha Carta fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 7 de diciembre de 2000. De ello resulta que no puede tener consecuencia alguna sobre la apreciación del acto impugnado, que había sido adoptado con anterioridad. En tales circunstancias, no procede volver a abrir la fase oral, como ha solicitado la demandante.”³⁰⁴

“(…) [P]rocede examinar si la normativa sancionadora se corresponde con la importancia del objetivo de protección mencionado y si los inconvenientes causados no son desmesurados en relación con los fines que se persiguen*.

(*)No obstante, en este contexto no es necesario examinar si queda afectada la libertad de empresa del exportador con arreglo al artículo 16 de la Carta de Derechos Fundamentales (...), ya que los hechos del procedimiento principal se desarrollaron antes de su promulgación.”³⁰⁵

III. D. Contenido de la Carta

La Carta se abre con un Preámbulo, tras el cual se van estableciendo los diferentes derechos a lo largo de 54 artículos (arts. II-61 a II-114 de la Constitución Europea) estructurados en siete títulos: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía,

304) STPI de 20 de febrero de 2001, asunto T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke AG c. Comisión de las Comunidades Europeas* (recurso de anulación), apdo. 76.

305) Conclusiones de la AG Stix-Hackl de 27 de noviembre de 2001, asunto C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas* (petición de decisión prejudicial), apdo. 79.

Justicia y Disposiciones generales relativas a su interpretación y aplicación.

Básicamente todos ellos son coincidentes con la versión de Niza de la Carta, pues -tal y como se señaló al abordar la forma de incorporación de la Carta en el Tratado constitucional³⁰⁶- los miembros de la II Convención debían respetar el contenido de aquélla. No obstante, tanto la II Convención como la CIG 2003-2004 realizaron ciertas modificaciones, algunas meramente terminológicas o léxicas y otras de mayor enjundia (sobre todo relativas a la interpretación y aplicación de la Carta)³⁰⁷. Tales ajustes en modo alguno supusieron modificaciones en cuanto al fondo, sino que estuvieron motivados tanto por la nueva perspectiva de un Tratado constitucional como por motivos de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales.

A continuación se incorpora el texto de la Carta tal y como ha quedado definitivamente fijado al insertarse en la Constitución europea³⁰⁸. La dicción literal de cada artículo se presenta acompañada de las Explicaciones elaboradas por la I Convención y posteriormente actualizadas por la II Convención³⁰⁹. Ello responde a dos razones. Por un lado, la importancia que éstas tienen para la interpretación de la Carta, ya que el haber sido elaboradas por

306) “La Carta de los derechos fundamentales de la UE”, epígrafe III.B.

307) Así, por ejemplo, la II Convención cambió algunas expresiones por otras más adecuadas: “Derecho de la Unión” en lugar de “Derecho Comunitario” (art. II-76), “Unión” en vez de “Comunidad” (art. 101), ó “Constitución” en sustitución de “Tratado constitutivo de la Comunidad Europea” (arts. II-78, II-81, II-87, II-88, II-90, II-94, II-96, II-101, II-105 y II-112). También introdujo un cambio en el Preámbulo, insertando una referencia a las Explicaciones. Más importantes fueron, sin duda, las novedades de fondo que la II Convención incluyó en los arts. II-111 (apdos. 1-2) y II-112 (apdos. 4-6), y que serán comentadas posteriormente. La CIG, por su parte, también insertó un cambio en el art. II-112, añadiéndole un párrafo nuevo (apdo. 7 relativo a las Explicaciones).

308) DOUE C 310, de 16 de diciembre de 2004, pp. 41-54.

309) CONV 828/1/03 de 18 de julio de 2003.

el propio órgano que redactó este documento les confiere una autoridad interpretativa de primer orden. Por otro lado, el hecho de que, a diferencia de la Constitución Europea (en sus versiones más o menos reducidas), las Explicaciones de la Carta no han tenido una difusión tan acusada entre la ciudadanía. Siendo innegable su importancia en la búsqueda de una interpretación auténtica de la Carta, procede pues incorporarlas a estas páginas.

PARTE II - CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN

PREÁMBULO

Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes.

Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.

La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.

Para ello es necesario, dándoles mayor protección mediante una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.

La presente Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea.

El disfrute de tales derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las generaciones futuras.

En consecuencia, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados a continuación.

TÍTULO I - DIGNIDAD

Artículo II-61. Dignidad humana

La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.

La dignidad humana no sólo es en sí un derecho fundamental sino que constituye la base misma de los derechos fundamentales. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 la consagró en su Preámbulo de la siguiente manera:

“(…) [c]onsiderando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana (…).”

Por su parte, el TJ confirmó que un derecho fundamental a la dignidad humana forma parte del Derecho de la Unión³¹⁰.

Se deduce de ello, en particular, que ninguno de los derechos consignados en la presente Carta podrá utilizarse para atentar contra la dignidad de otras personas, la cual forma parte de la esencia de los derechos en ella consignados. Por lo tanto, no podrá atentarse contra ella, incluso en el caso de limitación de un derecho.

Artículo II-62. Derecho a la vida

1. *Toda persona tiene derecho a la vida.*
2. *Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado.*

El apdo. 1 se basa en la primera frase del art. 2.1 del CEDH, que dice lo siguiente: “El derecho de toda persona a la vida está protegido por la Ley”. Por su parte, el apdo. 2 tiene su origen en el art. 1 del Protocolo n° 6 del CEDH: “Queda abolida la pena de muerte. Nadie podrá ser condenado a tal pena ni ejecutado.”

En definitiva el contenido de este art. II-62 de la Constitución corresponde con el del art. 2.1 del CEDH y el del art.1 de su Protocolo n° 6, con respecto a los cuales tiene el mismo sentido y el mismo alcance, de acuerdo con el art. II-112.3 de la Constitución. Así, debe considerarse que las definiciones “negativas” que figuran en el CEDH también figuran en la Carta:

– Art. 2.2 del CEDH:

“La muerte no se considerará infligida con infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario:

- a) En defensa de una persona contra una agresión ilegítima.
- b) Para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente.

310) STJ de 9 de octubre de 2001, asunto C-377/98, *Países Bajos c. Parlamento Europeo y Consejo*, apdos. 70-77.

c) Para reprimir, de acuerdo con la Ley, una revuelta o insurrección.”

– Art. 2 del Protocolo nº 6 del CEDH:

“Un Estado podrá prever en su legislación la pena de muerte por actos cometidos en tiempo de guerra o de peligro inminente de guerra; dicha pena solamente se aplicará en los casos previstos por dicha legislación y con arreglo a lo dispuesto en la misma (...).”

Artículo II-63. Derecho a la integridad de la persona

1. *Toda persona tiene derecho a su integridad física y psíquica.*
2. *En el marco de la medicina y la biología se respetarán en particular:*
 - a) *el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas por la ley;*
 - b) *la prohibición de las prácticas eugenésicas, en particular las que tienen por finalidad la selección de las personas;*
 - c) *la prohibición de que el cuerpo humano o partes del mismo en cuanto tales se conviertan en objeto de lucro;*
 - d) *la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos.*

El TJ³¹¹ ha establecido que un derecho fundamental a la integridad de la persona forma parte del Derecho de la Unión y comprende, en el ámbito de la medicina y de la biología, el consentimiento prestado libremente y con conocimiento de causa por el donante y el receptor.

Los principios contenidos en este artículo figuran ya en el Convenio relativo a los derechos humanos y la biomedicina,

311) STJ de 9 de octubre de 2001, asunto C-377/98, *Países Bajos c. Parlamento Europeo y Consejo*, apdos. 70, 78, 79 y 80.

adoptado en el marco del Consejo de Europa. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión no pretende apartarse de dichos principios y, en consecuencia, prohíbe únicamente la clonación reproductiva. Ni autoriza ni prohíbe las demás formas de clonación. Por lo tanto, no impide al legislador prohibir otras formas de clonación.

La referencia a “*las prácticas eugenésicas, en particular a las destinadas a la selección de las personas*” debe entenderse hecha a aquellos casos en que se hubieran organizado y aplicado programas de selección, que incluyesen, por ejemplo, campañas de esterilización, embarazos forzados, matrimonios obligatorios según criterios étnicos, etc., actos todos ellos que se consideran crímenes internacionales con arreglo al Estatuto de la Corte Penal Internacional adoptado en Roma el 17 de julio de 1998³¹².

Artículo II-64. Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

El derecho aquí enunciado corresponde al garantizado en el art. 3 del CEDH, de idéntico tenor. En virtud del art. II-112.3 de la Constitución, tiene pues el mismo sentido y alcance que este último artículo.

Artículo II-65. Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado

- 1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre.*
- 2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio.*
- 3. Se prohíbe la trata de seres humanos.*

312) Véase art. 7.1.g) de dicho Estatuto.

Los apdos. 1 y 2 se corresponden con los apdos. 1 y 2 del art. 4 del CEDH, de análogo tenor. Por lo tanto, tienen el mismo sentido y alcance que éstos, con arreglo al art. II-112.3 de la Constitución. Como consecuencia de ello, la prohibición de esclavitud o servidumbre no puede someterse legítimamente a ningún tipo de restricción; y las nociones de “trabajo forzado u obligatorio” del apdo. 2 deben entenderse teniendo en cuenta las definiciones “negativas” que contiene el art. 4.3 del CEDH:

“No se considera como «trabajo forzado u obligatorio» en el sentido del presente artículo:

- a. Todo trabajo exigido normalmente a una persona privada de libertad en las condiciones previstas por el artículo 5 del presente Convenio, o durante su libertad condicional.
- b. Todo servicio de carácter militar o, en el caso de objetores de conciencia en los países en que la objeción de conciencia sea reconocida como legítima, cualquier otro servicio sustitutivo del servicio militar obligatorio.
- c. Todo servicio exigido cuando alguna emergencia o calamidad amenacen la vida o el bienestar de la comunidad.
- d. Todo trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.”

El apdo. 3 (prohibición de trata de seres humanos) se deriva directamente de la dignidad humana y tiene en cuenta las recientes tendencias en el ámbito de la delincuencia organizada tales como la organización de redes lucrativas de inmigración clandestina o de explotación sexual.

En el anexo del Convenio Europol figura la definición siguiente referida a la trata de seres humanos con fines de explotación sexual:

“Trata de seres humanos: el acto de someter a una persona al poder real e ilegal de otras personas mediante la violencia o mediante amenazas o abusando de una relación de autoridad o mediante engaño, en particular con vistas a la explotación de la prostitución ajena, a formas de explotación y de violencias sexuales respecto de menores de edad o al comercio ligado al abandono de niños.”

Por su parte, en el capítulo VI del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, integrado en el acervo de la Unión, en el que participan el Reino Unido e Irlanda, figura en el art. 27.1 la formulación siguiente referida a las redes de inmigración ilegal:

“Las Partes contratantes se comprometen a establecer sanciones adecuadas contra cualquier persona que, con fines lucrativos, ayude o intente ayudar a un extranjero a entrar o a permanecer en el territorio de una Parte contratante quebrantando la legislación de dicha Parte contratante sobre entrada y estancia de extranjeros.”

El 19 de julio de 2002 el Consejo adoptó una Decisión marco relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, en cuyo art. 1 se establecen específicamente las infracciones relacionadas con la trata de seres humanos con fines de explotación laboral o sexual, cuya punibilidad deben garantizar los Estados miembros con arreglo a la citada Decisión marco.

TÍTULO II - LIBERTADES

Artículo II-66. Derecho a la libertad y a la seguridad

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

Los derechos establecidos en este artículo corresponden con los garantizados en el art. 5 del CEDH, en relación con el cual tienen el mismo sentido y alcance, según lo dispuesto en el art. II-112.3 de la Constitución. Como consecuencia de ello, las limitaciones que puedan legítimamente establecerse no podrán sobrepasar las permitidas por el CEDH en la propia redacción del art. 5:

1. “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la Ley:
 - a) Si ha sido penado legalmente en virtud de una sentencia dictada por un tribunal competente.
 - b) Si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, por desobediencia a una orden judicial o para

asegurar el cumplimiento de una obligación establecida por la Ley.

- c) Si ha sido detenido preventivamente o internado, conforme a derecho, para hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios racionales de que ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que huya después de haberla cometido.
 - d) Si se trata del internamiento de un menor en virtud de una orden legalmente acordada con el fin de vigilar su educación o de su detención, conforme a derecho, con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad competente.
 - e) Si se trata del internamiento, conforme a derecho, de una persona susceptible de propagar una enfermedad contagiosa, de un enajenado, de un alcohólico, de un toxicómano o de un vagabundo.
 - f) Si se trata de la detención preventiva o del internamiento, conforme a derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición.
2. Toda persona detenida preventivamente debe ser informada, en el más breve plazo y en una lengua que comprenda, de los motivos de su detención y de cualquier acusación formulada contra ella.
 3. Toda persona detenida preventivamente o internada en las condiciones previstas en el apartado 1 c) del presente artículo deberá ser conducida sin dilación a presencia de un juez o de otra autoridad habilitada por la Ley para ejercer poderes judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable o a ser puesta en libertad durante el procedimiento. La puesta en libertad puede ser condicionada a una garantía que asegure la comparecencia del interesado en juicio.
 4. Toda persona privada de su libertad mediante detención preventiva o internamiento tendrá derecho a presentar un recurso ante un organismo judicial, a fin de que se pronuncie en breve plazo sobre la legalidad de su privación de libertad y ordene su puesta en libertad si fuera ilegal.

5. Toda persona víctima de una detención preventiva o de un internamiento en condiciones contrarias a las disposiciones de este artículo tendrá derecho a una reparación.”

Los derechos enunciados en este art. II-66 de la Constitución deberán respetarse especialmente cuando el PE y el Consejo adopten leyes y leyes marco en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, en virtud de los arts. III-270, III-271 y III-273 de idéntico texto, en particular para la definición de disposiciones comunes mínimas en lo relativo a la calificación de las infracciones y de las penas y determinados aspectos de derecho procesal.

Artículo II-67. Respeto de la vida privada y familiar

Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

Tales derechos corresponden a los que garantiza el art. 8 del CEDH. A fin de tener en cuenta la evolución técnica, se ha sustituido la palabra “correspondencia” por “comunicaciones”.

De conformidad con el art. II-112.3, estos derechos tienen el mismo sentido y alcance que en el artículo correspondiente del CEDH. Como consecuencia de ello, las limitaciones de que puede ser objeto legítimamente son las mismas que las toleradas en el marco del referido art. 8 del CEDH:

1. “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.
2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.”

Artículo II-68. Protección de datos de carácter personal

- 1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.*
- 2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.*
- 3. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente.*

Esta disposición se ha basado en el art. 286 del TCE³¹³ y en la Directiva 95/46/CE del PE y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, así como en el art. 8 del CEDH y en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, ratificado por todos los Estados miembros. También se hace referencia al Reglamento nº 45/2001 del PE y del Consejo, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos. La Directiva y el Reglamento mencionados establecen condiciones y límites para el ejercicio del derecho a la protección de los datos de carácter personal.

313) El art. 286 del TCE ha sido sustituido por el art. I-51 de la Constitución Europea:

1. “Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.
2. La ley o ley marco europea establecerán las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes.”

Artículo II-69. Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia

Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

Lo aquí dispuesto se basa en el art. 12 del CEDH, a cuyo tenor:

“A partir de la edad núbil, el hombre y la mujer tienen derecho a casarse y a fundar una familia según las leyes nacionales que rijan el ejercicio de este derecho.”

La redacción de este derecho se ha modernizado para abarcar los casos en los que las legislaciones nacionales reconocen vías distintas a la del matrimonio para fundar una familia. Este artículo ni prohíbe ni impone el que se conceda estatuto matrimonial a la unión de personas del mismo sexo. Este derecho es por lo tanto similar al previsto por el CEDH, pero su alcance puede ser más amplio cuando la legislación nacional así lo establezca.

Artículo II-70. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.*
- 2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio.*

El apdo. 1 se corresponde con el art. 9 del CEDH y, de conformidad con lo dispuesto en el art. II-112.3 de la Constitución Europea, tiene el mismo sentido y alcance. Por lo tanto, las limitaciones deben respetar el art. 9.2 del CEDH, a cuyo tenor:

“La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás.”

Por su parte, el apdo. 2 corresponde a las tradiciones constitucionales nacionales y a la evolución de las legislaciones nacionales en esta materia.

Artículo II-71. Libertad de expresión y de información

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.*
- 2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.*

Este artículo corresponde al art. 10 del CEDH, que dice lo siguiente:

1. “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.
2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones

confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.”

En virtud del art. II-112.3 de la Constitución Europea, este derecho tiene el mismo sentido y alcance que el garantizado por el CEDH, y así las limitaciones de que puede ser objeto no han de sobrepasar las establecidas en su art. 10.2, sin perjuicio de las restricciones que puede imponer el Derecho de la competencia de la Unión a la potestad de los Estados miembros de establecer los regímenes de autorización mencionados en el art. 10.1 del CEDH.

El apdo. 2 del presente artículo precisa las consecuencias del apdo.1 con respecto a la libertad de los medios de comunicación. Se basa en particular en la jurisprudencia del TJ relativa a la televisión³¹⁴ y en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros anejo al TCE y ahora a la Constitución³¹⁵, así como en la Directiva 89/552/CE del Consejo³¹⁶.

Artículo II-72. Libertad de reunión y de asociación

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otras sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

314) En particular en la STJ de 25 de julio de 1991, asunto C-288/89, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda y otros*.

315) Protocolo anejo nº 27.

316) DOCE L 298 de 17 de octubre de 1989, pp. 23-30. Véase en particular su Considerando nº 17: “Considerando que la presente Directiva, al limitarse a una regulación que tiende específicamente a la radiodifusión televisiva, se entiende sin perjuicio de los actos comunitarios de armonización vigentes o futuros que tienen especialmente por objeto hacer que se respeten los imperativos relativos a la defensa de los consumidores, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la competencia”.

2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

El apdo. 1 se basa en el art. 11 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, así como en el art. 11 del CEDH. Este último dispone lo siguiente:

1. “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.
2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.”

Las disposiciones del apdo. 1 del presente artículo tienen el mismo sentido y alcance que las del CEDH, pero su ámbito de aplicación es más amplio dado que pueden aplicarse a todos los niveles, incluido el europeo. Conforme al art. II-112.3 de la Constitución europea, las limitaciones a este derecho no pueden sobrepasar las que el art. 11.2 del CEDH considera que pueden ser legítimas.

Por otro lado, el apdo. 2 se corresponde con el art. I-46.4 de la Constitución Europea³¹⁷.

Artículo II-73. Libertad de las artes y de las ciencias

Las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra.

317) “Artículo I-46. Principio de democracia representativa (...) 4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”.

Este derecho se infiere en primer lugar de las libertades de pensamiento y expresión. Se ejercita en el respeto del art. II-61 (dignidad humana), y puede estar sometido a las limitaciones autorizadas por el art. 10 del CEDH.

Artículo II-74. Derecho a la educación

- 1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.*
- 2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.*
- 3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.*

Este artículo se inspira tanto en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como en el art. 2 del Protocolo Adicional al CEDH, que dice lo siguiente:

“A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.”

Se ha considerado conveniente ampliar este artículo al acceso a la formación profesional y permanente³¹⁸, así como añadir el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria. Tal y como está formulado, este último principio únicamente implica que, para la enseñanza obligatoria, todos los niños tengan la posibilidad de acceder a un centro que practique la gratuidad. No impone que

318) Véase el punto 15 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y el art. 10 de la Carta Social.

todos los centros que dispensen dicha enseñanza (incluidos los centros de formación profesional y de formación permanente, y, en particular los privados) sean gratuitos. Tampoco prohíbe que determinadas formas específicas de enseñanza puedan ser de pago, si el Estado adopta las medidas necesarias destinadas a conceder una compensación financiera. En la medida en que la Carta se aplica a la Unión, ello implica que, en el marco de sus políticas de formación, ésta debe respetar la gratuidad de la enseñanza obligatoria, pero sin que, naturalmente, ello cree nuevas competencias. Por lo que se refiere al derecho de los padres, deberá interpretarse en relación con las disposiciones del artículo II-84 de la Constitución.

La libertad de creación de centros docentes públicos o privados se garantiza como uno de los aspectos de la libertad de empresa, pero se halla limitada por el respeto de los principios democráticos y se ejerce con arreglo a las modalidades definidas por las legislaciones nacionales.

Artículo II-75. Libertad profesional y derecho a trabajar

- 1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.*
- 2. Todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro.*
- 3. Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.*

La libertad profesional, consagrada en el apdo. 1 de este artículo, se halla reconocida en la jurisprudencia del TJ³¹⁹. Asimismo,

319) Entre otras: SSTJ de 14 de mayo de 1974, asunto 4/73, *Nold* (apdos. 12-14); de 13 de diciembre de 1979, asunto 44/79, *Hauer*; y de 8 de octubre de 1986, asunto 234/85, *Séller* (apdo. 8).

se inspira en el art. 1.2 de la Carta Social Europea (firmada el 18 de octubre de 1961 y ratificada por todos los Estados miembros), y en el apdo. 4 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 9 de diciembre de 1989. La expresión “condiciones laborales” se entenderá en el sentido del art. III-213 de la Constitución.

El apdo. 2 incorpora las tres libertades garantizadas por la Constitución³²⁰, es decir: la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

Finalmente, el apdo. 3 está basado en el art. 137.3, guión 4º, del TCE³²¹, así como en el art. 19.4 de la Carta Social Europea de 1961. Es por lo tanto aplicable el art. II-112.2 de la Constitución. La cuestión de la contratación de marinos con nacionalidad de terceros Estados en las tripulaciones de buques con pabellón de un Estado miembro de la Unión quedará regulada por el Derecho de la Unión y los ordenamientos y prácticas nacionales.

Artículo II-76. Libertad de empresa

Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

Esta disposición se basa en la jurisprudencia del TJ por la que se ha reconocido la libertad de ejercer una actividad económica o mercantil³²² y la libertad contractual³²³, así como en el art. 3.2 de la

320) Arts. I-4, III-133, III-137 y III-144.

321) Sustituido ahora por el art. III-210.1.g) de la Constitución: “1. Para alcanzar los objetivos mencionados en el artículo III-209, la Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: (...) g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión; (...)”.

322) SSTJ de 14 de mayo de 1974, asunto 4/73, *Nold* (apdo. 14); y de 27 de septiembre de 1979, asunto 230-78, *SPA Eridiana y otros* (apdos. 20 y 31).

323) Por todas: SSTJ de 16 de enero de 1979, asunto 151/78, *Sukkerfabriken Nykøbing* (apdo. 19); y de 5 de octubre de 1999, asunto C-240/97, *España c. Comisión* (apdo. 99).

Constitución³²⁴, que reconoce la libre competencia. La libertad de empresa se ejercerá, naturalmente, dentro del respeto del Derecho de la Unión y de las legislaciones nacionales. Podrá someterse a las limitaciones previstas en el art. II-112.1 de la Constitución.

Artículo II-77. Derecho a la propiedad

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.

2. Se protege la propiedad intelectual.

Este artículo corresponde con el art. 1 del Protocolo Adicional al CEDH, que establece lo siguiente:

“Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.”

Se trata de un derecho fundamental común a todas las Constituciones nacionales y repetidamente consagrado por la jurisprudencia

324) “Artículo I-3. Objetivos de la Unión (...) 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada (...).”

cia del TJ³²⁵. La redacción se ha modernizado, si bien -conforme al art. II-112.3 de la Constitución- este derecho tiene el mismo sentido y alcance que el garantizado en el CEDH, no pudiendo sobrepasarse las limitaciones previstas en este último.

El apdo. 2 incorpora una referencia explícita a la protección de la propiedad intelectual (que es uno de los aspectos del derecho de propiedad), debido a su creciente importancia y al derecho comunitario derivado. La propiedad intelectual abarca, además de la propiedad literaria y artística, entre otros, el derecho de patentes y marcas y los derechos conexos. Las garantías establecidas en el apdo. 1 se aplican por analogía a la propiedad intelectual.

Artículo II-78. Derecho de asilo

Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con la Constitución.

Esta disposición se basa en el art. 63 del TCE³²⁶, que impone a la Unión el respeto de la Convención de Ginebra sobre los refugiados. Conviene remitirse a las disposiciones de los protocolos anejos a la Constitución relativos al Reino Unido y a Irlanda así como a Dinamarca, para determinar en qué medida estos Estados miembros aplican el Derecho de la Unión en la materia y en qué medida este artículo les es aplicable. Este artículo respeta el Protocolo sobre el asilo anejo a la Constitución.

Artículo II-79. Protección en caso de devolución, expulsión y extradición

1. Se prohíben las expulsiones colectivas.

325) Por vez primera en la STJ de 13 de diciembre de 1979, asunto 44/79, *Hauer*.

326) Sustituido ahora por el art. III-266 de la Constitución.

2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

El apdo. 1 tiene el mismo significado y alcance que el art. 4 del Protocolo nº 4 adicional al CEDH, en lo referente a las expulsiones colectivas. Su objetivo es garantizar que cada decisión se base en un examen concreto y que no se pueda decidir mediante una sola medida la expulsión de todas las personas que tengan la nacionalidad de un Estado determinado. A este respecto véase también el artículo 13 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, el apdo. 2 incorpora la jurisprudencia pertinente del TEDH relativa al art. 3 del CEDH³²⁷.

TÍTULO III - IGUALDAD

Artículo II-80. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley.

Este artículo corresponde a un principio general de Derecho que figura inscrito en todas las Constituciones europeas y que el TJ consideró un principio fundamental del Derecho comunitario³²⁸.

Artículo II-81. No discriminación

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones,

327) SSTEDH de 17 de diciembre de 1996, asunto *Ahmed c. Austria*; y de 7 de julio de 1989, asunto *Soering*.

328) SSTJ de 13 de noviembre de 1984, asunto 283/83, *Racke*; de 17 de abril de 1997, asunto C-15/95, *EARL*; y de 13 de abril de 2000, asunto C-292/97, *Karlsson*.

opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. *Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de sus disposiciones específicas.*

El apdo. 1 se inspira en el art. 13 del TCE (sustituido ahora por el art. III-124 de la Constitución³²⁹), en el art. 14 del CEDH y en el art. 11 del Convenio relativo a los derechos humanos y la biomedicina, referente al patrimonio genético. En la medida en que coincide con el art. 14 del CEDH, se aplica de acuerdo con éste.

No existe contradicción o incompatibilidad entre el apdo. 1 de este artículo y el art. III-124 de la Constitución, que tiene objetivos y alcance diferentes: el art. III-124 confiere competencias a la Unión para adoptar actos legislativos con el fin de combatir determinadas formas de discriminación que se especifican de forma exhaustiva en el citado artículo. Dicha legislación podría cubrir la acción de las autoridades de los Estados miembros (así como las relaciones entre personas privadas) en cualquier ámbito dentro de los límites de las competencias de la Unión. Las disposiciones del art. II-81.1 no confieren, sin embargo, competencias

329) “Artículo III-124

1. Si perjuicio de las demás disposiciones de la Constitución y dentro de las competencias que ésta atribuye a la Unión, una ley o ley marco europea del Consejo podrá establecer las medidas necesarias para luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, la ley o ley marco europea podrá establecer los principios básicos de las medidas de fomento de la Unión y definir dichas medidas para apoyar las acciones emprendidas por los Estados miembros con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de éstos.”

para promulgar actos legislativos con el fin de combatir formas de discriminación en ámbitos de acción de los Estados miembros o en la esfera privada, ni constituyen una prohibición generalizada de la discriminación en ámbitos tan amplios. Se refieren solamente a las discriminaciones por parte de las instituciones y organismos de la Unión en el ejercicio de las competencias conferidas con arreglo a otros artículos de las partes I y III de la Constitución, y por parte de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión solamente. Por consiguiente, el art. II-81.1 no modifica el alcance de las competencias conferidas con arreglo al art. III-124 ni la interpretación de dicho artículo.

Por lo que respecta al apdo. 2, se corresponde con el art. I-4.2 de la Constitución³³⁰, de acuerdo con el cual debe ser aplicado.

Artículo II-82. Diversidad cultural, religiosa y lingüística

La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

Este artículo se basa en el art. 6 del TUE y en el art. 151.1 y 151.4 del TCE (sustituido ahora por el art. III-280.1 y 280.4 de la Constitución, relativo a la cultura³³¹). Además, el respeto de la diversidad cultural y lingüística figura ahora también en el art. I-3.3 de la Constitución³³².

330) “Artículo I-4. Libertades fundamentales y no discriminación. (...) 2. En el ámbito de aplicación de la Constitución, y sin perjuicio de sus disposiciones particulares, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad.”

331) “Artículo III-280. 1. La Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común. (...) 4. La Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en la actuación que lleve a cabo en virtud de otras disposiciones de la Constitución, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas (...).”

332) “Artículo I-3. Objetivos de la Unión. (...) 3. (...) La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo (...).”

Asimismo, esta disposición se inspira en la declaración nº 11 del Acta final del Tratado de Ámsterdam sobre el estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales, que se recoge ahora en el art. I-52 de la Constitución³³³.

Artículo II-83. Igualdad entre mujeres y hombres

La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

El apdo. 1 se basa en los arts. 2 y 3.2 del TCE (sustituídos por los arts. I-3³³⁴ y III-116³³⁵ de la Constitución: igualdad en general), y en el art. 141.1 y 141.3 del TCE (ahora art. III-214.1 y 214.3 de la Constitución³³⁶: igualdad de retribución en el ámbito del empleo

-
- 333) “Art. I-52. Estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales.
1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.
2. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.
3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones.”
- 334) “Artículo I-3. Objetivos de la Unión. (...) 3. (...) La Unión (...) fomentará (...) la igualdad entre mujeres y hombres (...)”
- 335) “Artículo III-116. En todas las acciones contempladas en la presente Parte, la Unión tratará de eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre y de promover su igualdad.”
- 336) “Artículo III-214. 1. Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadoras y trabajadores por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor. (...) 3. La ley o ley marco europea establecerá las medidas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación, incluido el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor. La ley o ley marco se adoptará previa consulta al Comité Económico y Social (...)”

y la ocupación). Se inspira igualmente en el art. 20 de la Carta Social Europea revisada, de 3 de mayo de 1996, y en el punto 16 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Se basa asimismo en el art. 2.4 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

El apdo. 2, por su parte, recoge en una fórmula más breve el art. III-214.4 de la Constitución³³⁷, al cual habrá que atenderse ex art. II-112.2.

Artículo II-84. Derechos del niño

- 1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez.*
- 2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.*
- 3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses.*

Este artículo está basado en la Convención de Nueva York sobre los Derechos del Niño, firmada el 20 de noviembre de 1989

337) “Artículo 214. (...) 4. Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre mujeres y hombres en la vida profesional, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de una actividad profesional o a prevenir o compensar desventajas en sus carreras profesionales.”

y ratificada por todos los Estados miembros (en particular, en sus arts. 3, 9, 12 y 13).

En el apdo. 3 se toma en consideración el hecho de que, como parte del establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, la legislación de la Unión en asuntos civiles con repercusiones transfronterizas³³⁸ puede incluir en particular el derecho de visita que garantiza a los niños poder mantener de forma periódica contacto personal y directo con su padre y con su madre.

Artículo II-85. Derechos de las personas mayores

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.

Esta disposición se inspira en el art. 23 de la Carta Social Europea revisada y en los arts. 24 y 25 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. La participación en la vida social y cultural incluye por supuesto la participación en la vida política.

Artículo II-86. Integración de las personas discapacitadas

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

El principio incluido en este artículo se basa en el art. 15 de la Carta Social Europea y se inspira igualmente en el punto 26 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

338) Para la cual el art. III-269 de la Constitución confiere competencias.

TÍTULO IV - SOLIDARIDAD

Artículo II-87. Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa

Deberá garantizarse a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta con suficiente antelación en los casos y condiciones previstos en el Derecho de la Unión y en las legislaciones y prácticas nacionales.

Este artículo figura en la Carta Social Europea revisada (art. 21) y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (puntos 17 y 18). Se aplica en las condiciones previstas por el Derecho de la Unión y por los Derechos nacionales. La referencia a los niveles adecuados remite a los niveles previstos por el Derecho de la Unión o por el Derecho o las prácticas nacionales, lo que puede incluir el nivel europeo cuando la legislación de la Unión lo prevea. El acervo de la Unión en este ámbito es importante: arts. III-211 y III-212 de la Constitución, y Directivas 2002/14/CE (marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores), 98/59/CE (despidos colectivos), 2001/23/CE (traspasos de empresas) y 94/45/CE (comités de empresa europeos).

Artículo II-88. Derecho de negociación y de acción colectiva

Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.

La presente disposición se basa en el art.6 de la Carta Social Europea, así como en la Carta Comunitaria de los Derechos

Sociales Fundamentales de los Trabajadores (puntos 12-14). El TEDH reconoció el derecho a la acción colectiva como uno de los elementos del derecho de sindicación establecido en el art. 11 del CEDH. En lo referente a los niveles adecuados en los que puede tener lugar la negociación colectiva, véanse las explicaciones dadas en relación con el artículo anterior. Las modalidades y límites en el ejercicio de acciones colectivas, incluida la huelga, entran dentro del ámbito de las legislaciones y prácticas nacionales, incluida la cuestión de si pueden llevarse a cabo de forma paralela en varios Estados miembros.

Artículo II-89. Derecho de acceso a los servicios de colocación

Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

La base de este artículo se halla en el art. 1.3 de la Carta Social Europea, así como en el punto 13 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Artículo II-90. Protección en caso de despido injustificado

Todo trabajador tiene derecho a una protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

Este artículo se inspira en el art. 24 de la Carta Social revisada. Véanse también las Directivas 2001/23/CE (sobre mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas) y 80/987/CEE (sobre protección de los trabajadores en caso de insolvencia, modificada por la Directiva 2002/74/CE).

Artículo II-91. Condiciones de trabajo justas y equitativas

1. Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad.

2. Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas.

El apdo. 1 se basa en la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Se inspira igualmente en el art. 3 de la Carta Social Europea y en el punto 19 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores así como, en lo que se refiere al derecho a la dignidad en el trabajo, en el art. 26 de la Carta Social revisada. La expresión “condiciones de trabajo” debe entenderse según el sentido del artículo III-213 de la Constitución.

Por otro lado, el apdo. 2 se basa en la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, así como en el art. 2 de la Carta Social Europea y en el punto 8 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Artículo II-92. Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo

Se prohíbe el trabajo infantil. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye la escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas.

Los jóvenes admitidos a trabajar deberán disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación.

Esta disposición tiene su origen en la Directiva 94/33/CE sobre protección de los jóvenes en el trabajo, así como en el art.

7 de la Carta Social Europea y en los puntos 20 a 23 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Artículo II-93. Vida familiar y vida profesional

- 1. Se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.*
- 2. Con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño.*

El apdo. 1 se basa en el art. 16 de la Carta Social Europea. El apdo. 2, por su parte, en la Directiva 92/85/CEE del Consejo (sobre aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia), y en la Directiva 96/34/CE (relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICEF, el CEEP y la CES). Asimismo, se inspira en el art. 8 de la Carta Social Europea (protección de la maternidad) y en el art. 27 de la Carta Social revisada (derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades y de trato). El término “maternidad” abarca el período que va desde la concepción hasta el final de la lactancia.

Artículo II-94. Seguridad social y ayuda social

- 1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.*

2. *Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.*
3. *Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.*

El principio enunciado en el apdo. 1 se basa en los arts. 137 y 140 del TCE (actuales arts. III-210 y III-213 de la Constitución), así como en el art. 12 de la Carta Social Europea y en el punto 10 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. La Unión debe respetarlo en el ejercicio de las competencias que le confieren los citados arts. III-210 y III-213. La mención de los “servicios sociales” se refiere a los casos en que éstos se han establecido para garantizar determinadas prestaciones, pero de ninguna manera implica que dichos servicios deban ser creados cuando no existan. La expresión “maternidad” debe entenderse en el mismo sentido que en el artículo precedente.

El apdo. 2 se basa en los arts. 12.4 y 13.4 de la Carta Social Europea y en el punto 2 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, y refleja las normas contenidas en los Reglamentos 1408/71 y 1612/68.

Finalmente, el apdo. 3 se inspira en el art. 13 de la Carta Social Europea y en los arts. 30 y 31 de la Carta Social revisada, así como en el punto 10 de la Carta Comunitaria. La Unión debe respetar tal derecho en el marco de las políticas basadas en el art. III-210 de la Constitución.

Artículo II-95. Protección de la salud

Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana.

Los principios incluidos en este artículo se basan en el art. 152 del TCE (sustituido por el art. III-278 de la Constitución, de cuyo apdo. 1 es fiel reproducción la segunda frase de este artículo), así como en los arts. 11 y 13 de la Carta Social Europea.

Artículo II-96. Acceso a los servicios de interés económico general

La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con la Constitución, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.

Este artículo se atiene plenamente al art. III-122 de la Constitución y no crea nuevos derechos, sienta solamente el principio del respeto por parte de la Unión del acceso a los servicios de interés económico general tal como lo prevén las disposiciones nacionales, siempre y cuando éstas sean compatibles con el Derecho de la Unión.

Artículo II-97. Protección del medio ambiente

En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

El principio establecido en la presente disposición se ha basado en los arts. 2, 6 y 174 del TCE (sustituidos ahora por los

arts. I-3.³³⁹, III-119³⁴⁰ y III-233 de la Constitución). Se inspira igualmente en las disposiciones de determinadas Constituciones nacionales.

Artículo II-98. Protección de los consumidores

En las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores.

Este principio tiene su origen en el art. 153 del TCE (actual art. III-235 de la Constitución).

TÍTULO V - CIUDADANÍA

Artículo II-99. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

2. Los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

Según el art. II-112.2 de la Constitución, este artículo ha de aplicarse en las condiciones establecidas en las Partes I y III de idéntico texto. En efecto, el apdo. 1 se corresponde con el art. I-10.2.b)³⁴¹.

339) “Artículo I-3. Objetivos de la Unión. (...) 3. La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en (...) un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente (...)”

340) “Artículo III-119. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente Parte, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.”

341) “Artículo I-10. Ciudadanía de la Unión. (...) 2. Los ciudadanos de la Unión (...) [t]ienen derecho: (...) b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (...)”

Además, el art. III-126³⁴² contiene la base jurídica necesaria para la adopción de las modalidades de ejercicio de este derecho. Por su parte el apdo. 2 corresponde al art. I-20.2³⁴³ de la Constitución, el cual enuncia los principios básicos del régimen electoral de un sistema democrático.

Artículo II-100. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

A este derecho cabe aplicarse los comentarios realizados al artículo anterior. Así, de conformidad con el art. II-112.2, habrá que tener presente el art. I-10.2.b) y la base jurídica del art. III-126.

342) “Artículo III-126. Una ley o ley marco europea del Consejo establecerá los procedimientos para el ejercicio del derecho, contemplado en la letra b) del apartado 2 del artículo I-10, por todo ciudadano de la Unión, de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida sin ser nacional del mismo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. Dichos procedimientos podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas propios de un Estado miembro. El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo se ejercerá sin perjuicio del apartado 1 del artículo III-330 y de las medidas adoptadas para su aplicación.”

343) “Artículo I-20. El Parlamento Europeo. (...) 2. El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños. El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión europea por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el primer párrafo.”

Artículo II-101. Derecho a una buena administración

1. *Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*
2. *Este derecho incluye en particular:*
 - a) *el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;*
 - b) *el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;*
 - c) *la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.*
3. *Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*
4. *Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.*

Este artículo se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia³⁴⁴, que consagró, entre otras cosas, la buena administración como un principio general de Derecho.

Las manifestaciones de este derecho enunciadas en los dos primeros apartados se derivan de la jurisprudencia³⁴⁵ y, con

344) Entre otras: STJ de 31 de marzo 1992, asunto C-255/90 P, *Burban*; y SSTPI de 18 de septiembre de 1995, asunto T-167/94, *Nölle*, y de 9 de julio de 1999, asunto T-231/97, *New Europe Consulting* y otros.

345) SSTJ de 15 de octubre de 1987, asunto 222/86, *Heylens* (aptdo.15); de 18 de octubre de 1989, asunto 374/87, *Orkem*; de 21 de noviembre de 1991, asunto C-269/90, *TU München*. SSTPI de 6 de diciembre de 1994, asunto T-450/93, *Lisrestal*; y de 18 de septiembre de 1995, asunto T-167/94, *Nölle*.

respecto a la obligación de motivar, del art. 253 del TCE (actual art. I-38.2 de la Constitución³⁴⁶). Además, el art. III-398³⁴⁷ contiene la base jurídica para la adopción de actos legislativos en aras de una administración europea abierta, eficaz e independiente.

Por su parte, el apdo. 3 reproduce el derecho garantizado ahora en el art. III-431 de la Constitución³⁴⁸. Y el apdo. 4, el previsto en los arts. I-10.2.d)³⁴⁹ y III-129.

De acuerdo con el art. II-112.2, estos derechos se aplicarán en las condiciones y dentro de los límites determinados por la Parte III de la Constitución.

El derecho a la tutela judicial efectiva (que constituye un aspecto importante de esta cuestión) está garantizado en el art. II-107.

346) “Artículo I-38. Principios comunes de los actos jurídicos de la Unión. (...) 2. Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por la Constitución.”

347) “Artículo 398.
1. En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente.
2. Dentro del respeto al Estatuto y al régimen adoptado con arreglo al artículo III-427, la ley europea establecerá las disposiciones al efecto.”

348) “Artículo III-431. La responsabilidad contractual de la Unión se regirá por el Derecho aplicable al contrato de que se trate. En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. No obstante lo dispuesto en el segundo párrafo, el Banco Central Europeo deberá reparar los daños causados por sí mismo o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. La responsabilidad personal de los agentes de la Unión se regirá por las disposiciones de su Estatuto o del régimen que les sea aplicable.”

349) “Artículo I-10. Ciudadanía de la Unión. (...) 2. Los ciudadanos de la Unión (...) [t]ienen el derecho: (...) d) (...) de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua (...).”

Artículo II-102. Derecho de acceso a los documentos

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos, cualquiera que sea su soporte.

El derecho garantizado en este artículo ha sido tomado del art.255 del TCE (actual art. I-50.3 y I-50.4 de la Constitución³⁵⁰), sobre la base del cual se adoptó posteriormente el Reglamento 1049/2001. La II Convención amplió este derecho a todo tipo de documentos de las instituciones, organismos y agencias en general, independientemente de la forma que tengan. De conformidad con el art. II-112.2, este derecho de acceso a los documentos se ejercerá en las condiciones y dentro de los límites determinados con arreglo al art. I-50.3 y al art. III-399³⁵¹ de la Constitución.

350) “Artículo I-50. Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (...).

3. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho, en las condiciones establecidas en la Parte III, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte. La ley europea fijará los principios generales y límites que regirán, por motivos de interés público o privado, el ejercicio del derecho a acceder a dichos documentos.
4. Cada institución, órgano u organismo establecerá en su Reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con la ley europea contemplada en el apartado 3.”

351) “Artículo III-399.

1. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión garantizarán la transparencia de sus trabajo y adoptarán en sus reglamentos internos, en aplicación del artículo I-50, las disposiciones particulares relativas al acceso del público a sus documentos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones sólo estarán sujetos al apartado 3 del artículo I-50 y al presente artículo cuando ejerzan funciones administrativas.
2. El Parlamento Europeo y el Consejo velarán por que se hagan públicos los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por la ley europea contemplada en el apartado 3 del artículo I-50.”

Artículo II-103. El Defensor del Pueblo Europeo

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

El derecho aquí garantizado es el que figura en los arts. I-10.2.d)³⁵² y III-335 de la Constitución, y, según la regla interpretativa del art. II-112.2, se aplicará en las condiciones determinadas por ellos.

Artículo II-104. Derecho de petición

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

Este derecho se recoge en los arts. I-10.2.d)³⁵³ y III-334³⁵⁴ de la Constitución. De conformidad con lo dispuesto en el art. II-112.2 de ésta, se aplicará en las condiciones determinadas por ambos artículos.

352) “Artículo I-10. Ciudadanía de la Unión. (...) 2. Los ciudadanos de la Unión (...) [t]ienen el derecho: (...) *d*) (...) de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo (...)”

353) “Artículo I-10. Ciudadanía de la Unión. (...) 2. Los ciudadanos de la Unión (...) [t]ienen el derecho: (...) *d*) de formular peticiones al Parlamento Europeo (...)”

354) “Artículo 334. De conformidad con la letra *d*) del artículo I-10, cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otras personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente. “

Artículo II-105. Libertad de circulación y de residencia

- 1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.*
- 2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.*

El derecho garantizado en el apdo. 1 es el establecido en art. I-10.2.a)³⁵⁵ de la Constitución. Además, ha de tenerse presente el art. III-125 (que contiene la pertinente base jurídica para el caso en que resulte necesaria una acción tendente a facilitar el presente derecho) y la jurisprudencia del TJ³⁵⁶. Ex art. II-112.2, su aplicación deberá respetar los límites y condiciones determinados con arreglo a lo dispuesto en la Parte III de la Constitución.

El apdo. 2 recuerda la competencia otorgada a la Unión por los arts. III-265 a III-267 de la Constitución³⁵⁷. Por consiguiente, la concesión de este derecho depende del ejercicio de esta competencia por las instituciones.

Artículo II-106. Protección diplomática y consular

Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

355) “Artículo I-10. Ciudadanía de la Unión. (...) 2. Los ciudadanos de la Unión (...) [t]ienen el derecho: a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (...)”

356) STJ de 17 de septiembre de 2002, asunto 413/99, *Baumbast*.

357) Relativos a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Este derecho se garantiza en el art. I-10.2.c)³⁵⁸ de la Constitución. Por su parte el art. III-127 establece la necesaria base jurídica. A ellos habrá que estarse, según lo dispuesto en el art. II-112.2.

TÍTULO VI - JUSTICIA

Artículo II-107. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

El apdo. 1 se basa en el art. 13 del CEDH:

“Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.”

358) “Artículo I-10. Ciudadanía de la Unión. (...) 2. Los ciudadanos de la Unión (...) [t]ienen el derecho: (...) c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; (...).”

No obstante, en el Derecho de la Unión la protección es más amplia, ya que garantiza un derecho a un recurso efectivo ante un juez. El TJ³⁵⁹ consagró este derecho como un principio general del Derecho de la Unión, el cual -según el propio TJ- también rige para los Estados miembros cuando éstos aplican el Derecho de la Unión.

La inclusión de esta jurisprudencia en la Carta no tenía por objeto modificar el sistema de control jurisdiccional establecido en los Tratados ni, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos interpuestos directamente ante el TJ. La II Convención examinó el sistema de control jurisdiccional de la Unión (incluidas las normas relativas a la admisibilidad), tras lo cual lo confirmó, si bien se modificaron determinados aspectos, como establecen los arts. III-353 a III-365 de la Constitución y, en particular, III-365.4. Por último, nótese que este art. II-107 se aplica respecto de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión, para todos los derechos que garantiza el Derecho de la Unión.

El apdo. 2 corresponde al art. 6.1 del CEDH, que dice lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la Sala de Audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida

359) SSTJ de 15 de mayo de 1986, asunto 222/84, *Johnston*; de 15 de octubre de 1987, asunto 222/86, *Heylens*; y de 3 de diciembre de 1992, asunto 97/91, *Borelli*.

considerada necesaria por el Tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.”

En el ordenamiento de la Unión, el derecho a un tribunal no se aplica únicamente a litigios relativos a derechos y obligaciones de carácter civil. Es una de las consecuencias del hecho de que la Unión sea una comunidad de Derecho, tal y como lo hizo constar en su día el TJ³⁶⁰. No obstante, salvo en lo referente a su ámbito de aplicación, las garantías ofrecidas por el CEDH se aplican de manera similar en la Unión.

Por lo que se refiere al apdo. 3, de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH³⁶¹ debe concederse asistencia jurídica cuando su ausencia pudiera hacer ineficaz la garantía de un recurso efectivo. Un sistema de asistencia jurídica también existe ante el TJ.

Artículo II-108. Presunción de inocencia y derechos de la defensa

- 1. Todo acusado se presume inocente mientras su culpabilidad no haya sido declarada legalmente.*
- 2. Se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de la defensa.*

Este artículo coincide con el art. 6.2 y .3 del CEDH, cuyo mismo sentido y alcance comparte ex art. II-112.3 de la Constitución.

El art. 6.2 y 6.3 del CEDH dispone lo siguiente:

2. “Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.
3. Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos:

360) STJ de 23 de abril de 1986, asunto 294/83, *Partido ecologista “Los Verdes” c. Parlamento Europeo*.

361) STEDH de 9 de octubre de 1979, *Airey*.

- a) a ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él;
- b) a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa;
- c) a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, a poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan;
- d) a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él y a obtener la citación y el interrogatorio de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra;
- e) a ser asistido gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.”

Artículo II-109. Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas

1. *Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho interno o el Derecho internacional. Del mismo modo, no podrá imponerse una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida. Si con posterioridad a esta infracción la ley dispone una pena más leve, deberá aplicarse ésta.*
2. *El presente artículo no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, fuera constitutiva de delito según los principios generales reconocidos por el conjunto de las naciones.*
3. *La intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción.*

Este artículo recoge la ya clásica irretroactividad de las leyes y sanciones penales. Se ha añadido la norma de retroactividad de la pena más leve que reconocen numerosos Estados miembros y que figura en el art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El art. 7 del CEDH dice lo siguiente:

1. “Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida.
2. El presente artículo no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción o de una omisión que, en el momento de su comisión, constituía delito según los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas.”

Se ha suprimido simplemente el término “civilizadas” del apdo. 2, lo cual no supone modificación alguna del sentido de este apartado, que se refiere a los crímenes contra la humanidad. De conformidad con el art. II-112.3 de la Constitución, el derecho aquí enunciado tiene por lo tanto el mismo sentido y alcance que el garantizado por el CEDH.

El apdo. 3 recoge el principio general de proporcionalidad de los delitos y las penas consagrado por las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y la jurisprudencia del TJ.

Artículo II-110. Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción

Nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley.

El art. 4 del Protocolo nº 7 del CEDH dice lo siguiente:

1. “Nadie podrá ser procesado o castigado penalmente por las jurisdicciones del mismo Estado por una infracción por la que hubiera sido ya absuelto o condenado por sentencia firme conforme a la Ley y al procedimiento penal de ese Estado.
2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no obsta a la reapertura del proceso, conforme a la Ley y al procedimiento penal del Estado interesado, cuando hechos nuevos o revelaciones nuevas o cuando un vicio esencial en ese procedimiento pudieran afectar a la sentencia dictada.
3. No se autorizará excepción alguna del presente artículo a título del artículo 15 del Convenio.”

El principio “non bis in idem” se aplica en Derecho de la Unión³⁶², con la precisión de que la regla de la no acumulación se refiere a la acumulación de dos sanciones de la misma naturaleza, en este caso penales.

Según este art. II-110, el principio “non bis in idem” no se aplica únicamente en el ámbito jurisdiccional de un mismo Estado, sino también entre las jurisdicciones de varios Estados miembros, lo que se corresponde con el acervo del Derecho de la Unión³⁶³. Las excepciones -bien limitadas- en virtud de las cuales estos convenios permiten a los Estados miembros apartarse de dicho principio quedan cubiertas por la cláusula horizontal del art. II-112.1 de la Constitución.

Por lo que se refiere a las situaciones previstas por el art. 4 del Protocolo nº 7 (aplicación del principio en el interior de un mismo Estado miembro), el derecho garantizado tiene el mismo sentido y el mismo alcance que el derecho correspondiente del CEDH.

362) Entre otras: STJ de 5 de mayo de 1966, asuntos 18/65 y 35/65, *Gutmann c. Comisión*; y STPI de 20 de abril de 1999, asuntos acumulados T-305/94 y otros, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV c. Comisión*.

363) Arts. 54-58 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen; STJ de 11 de febrero de 2003, asunto 187/01, *Gözütok y Brügger*; art. 7 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de la Comunidad; y art. 10 del Convenio relativo a la lucha contra la corrupción.

TÍTULO VII - DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN LA INTERPRETACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LA CARTA

Artículo II-111. *Ámbito de aplicación*³⁶⁴

- 1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se atribuyen a la Unión en las demás Partes de la Constitución.*
- 2. La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución.*

El presente artículo tiene por objeto determinar el ámbito de aplicación de la Carta. En primer lugar, ésta se aplica a las instituciones y órganos de la Unión dentro del respeto del principio de subsidiariedad. Dicho artículo fue redactado ateniéndose al art. 6.2 del TUE (que impone a la Unión el respeto de los derechos fundamentales)³⁶⁵, y al mandato conferido por el Consejo Europeo de Colonia. El término “instituciones” es consagrado por la Parte I de la Constitución. Los términos “órganos y organismos”, por

364) Lo subrayado fue añadido por la II Convención (el subrayado es nuestro).

365) Ver ahora el art. I-9.3 de la Constitución: “Artículo I-9. Derechos fundamentales. (...) 3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.”

su parte, se utilizan generalmente en dicho texto para referirse a todas las instancias creadas por la Constitución o por actos de Derecho derivado³⁶⁶.

En segundo lugar, por lo que hace a los Estados miembros, de la jurisprudencia del TJ se deduce inequívocamente que la obligación de respetar los derechos fundamentales definidos en el marco de la Unión sólo se impone a dichos Estados cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión³⁶⁷. El propio TJ ha confirmado esta jurisprudencia en los siguientes términos:

“(…) las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario vinculan, asimismo, a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria (...).”³⁶⁸

Por supuesto, esta norma -tal como se consagra en la presente Carta- se aplica tanto a las autoridades centrales como a las instancias regionales o locales, así como a los organismos públicos, cuando aplican el Derecho de la Unión.

Además, este apdo. 1 apunta ya la existencia de una distinción entre los “derechos” y los “principios” contenidos en la Carta. Lógicamente la obligatoriedad de que están investidos los derechos (que habrán de ser respetados) es superior a la de los principios (respecto de los cuales se dice que serán observados). El alcance de estos últimos se establece en el art. II-112.5.

El apdo. 2, junto con la segunda frase del apdo. 1, confirma que la Carta no puede dar lugar a una ampliación de las competencias y funciones conferidas a la Unión por las demás Partes de la Constitución. Se trata de mencionar de forma explícita lo

366) Véanse, por ejemplo, los arts. I-50 y I-51 de la Constitución.

367) Por todas: SSTJ 13 de julio de 1989, asunto 5/88, *Wachauf*; de 18 de junio de 1991, asunto *ERT*; y de 18 de diciembre de 1997, asunto C-309/96, *Annibaldi*.

368) STJ de 13 de abril de 2000, asunto C-292/97, *Kjell Karlsson y otros*, apdo. 37 (subrayado añadido).

que lógicamente se infiere del principio de subsidiariedad y del hecho de que la Unión sólo disponga de competencias de atribución. Los derechos fundamentales garantizados en la Unión sólo son efectivos en el marco de las competencias que definen las Partes I y III de la Constitución. Por consiguiente, la obligación de las instituciones de la Unión, con arreglo a la segunda frase del apdo. 1, de promover los principios establecidos en la Carta sólo se puede producir dentro de los límites de las citadas competencias.

El apdo. 2 confirma asimismo que la Carta no puede tener como efecto ampliar el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión definidas en otras Partes de la Constitución. El TJ ya ha establecido esta norma respecto de los derechos fundamentales reconocidos como parte del Derecho de la Unión³⁶⁹. De conformidad con esta norma, es obvio que la inclusión de la Carta en la Constitución no puede entenderse como una ampliación del alcance de la acción de los Estados miembros en la “aplicación del Derecho de la Unión” (en el sentido del apdo. 1 y de la jurisprudencia mencionada).

Artículo II-112. Alcance e interpretación de los derechos y principios³⁷⁰

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de

369) STJ de 17 de febrero de 1998, asunto 249/96, *Grant*, apdo. 45: “(...) si bien el respeto de los derechos fundamentales que forman parte de dichos principios generales constituye un requisito para la legalidad de los actos comunitarios, estos derechos no pueden, en sí mismos, producir el efecto de ampliar el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado más allá de las competencias de la Comunidad (...).”

370) Los apdos. 4, 5 y 6 fueron añadidos por la II Convención. La CIG 2003-2004, por su parte, incluyó el apdo. 7.

proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

- 2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que se mencionan en otras Partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas.*
- 3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.*
- 4. En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones.*
- 5. Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos.*
- 6. Se tendrán plenamente en cuenta la legislación y las prácticas nacionales según lo especificado en la presente Carta.*
- 7. Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales serán*

tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros.

Este artículo tiene por objeto fijar el alcance de los derechos y principios de la Carta, y establecer normas para su interpretación. El apdo. 1 trata del régimen de limitaciones de derechos. La fórmula empleada se inspira en lo establecido por el TJ:

“(...) según jurisprudencia consolidada, pueden establecerse restricciones al ejercicio de estos derechos, en particular en el ámbito de una organización común de mercado, siempre que dichas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, teniendo en cuenta el objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la esencia misma de dichos derechos (...)”³⁷¹

La referencia a “objetivos de interés general reconocidos por la Unión” abarca tanto los objetivos mencionados en el art. I-2 de la Constitución como otros intereses protegidos por disposiciones específicas de ésta (p.ej.: arts. I-5.1, III-133.3, III-154 y III-436).

El apdo. 2 se refiere a derechos que ya habían sido explícitamente consagrados por el TCE, que han sido reconocidos por la Carta y que se encuentran ahora en otras Partes de la Constitución (en particular, los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión). Este apartado aclara que tales derechos siguen sometidos a las condiciones y límites aplicables al Derecho de la Unión en el que se basen, y respecto de los cuales se establecen disposiciones ahora en las Partes I y III de la Constitución. La Carta no modifica el régimen de los derechos conferidos por el TCE recogidos ahora en las Partes I y III de la Constitución.

El apdo. 3 pretende garantizar la coherencia necesaria entre la Carta y el CEDH sentando la norma de que, en la medida en que los derechos de la presente Carta corresponden también a derechos garantizados por el CEDH, su sentido y alcance, incluidas las

371) STJ de 13 de abril de 2000, asunto 292/97, *Kjell Karlsson y otros*, apdo. 45.

limitaciones que se admiten, son los mismos que prevé el CEDH. De ello resulta en particular que el legislador, al fijar limitaciones a estos derechos, deba respetar las mismas normas establecidas por el régimen preciso de limitaciones establecido en el CEDH, que se aplican por consiguiente a los derechos a los que hace referencia este apartado, sin que ello afecte a la autonomía del Derecho de la Unión y del TJ.

La referencia al CEDH se refiere tanto al Convenio como a sus Protocolos. El sentido y el alcance de los derechos garantizados se determinan no sólo por el texto de estos instrumentos, sino también por la jurisprudencia del TEDH y por el TJ. El objetivo de la última frase del apartado es permitir a la Unión garantizar una protección más amplia. En cualquier caso, el nivel de protección ofrecido por la Carta no puede nunca ser inferior al garantizado por el CEDH.

La Carta se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que, al amparo del art. 15 del CEDH, los Estados miembros establezcan excepciones a los derechos recogidos en el CEDH en caso de guerra o de otros peligros públicos que constituyan una amenaza para la nación, al llevar a cabo acciones en el ámbito de la defensa nacional en caso de guerra o de mantenimiento del orden público, con arreglo a sus responsabilidades reconocidas por los arts. I-5.1, III-131 y III-262 de la Constitución.

La lista de derechos que, por ahora y sin descartar la evolución de la legislación, pueden considerarse correspondientes a derechos del CEDH con arreglo al presente apartado se reproduce a continuación. No se reproducen aquellos derechos que vienen a añadirse a los del CEDH.

ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA (CARTA) CUYO SENTIDO Y ALCANCE SON LOS MISMOS QUE LOS DE LOS ARTÍCULOS CORRESPONDIENTES DEL CEDH:		
DERECHO	CONSTITUCIÓN EUROPEA	CEDH Y SUS PROTOCOLOS
Derecho a la vida	art. II-62	art. 2 CEDH
Prohibición de tortura y de penas o tratos inhumanos o degradantes	art. II-64	art. 3 CEDH
Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado	art. II-65.1 y II-65.2	art. 4 CEDH
Derecho a la libertad y a la seguridad	art. II-66	art. 5 CEDH
Respeto de la vida privada y familiar	art. II-67	art. 8 CEDH
Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión	art. II-70.1	art. 9 CEDH
Libertad de expresión y de información	art. II-71	art. 10 CEDH ^(*)
Derecho a la propiedad	art. II-77	art. 1 Protoc. n° 1
Prohibición de expulsiones colectivas	art. II-79.1	art. 4 Protoc. n° 4
Prohibición de devolución, expulsión y extradición en ciertas circunstancias	art. II-79.2	art. 3 CEDH ^(**)
Presunción de inocencia y derechos de la defensa	art. II-108	art. 6.2 y 6.3 CEDH
Principio de legalidad de los delitos y de las penas	art. II-109.1 (salvo la última frase) y II-109.2	art. 7 CEDH

(*) Sin perjuicio de las restricciones que puede aportar el Derecho de la Unión a la facultad de los Estados miembros a establecer los regímenes de autorización a que se refiere la tercera frase del art. 10.1 del CEDH.

(**) Tal como lo interpreta el TEDH.

ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA (CARTA) CUYO SENTIDO ES EL MISMO QUE EL DE LOS ARTÍCULOS CORRESPONDIENTES DEL CEDH, PERO CUYO ALCANCE ES MÁS AMPLIO:			
DERECHO	CONSTITUCIÓN EUROPEA	CEDH Y SUS PROTOCOLOS	LA CONSTITUCIÓN EUROPEA TIENE UN ALCANCE MÁS AMPLIO
Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia	art. II-69	art. 12 CEDH	Puede ampliarse a otras formas de matrimonio, siempre que estén previstas por la legislación nacional
Libertad de reunión y de asociación	art. II-72.1	art. 11 CEDH	Su alcance se amplía al nivel de toda la UE
Derecho a la educación	art. II-74.1	art. 2 Protoc. nº 1	Incluye el acceso a la formación profesional y permanente
Derecho a la educación	art. II-74.3	art. 2 Protoc. nº 1	Incluye la libertad de creación de centros docentes
Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial	art. II-107.2 y II-107.3	art. 6.1 CEDH	La limitación a los contenciosos sobre derechos y obligaciones de carácter civil o las acusaciones en materia penal no es pertinente respecto del Derecho de la Unión y su aplicación
Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción	art. II-110	art. 4 Protoc. nº 7	Su alcance se amplía al nivel de toda la UE entre los órganos jurisdiccionales de todos los Estados miembros
Restricciones a la actividad política de los extranjeros	NO CABEN PARA LOS CIUDADANOS DE LA UE	art. 16 CEDH	Los ciudadanos de la UE no pueden considerarse extranjeros en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE (prohibición de cualquier discriminación por razón de nacionalidad). Así, las limitaciones del art. 16 CEDH en materia de extranjería no les serán aplicables en ese contexto.

La norma de interpretación que figura en el apdo. 4 se basa en la redacción del art. 6.2 del TUE³⁷² y toma debidamente en consideración el planteamiento de las tradiciones constitucionales comunes seguido por el TJ³⁷³. Según esta norma, en lugar de seguir un planteamiento rígido de “mínimo común denominador”, los derechos correspondientes recogidos en la Carta deben interpretarse de forma que ofrezcan un elevado nivel de protección que resulte apropiado para el Derecho de la Unión y esté en armonía con las tradiciones constitucionales comunes.

El apdo. 5 aclara la distinción entre “derechos” y “principios” reconocidos en la Carta. Según esta distinción (ya apuntada en el art. II-111.1), los derechos subjetivos deberán respetarse, mientras que los principios deben observarse. Los principios pueden aplicarse mediante actos legislativos o ejecutivos (adoptados por la Unión en función de sus competencias y por los Estados miembros solamente en aplicación del Derecho de la Unión). Por consiguiente, son importantes para los tribunales sólo cuando se trata de la interpretación o revisión de dichos actos. Sin embargo, no dan lugar a derechos inmediatos de acciones positivas de las instituciones de la Unión o de las autoridades de los Estados miembros, lo que es coherente tanto con la jurisprudencia del TJ³⁷⁴

372) Ver ahora el art. I-9.3 de la Constitución: “Artículo I-9. Derechos fundamentales. (...) 3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros firman parte del Derecho de la Unión como principios generales.”

373) A modo de ejemplos: SSTJ de 13 de diciembre de 1979, asunto 44/79, *Hauer*; y de 18 de mayo de 1982, asunto 155/79, *AM&S*.

374) A modo de ejemplo cabe citar la jurisprudencia relativa al principio de precaución (art. 174.2 del TCE): destaca la STPI de 11 de septiembre de 2002, asunto T-13/99, *Pfizer Animal Health, S.A. c. Consejo de las Comunidades Europeas*, que contiene numerosas referencias a la jurisprudencia anterior. Igualmente puede acudir a la jurisprudencia sobre los principios del Derecho agrario (art. 33 del TCE): por todas, STJ de 11 de marzo de 1987, asunto C-265/85, *Van den Bergh en Jurgens BV et Van Dijk Food Products (Lopik) BV c. Comisión de las Comunidades Europeas*, que lleva a cabo un examen del principio de estabilización del mercado y de confianza legítima.

como con el planteamiento de los sistemas constitucionales de los Estados miembros respecto de los “principios”, en particular en el ámbito del Derecho social. A título ilustrativo, ejemplos de principios reconocidos por la Carta incluyen, entre otros, los arts. II-85 (personas mayores), II-86 (personas discapacitadas) y II-97 (medio ambiente) de la Constitución. En determinados casos, un artículo de la Carta puede incluir elementos de un derecho y de un principio; así, arts. II-83 (igualdad entre mujeres y hombres), II-93 (vida familiar y vida profesional) y II-94 (seguridad social y ayuda social).

El apdo. 6 remite a los diferentes artículos de la Carta que, en aras de la subsidiariedad, hacen referencia a la legislación y prácticas nacionales.

Por último, el apdo. 7 lógicamente no pudo ser objeto de comentarios ni por el *Praesidium* de la Convención que elaboró la Carta ni por el de la Convención encargada de la Constitución, ya que fue añadido con posterioridad por la CIG 2003-2004. Hace referencia al valor de las Explicaciones, las cuales “serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros”, como interpretación sobradamente cualificada de aquéllas realizada por el propio órgano que redactó la Carta. Al incluirse esto en la Constitución, se da virtualidad jurídica a lo que ya estableció el *Praesidium* de la II Convención cuando actualizó las Explicaciones de la I Convención:

“[s]e adjuntan, para información de los miembros de la Convención, las explicaciones actualizadas sobre el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales (...). Si bien no tienen por sí mismas rango legislativo, constituyen un valioso instrumento para la interpretación con objeto de aclarar las disposiciones de la Carta.”³⁷⁵

De acuerdo con ello, la II Convención introdujo una referencia a las Explicaciones en el Preámbulo de la Carta:

375) CONV 828/1/03, pp. 1-2.

“(...) los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención Europea. (...)”

Y posteriormente la CIG, dándolo por bueno, incorporó el apdo. 7 del art. II- 112 y adoptó una Declaración al respecto:

Declaración nº 12 anexa al Acta Final: “La Conferencia toma nota de las explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales elaboradas bajo la autoridad del *Praesidium* de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención Europea, que figuran a continuación.”

En el futuro, para comprobar la virtualidad que tales Explicaciones tengan en la práctica, habrá de estarse al modo en que sean empleadas por los distintos profesionales del Derecho a la hora de abordar la Carta.

Artículo II-113. Nivel de protección

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las Constituciones de los Estados miembros.

El objeto de esta disposición es mantener el nivel de protección que ofrecen actualmente en sus respectivos ámbitos de aplicación el Derecho de la Unión, el Derecho de los Estados miembros y el Derecho Internacional. Se menciona, debido a su importancia, el CEDH.

Artículo II-114. Prohibición del abuso de derecho

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá ser interpretada en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la presente Carta.

Finalmente, la Carta se cierra con este artículo, que contiene la tradicional interdicción del abuso del derecho y que se corresponde con el art. 17 del CEDH, prácticamente similar:

“Ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de que implique para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en el mismo.”

IV. LA ADHESIÓN DE LA UE AL CEDH

Frente a la mayor visibilidad de la Carta lograda a través de su inserción en el Tratado constitucional, la adhesión de la UE al CEDH pasa más desapercibida, reducida como queda a un artículo de aquél en el que se insta a la Unión a adherirse a dicho instrumento:

“Artículo I-9. Derechos fundamentales.

(...) 2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.”³⁷⁶

376) La versión definitiva de este artículo es taxativa: “la Unión *se adherirá*”, a diferencia de lo que disponía el Proyecto elaborado por la Convención y presentado a los jefes de Estado y de Gobierno en Tesalónica: “la Unión *procurará adherirse*”, decía el (entonces) art. 7.2.

No obstante, ello no desmerece la importancia de este artículo, que viene a poner fin al eterno debate protagonizado desde hacía tiempo entre defensores y detractores de la mencionada adhesión, demostrando finalmente en un texto vinculante -cual es la Constitución- que Carta propia de derechos e incorporación a un instrumento externo no son opciones excluyentes o alternativas sino perfectamente deseables. A continuación se propone un somero análisis del sistema protector de derechos del Consejo de Europa, de cuyo principal instrumento jurídico formará parte la UE antes o después.

IV.A. El sistema del Consejo de Europa

Sobre el territorio del continente europeo conviven desde hace medio siglo, junto con los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados, dos sistemas protectores de derechos: el de la UE (que, a falta de un catálogo de derechos durante mucho tiempo, se ha venido desarrollando a través de la jurisprudencia del TJ) y el del Consejo de Europa (el cual cuenta -entre otros- con un texto cual es el CEDH, que estableció un tribunal *ad hoc*: el TEDH). El hecho de que dos sistemas de protección de derechos coexistan o coincidan parcialmente no es extraño en Derecho Internacional. Piénsese, por ejemplo, en el sistema americano o en el europeo del Consejo de Europa, por un lado (sistemas regionales), y en el sistema de las Naciones Unidas, por otro (sistema universal). Sin embargo, lo característico del caso que nos ocupa es que confluyen dos sistemas precisamente regionales, lo que implica puntos en común pero también diferencias e interferencias inevitables.

El sistema jurídico de la UE y el del Consejo de Europa comparten un origen muy próximo en el tiempo, ya que ambos se remontan a los primeros años de la década de los cincuenta. En cuanto a este carácter coetáneo del nacimiento de ambos sistemas -tal y como señala Lecourt³⁷⁷- puede parecer extraño

377) LECOURT, R. Cour européenne des Droits de l'Homme et Cour de justice des Communautés européennes. En *Protection des droites de l'homme: la dimension européenne. Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*. Berlin: Heymanns, 1990, pp. 335-340.

que los Estados europeos, en un intervalo inferior a un año, establecieran el CEDH e, igualmente, instauraran la primera de las Comunidades (la CECA), y todo ello sin prever las relaciones y las posibles interferencias. No obstante, esto no resultaba tan fácil en aquellos momentos. Lo cierto es que como consecuencia se dio -y se ha seguido dando hasta nuestros días- una situación paradójica: las disposiciones del CEDH, que son aplicables a cada uno de los Estados miembros de la UE, no resultan sin embargo aplicables a ésta como tal. Para poner fin a esta situación venía solicitándose desde hacía tiempo la adhesión de la UE al CEDH, cuestión que ha suscitado numerosos debates y que finalmente ha recibido respuesta en la Constitución Europea.

1) Origen, objetivos y evolución

El Consejo de Europa es una organización internacional de ámbito regional creada bajo la conciencia de los líderes europeos de que los terribles acontecimientos vividos tras la II Guerra Mundial no deberían repetirse nunca jamás³⁷⁸. Así, respondiendo a una propuesta anterior de Winston Churchill, los gobiernos de diez países europeos (Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia) se reunieron en Londres el 5 de mayo de 1949 para dar lugar a esta organización, que está abierta a todo Estado europeo que acepte el principio del imperio del Derecho y garantice los derechos humanos y las libertades fundamentales a cuantas personas se hallen bajo su jurisdicción. En la actualidad forman parte de ella un total

378) *“Democracies do not become Nazi countries in one day. Evil progresses cunningly, with a minority operating... to remove the levers of control. One by one, freedoms are suppressed, in one sphere after another. Public opinion and the entire national conscience are asphyxiated. It is necessary to intervene before it is too late. A conscience must exist somewhere which will sound the alarm to the minds of the nation menaced by this progressive corruption, to warn them of peril.”* (Pierre-Henri Teitgen, antiguo Ministro de Justicia francés, en el discurso pronunciado tras la fundación del Consejo de Europa, el 5 de septiembre de 1949) (<http://www.coe.int>).

de 46 países europeos³⁷⁹ en los que viven unos 800 millones de personas, y tiene su sede en Estrasburgo (Francia).

El Consejo de Europa fue creado con el objetivo principal de defender los derechos humanos y la democracia parlamentaria, y de asegurar la preeminencia del Estado de Derecho. Entre sus misiones destacan las siguientes:

- lograr una unión más estrecha entre sus miembros;
- favorecer la toma de conciencia y el desarrollo de la identidad y de la diversidad cultural europea;
- buscar soluciones a los problemas de la sociedad europea (xenofobia, intolerancia, protección del medio ambiente, clonación humana, SIDA, droga, crimen organizado, etc.); y
- ayudar a consolidar la estabilidad democrática en Europa mediante el apoyo de reformas políticas, legislativas y constitucionales.

Su campo de actuación se centra en aspectos de gran relevancia para nuestro continente (salvo la defensa): derechos humanos; medios de comunicación; cooperación jurídica; cohesión social; salud; educación; cultura; deportes; juventud; democracia local

379) Los 10 fundadores más los siguientes: Grecia, Turquía (agosto de 1949), Islandia, Alemania (1950), Austria (1956), Chipre (1961), Suiza (1963), Malta (1965), Portugal (1976), España (1977), Liechtenstein (1978), San Marino (1988), Finlandia (1989), Hungría (1990), Polonia (1991), Bulgaria (1992), Estonia, Lituania, Eslovenia, la República Checa, Eslovaquia, Rumania (1993), Andorra (1994), Letonia, Albania, Moldavia, Ucrania, la antigua República Yugoslava de Macedonia (1995), la Federación Rusa, Croacia (1996), Georgia (1999), Armenia, Azerbaiyán (2001), Bosnia y Herzegovina (2002), Serbia y Montenegro (2003), Mónaco (2004). Además, Belarús es candidato a la adhesión desde el 12 de marzo de 1993. Son observadores del Comité de Ministros: Canadá (29 de mayo de 1996); la Santa Sede (7 de marzo de 1970); Japón (20 de noviembre de 1996); Méjico (1 de diciembre de 1999); y EE.UU. (10 de enero de 1996). Y los parlamentos nacionales de los siguientes países tienen el *status* de observadores en la Asamblea parlamentaria: Canadá (28 de mayo de 1997); Israel (2 de diciembre de 1957); y Méjico (4 de noviembre de 1999) (<http://www.coe.int>).

y cooperación transfronteriza; protección del medio ambiente; y desarrollo sostenible.

La caída del muro de Berlín en 1989 posibilitó la expansión de los valores democráticos por todo el continente europeo, y llevó al Consejo de Europa a adquirir una nueva dimensión política. Desde noviembre de 1990 se han adherido 21 PECOS (el último: Serbia y Montenegro, en abril de 2003), y en la actualidad se considera que el proceso de ampliación de esta organización está prácticamente concluido.

Con el objeto de reforzar la estabilidad europea -especialmente tras la caída de los regímenes comunistas-, el Consejo de Europa recibió un importante impulso político del más alto nivel mediante la celebración de reuniones en la cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno. La primera de ellas tuvo lugar en Viena durante los días 8-9 de octubre de 1993, cuando los líderes políticos de los (por entonces) 32 Estados miembros se reunieron para dar respuesta al reto de la ampliación. La segunda cumbre se celebró el 10-11 de octubre de 1997 en Estrasburgo, ya con 40 Estados miembros. En aquella ocasión los líderes políticos adoptaron un Plan de Acción basado en cuatro grandes puntos: democracia y derechos humanos; cohesión social; seguridad ciudadana; y educación para la democracia y diversidad cultural, lo que constituye el núcleo del programa de trabajo del Consejo de Europa para el nuevo milenio. La tercera cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno tuvo lugar en Varsovia los días 16-17 de mayo de 2005, y en ella se fijaron las siguientes prioridades: promoción de valores fundamentales comunes como son los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia; refuerzo de la seguridad de los ciudadanos europeos, en particular combatiendo el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de seres humanos; y fomento de la cooperación con otras organizaciones europeas y de ámbito internacional.

2) Órganos principales

El Consejo de Europa desarrolla sus actividades a través del Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria, el Congreso de

Poderes Locales y Regionales y la Secretaría General. Además, en 1999 se creó la figura del Comisario para los derechos humanos.

Comité de Ministros

Es el órgano de decisión de la organización. Está compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros (46 en la actualidad), o por sus representantes diplomáticos permanentes en Estrasburgo.

En colaboración con la Asamblea Parlamentaria, es el guardián de los valores fundamentales del Consejo, y vigila el cumplimiento de sus compromisos por parte de los Estados miembros. Determina las acciones que deben seguirse sobre la base de las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria y del Congreso de Autoridades Locales y Regionales, y de las propuestas de varios comités intergubernamentales y conferencias de ministros especializados. Aprueba el programa de actividades del Consejo y su presupuesto. La flexibilidad es una de las notas características de sus trabajos.

Cada ministro preside el Comité por un período de seis meses. Los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros se reúnen dos veces al año, fundamentalmente para proporcionar el necesario impulso político a las actividades del Consejo de Europa. Con mayor frecuencia las reuniones tienen lugar al nivel de embajadores, y sus deliberaciones se complementan con reuniones de grupos de trabajo que examinan los asuntos con profundidad antes de que se tomen las decisiones.

Las decisiones del Comité de Ministros se envían a los gobiernos en forma de recomendaciones, o se introducen en el seno de convenios y acuerdos europeos que vinculan jurídicamente a los Estados que los ratifiquen. Además, el Comité adopta igualmente declaraciones y resoluciones sobre asuntos políticos de actualidad. La mayoría de las decisiones del Comité de Ministros requiere una mayoría de dos tercios de los votos, pero para cuestiones de mero procedimiento suele bastar la mayoría simple.

El Comité de Ministros se encarga de asegurar el cumplimiento por los Estados miembros de sus compromisos generales adquiridos en el seno de la organización (respeto de los derechos humanos y de la democracia), que se reflejan en los convenios y acuerdos suscritos en ella. Esto resulta fundamental en el caso de los textos de derechos humanos, los más importantes de los cuales (CEDH, Carta Social Europea, Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales) prevén mecanismos de control al respecto.

Asamblea Parlamentaria

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa fue la primera asamblea europea creada en la historia de nuestro continente. Es el órgano de deliberación de dicha organización y representa las principales tendencias políticas existentes en el interior de los Estados miembros. Presidida en la actualidad por René van der Linden (Países Bajos), se compone de 630 miembros (315 titulares y 315 suplentes) procedentes de y designados por todos los parlamentos nacionales³⁸⁰. Cada Estado cuenta con entre 2 y 18 representantes dependiendo del tamaño de su población (p.ej.: Alemania, 18; España, 12). Las delegaciones nacionales en la Asamblea se componen de tal manera que permitan una justa representación de los partidos políticos o grupos en sus parlamentos.

La Asamblea elabora libremente su propia agenda, que se centra en temas actuales de indudable trascendencia, incluyendo problemas de la sociedad moderna y aspectos de política internacional. Importantes mandatarios de todo el mundo han contribuido a estos debates³⁸¹. Asimismo, la Asamblea es un importante foro

380) Nótese la diferencia entre los miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y los del PE de la UE. Los primeros son designados por los parlamentos nacionales, mientras los segundos son objeto de elección directa por los ciudadanos de la UE desde 1979.

381) Entre ellos: François Mitterrand, Helmut Kohl, Mikhail Gorbachev, Václav Havel, Hosni Mubarak, Yasser Arafat, S.M. el rey Juan Carlos I, el anterior pontífice S.S. Juan Pablo II y muchos otros.

de debate para otras organizaciones internacionales tales como la OECD, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), la Agencia Espacial Europea y varias agencias especializadas de la ONU. Por su parte, ciertas ONGs participan en algunos comités como observadoras y suponen una aportación destacada a importantes actos organizados por la Asamblea. Las sesiones plenarias de ésta son públicas y tienen lugar en el Palais de l'Europe en Estrasburgo. Sus trabajos se preparan en el seno de comités de especialistas en las más diversas materias.

La Asamblea elige a su Presidente de entre sus miembros, tradicionalmente por tres períodos consecutivos de un año. Asimismo, elige al Secretario General de la Asamblea, al Secretario General del Consejo de Europa, a los jueces del TEDH y al Comisario para los derechos humanos.

Desde 1989 la Asamblea ha participado en la gestión de distintas crisis a lo largo de nuestro continente, fortaleciendo el papel político del Consejo de Europa. Los representantes de la Asamblea realizan con regularidad visitas sobre el terreno con el objeto de recopilar información de primera mano.

Los textos adoptados por la Asamblea proporcionan orientaciones de gran importancia para el Comité de Ministros, así como para los parlamentos y gobiernos nacionales, los partidos políticos y otros agentes de la sociedad. La Asamblea ha sido el motor también de numerosos convenios europeos; a ella le consulta el Comité de Ministros en lo relativo a todos los proyectos de convenios antes de su adopción definitiva.

Asimismo, la Asamblea celebra conferencias periódicas, simposios y audiencias públicas a modo de diálogo entre parlamentarios y especialistas sobre los temas más relevantes, tales como: violencia, intolerancia, medio ambiente, inmigración, drogas, bioética y medios de comunicación.

Congreso de Poderes Locales y Regionales

Se trata de un órgano consultivo que representa a las autoridades locales y regionales. Fue creado en 1994 en sustitución de la antigua Conferencia de Autoridades Locales y Regionales, que databa de 1957. Su razón de ser estriba en la importancia que el Consejo de Europa ha reconocido siempre a la democracia en los niveles local y regional. Entre sus funciones destacan las siguientes:

- es la voz de las regiones y municipios de Europa;
- proporciona un foro en el que los representantes locales y regionales pueden abordar los problemas, aportar sus experiencias y expresar sus puntos de vista a los gobiernos;
- asesora al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria en todos los aspectos de la política local y regional;
- coopera estrechamente con las organizaciones nacionales e internacionales representativas del gobierno local y regional;
- organiza audiencias y conferencias para intentar llegar a un público más amplio cuya implicación se considera esencial;
- y
- prepara informes periódicos relativos al estado en que se halla la democracia local y regional tanto en los Estados miembros del Consejo de Europa como en los Estados candidatos.

El Congreso se divide en dos cámaras: la Cámara de las Autoridades Locales y la Cámara de las Regiones. Entre las dos reúnen a 315 miembros titulares y otros 315 suplentes, cada uno de los cuales es un representante electo proveniente de una de las más de 200.000 autoridades locales y regionales de los Estados miembros. Las Cámaras se turnan para elegir al Presidente del Congreso por un período de dos años. En la actualidad lo es el italiano Giovanni Di Stasi.

El Congreso se reúne una vez al año en Estrasburgo y acoge delegaciones de organizaciones europeas y de algunos Estados

no miembros como invitados especiales u observadores. Entre las sesiones plenarias se reúne el Comité Permanente.

Secretaría General

Se compone de unos 1800 funcionarios bajo la dirección del Secretario General, que es elegido por la Asamblea Parlamentaria por un período de cinco años. Desde septiembre de 2004 el puesto de Secretario General lo ocupa el británico Terry Davis, antiguo Vicepresidente de la Asamblea Parlamentaria y ex Presidente del grupo socialista de la Asamblea.

El Secretario General se encarga de la planificación estratégica, de la dirección del programa de trabajo y del presupuesto del Consejo de Europa, y supervisa la gestión diaria de la organización. Diseña un Programa de Trabajo Intergubernamental que después es aprobado por el Comité de Ministros. Posteriormente se encarga de ponerlo en práctica con la ayuda de la Secretaría.

El Secretario General ha subrayado las siguientes estrategias y prioridades del Consejo de Europa:

- trabajar con los Estados miembros para definir el papel y las responsabilidades del Consejo de Europa y para proporcionarle un mandato claro;
- fortalecer los estándares democráticos y asegurar su respeto por parte de los Estados;
- combatir el crimen en los Estados miembros, principalmente la corrupción, el blanqueo de dinero, el cibercrimen, la trata de seres humanos y el tráfico de drogas;
- diseñar programas específicos sobre derechos humanos, democracia, refugiados, cohesión social, cultura y aspectos medioambientales;
- emprender nuevas iniciativas en la lucha contra el terrorismo internacional;
- diseñar campañas contra la tortura y los tratos degradantes;
- luchar contra el racismo, el antisemitismo y la islamofobia;

- fomentar la igualdad y el trato igual en relación con el sexo, la raza, la religión o las creencias políticas;
- garantizar un tratamiento justo e igual para todos los países, independientemente de su tamaño, riqueza o localización geográfica;
- construir relaciones más efectivas con la UE, la ONU, la OSCE y las organizaciones regionales y ONGs; y
- evaluar los resultados de las acciones para mejorar la eficiencia y visibilidad del Consejo de Europa.

Comisario para los derechos humanos

Mediante la Resolución (99)50 del Comité de Ministros aprobada el 7 de mayo de 1999 en su 104ª sesión que tuvo lugar en Budapest, se creó el puesto de Comisario para los derechos humanos. Es ésta una institución independiente que se define como “una instancia no judicial encargada de fomentar la educación, la sensibilización y el respeto en lo concerniente a los derechos humanos, tal como está expresado en los instrumentos del Consejo de Europa” (art. 1), para lo cual “ejercerá sus funciones con total independencia e imparcialidad” (art. 2). El Comisario para los derechos humanos es elegido por un mandato no renovable de seis años (art. 11), y su oficina queda establecida “en la Secretaría General del Consejo de Europa” (art. 12). El primer titular de este puesto es el español Álvaro Gil Robles.

El Comisario juega un papel de apoyo y esencialmente preventivo. Pese a que carece de poderes jurídicos, proporciona valiosos consejos e informaciones sobre la protección de derechos humanos y la prevención de violaciones de éstos. Puede dirigir al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa un informe, recomendación u opinión sobre una cuestión específica cuando así proceda. Por otro lado, puede cooperar con otras instituciones internacionales implicadas en la promoción y protección de los derechos humanos, y puede actuar sobre la base de cualquier información relevante de los gobiernos, parlamentos

nacionales, defensores del pueblo nacionales o instituciones, individuos y organizaciones similares.

De acuerdo con su mandato -y sin excluir la posibilidad de otras acciones complementarias-, el Comisario tiene cuatro áreas principales de actuación:

- el fomento de la educación y la sensibilización en materia de derechos humanos;
- la promoción del respeto efectivo y el pleno goce de los derechos humanos en los Estados miembros;
- la cooperación con las estructuras de los derechos humanos en los Estados miembros, fomentando su establecimiento allí donde no existan tales estructuras; y
- la identificación de posibles insuficiencias en el derecho y en la práctica de los Estados miembros en lo concerniente al respeto de los derechos humanos.

3) Instrumentos de actuación: acuerdos y convenios. Especial referencia al CEDH

El trabajo del Consejo de Europa desemboca en la adopción de acuerdos y convenios donde se plasman las exigencias de respeto de la democracia y los derechos humanos asumidas por los Estados miembros.

Al día de hoy en el seno de esta organización se han elaborado cerca de 200 Convenios³⁸² dotados de fuerza legal y referidos a los temas más variados, muchos de los cuales están abiertos a terceros Estados. El Consejo de Europa también adopta acuerdos parciales, una modalidad de cooperación de “geometría variable”, que permite a un número de Estados desarrollar una actividad específica de interés común con el consentimiento de los otros miembros. Además, dirige Recomendaciones a los Gobiernos que contienen principios rectores en las materias de derecho, salud, medios de comunicación, educación, cultura y deporte.

382) Todos ellos pueden consultarse en: <http://conventions.coe.int>.

Como ejemplos de Convenios más relevantes pueden citarse los siguientes:

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) (firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950).
- Carta Social Europea (firmada en Turín el 18 de octubre de 1961).
- Convenio Europeo para la prevención de la tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes (26 de noviembre de 1987).
- Carta Europea para las lenguas regionales o minoritarias (5 de noviembre de 1992).
- Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (1 de febrero de 1995).
- Carta Social Europea revisada (3 de mayo de 1996).
- Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano en relación con la aplicación de la biología y la medicina (Convenio sobre derechos humanos y biomedicina) (4 de abril de 1997).
- Convenio sobre el cibercrimen (23 de noviembre de 2003).

Los Convenios de más reciente adopción por el Comité de Ministros son los tres siguientes, que se abrieron a la firma por los Estados miembros del Consejo de Europa el 16 de mayo de 2005, con ocasión de la cumbre de Varsovia:

- Convenio para la prevención del terrorismo.
- Convenio relativo al blanqueo, control, incautación y confiscación de los objetos producto del crimen y sobre la financiación del terrorismo.
- Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

Sin duda el más significativo de todos ellos es el CEDH. Pero no puede olvidarse que, partiendo de los derechos civiles y políticos garantizados por éste, el Consejo de Europa ha desarrollado toda

una serie de instrumentos para la protección de los más variados derechos e intereses. Junto con los convenios, existen diversas iniciativas orientadas -entre otros- a la lucha contra el racismo y la intolerancia, al fomento de la igualdad de sexos y a la concienciación en materia de derechos humanos.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH)

Sin duda es el instrumento jurídico más relevante del Consejo de Europa. Fue elaborado inspirándose en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se firmó en Roma el 4 de Noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953³⁸³ y hasta el momento se ha completado con 14 Protocolos adicionales.

En su virtud los Estados se comprometen a garantizar a toda persona que se halle bajo su jurisdicción los siguientes derechos y libertades: derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas; derecho a un proceso equitativo en materia civil y penal; derecho a votar y a presentarse a elecciones; libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de expresión (incluida la libertad de prensa); derecho al respeto de la vida privada y familiar y a la correspondencia; libertad de reunión pacífica y de asociación; prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes; prohibición de la pena de muerte; prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado; prohibición de la discriminación en el goce de los derechos y libertades garantizados en el Convenio; prohibición de la expulsión o el rechazo, por parte del Estado, de sus propios ciudadanos; prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros; abolición de la pena de muerte.

El CEDH establece un mecanismo de control internacional de los derechos humanos que permite tanto a los Estados como a las personas individuales (independientemente de su nacionalidad)

383) España firmó el CEDH el 24 de noviembre de 1977 y lo ratificó el 10 de octubre de 1979.

denunciar las violaciones de cualquiera de aquellos derechos cometidas por los Estados parte. Dicho mecanismo estaba inicialmente encargado a dos órganos: la Comisión Europea de Derechos Humanos (1954) -cuya función era básicamente servir de filtro a las reclamaciones- y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (1959) -encargado de enjuiciar los casos que le eran remitidos por la Comisión o por los gobiernos-. La Comisión fue planteada como un órgano de tipo administrativo, no jurisdiccional, con misiones de investigación y de conciliación, encargándose de decidir sobre la admisibilidad de las demandas presentadas, con dos posibilidades: decretar la inadmisibilidad (lo cual suponía el rechazo frontal de la demanda sin posibilidades de apelación), o, por el contrario, establecer su admisibilidad, caso en el que, además, examinaba la posibilidad de un acuerdo amistoso entre las partes. Si éste no se alcanzaba, entonces comenzaba un procedimiento jurisdiccional ante el TEDH, cuyas sentencias son declarativas (declaran la existencia o inexistencia de una violación del CEDH: es un proceso de legalidad, no de anulación), obligatorias (los Estados *deben* reparar los efectos producidos por la violación y pagar la indemnización que el TEDH determine, en su caso) y definitivas (pues tales sentencias no pueden ser contestadas o modificadas).

Desde comienzos de los 80 el número de reclamaciones comenzó a crecer, sobrecargando el sistema e incrementando preocupantemente la duración de los procedimientos. Ante el aumento de las reclamaciones, su creciente complejidad y la ampliación del número de Estados miembros del Consejo de Europa (que pasó de 23 en 1989 a 40 en 1996), se hacía necesaria una reforma del procedimiento.

Para ello se elaboró el Protocolo adicional al CEDH nº 11, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1998. En él se estableció un único Tribunal de carácter permanente en lugar de las dos instituciones anteriores, Tribunal y Comisión. Por su parte, el Comité de Ministros dispone desde entonces de una competencia limitada al control de la ejecución de las sentencias del TEDH por los Estados miembros.

El propósito de la reforma, tal y como fue establecido por los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa en Viena el 9 de octubre de 1993, era mejorar la eficacia de los medios de protección, acortar los procedimientos, hacer que el sistema fuera más accesible a los individuos, y mantener la elevada calidad en la protección de los derechos humanos.

Sin desconocer los argumentos contrarios a la bondad de la reforma, lo cierto es que con este Protocolo parece haber ganado la agilidad y la claridad. La existencia de un solo control, en manos del TEDH, evita la anterior existencia de dos procedimientos, uno inicial ante la Comisión y otro ante el propio Tribunal: la eliminación de una instancia facilita, al menos en teoría, el acortamiento de los procesos, cuya extrema prolongación en algunos casos ha sido objeto de no pocas críticas. Por su parte, la limitación actual del Comité de Ministros a la supervisión de la ejecución de las sentencias acentúa el carácter judicial de este sistema, en el que un órgano político como es el Comité de Ministros no debe tomar parte en las decisiones. En fin, la claridad y la transparencia del sistema parecen salir fortalecidas con la publicidad de las audiencias y el abandono del principio de confidencialidad.

Tras la reforma, el TEDH es ahora directamente accesible para los individuos y su jurisdicción es obligatoria para todas las partes contratantes. El TEDH tiene su sede permanente en Estrasburgo y se encarga de todas las fases del procedimiento, desde el examen preliminar hasta la emisión de la correspondiente resolución.

El TEDH se compone de un número de jueces igual al número de los Estados parte en el CEDH. Aunque los jueces son elegidos por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a propuesta de cada gobierno, tienen completa independencia en el desempeño de sus funciones y no representan a los Estados que los propusieron. Las primeras elecciones tuvieron lugar en enero de 1998, y los jueces entonces elegidos entraron en funciones el 3 de noviembre de 1998. El actual presidente del TEDH es el suizo Luzius Wildhaber.

El sistema de protección establecido por el CEDH debe aplicarse en primer lugar dentro del ámbito del Estado de que se trate, para lo cual cada Estado miembro debe velar por que todas las personas que se hallan bajo su jurisdicción gocen de los derechos definidos en el CEDH. Prácticamente todos los Estados del Consejo de Europa han integrado el CEDH en su derecho nacional, lo que permite que todo ciudadano europeo pueda invocar sus disposiciones ante los tribunales nacionales, los cuales, a su vez, tienen la obligación de aplicar la amplia jurisprudencia del CEDH.

No obstante, si no se cumple esta primera garantía, cualquier persona puede, con ciertas condiciones, interponer un recurso ante el TEDH. Los demandantes deben probar que han agotado los recursos legales existentes en el país en el que se ha cometido la violación alegada (esto es: que el tribunal de última instancia del país ha desestimado su demanda). Tras ello deberán presentar la demanda ante el TEDH dentro de los seis meses siguientes a la decisión definitiva tomada por el tribunal nacional. A menudo el TEDH celebra una audiencia pública para examinar la admisibilidad y a la vez pronunciarse sobre el fondo (es decir: si ha habido o no violación de una disposición del CEDH).

Los casos que son claramente infundados se expulsan del sistema en una etapa inicial por decisión unánime del TEDH, en formación de Comité de tres jueces. En la gran mayoría de los casos, el TEDH actúa en formación de Cámara de siete jueces. Si las solicitudes pasan el primer filtro y se admiten, la Cámara puede intentar llegar a un acuerdo amistoso con las partes. Si ello se revela imposible, ésta emite su resolución. Excepcionalmente el TEDH actúa en composición de Gran Cámara integrada por 17 jueces.

Las decisiones de la Cámara pueden ser objeto de recurso de apelación ante la Gran Cámara, dentro de un plazo de tres meses. Las decisiones de esta última, por su parte, tienen desde el primer momento un carácter definitivo. Pueden ser pronunciadas en audiencia pública, o ser comunicadas por escrito. Las sentencias del TEDH son vinculantes en virtud del derecho internacional:

cuando el TEDH considera que ha habido una violación, su sentencia obliga al Estado acusado a adoptar medidas para evitar que se repitan semejantes violaciones. El TEDH puede asimismo otorgar al demandante una justa “satisfacción” si considera que sus derechos han sido vulnerados. En algunos casos, el Estado condenado por violación indemniza al demandante.

Las reclamaciones individuales se refieren a una amplísima variedad de asuntos, tales como: desapariciones y muertes; torturas y malos tratos a los detenidos; pérdidas de libertad arbitrarias; ausencia del debido acceso a los tribunales; ausencia de un juicio justo dentro de un plazo razonable; grabaciones telefónicas; deportaciones y extradiciones; discriminación contra homosexuales; libertad de prensa; derechos de los padres en relación con los hijos acogidos por instituciones; intromisiones en los derechos de propiedad; o disolución de partidos políticos.

Por otro lado, no sólo los individuos sino también los propios Estados pueden interponer recursos ante el TEDH contra otros Estados. Esto ocurre muy pocas veces, y se trata generalmente de alegaciones de violaciones graves de los derechos humanos.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa se encarga de controlar el cumplimiento efectivo de las sentencias del TEDH y el pago de las indemnizaciones concedidas al demandante, y, en ciertos casos, de velar para que se adopten medidas concretas a fin de garantizar una indemnización completa (p.ej.: reabrir un procedimiento, levantar una orden de exclusión o de confiscación, borrar antecedentes penales o conceder un permiso de residencia). También vela para que el Estado adopte las medidas generales necesarias para evitar nuevas violaciones, como -por ejemplo- modificar la legislación, la jurisprudencia, los reglamentos o prácticas, construir nuevas cárceles, o nombrar nuevos jueces.

Como ejemplos de medidas adoptadas por los Estados tras una sentencia del TEDH caben citar las siguientes³⁸⁴:

384) Fuente: <http://www.coe.int>.

- Austria ha modificado su legislación en lo referente al trato de los reclusos en hospitales psiquiátricos, y ha extendido los fondos de asistencia judicial a los residentes extranjeros;
- Bélgica ha modificado su legislación sobre el vagabundeo y ha adoptado medidas destinadas a prohibir toda discriminación contra los hijos naturales;
- Bulgaria ha suprimido el derecho de los fiscales a ordenar la detención preventiva de sospechosos antes de un juicio;
- Dinamarca ha modificado su legislación sobre la detención preventiva;
- Finlandia ha modificado su legislación sobre la custodia de los hijos y los derechos de visita;
- Francia, España y el Reino Unido han promulgado leyes sobre las escuchas telefónicas;
- Grecia ha modificado su legislación sobre la detención preventiva;
- Italia ha hecho obligatoria la presencia de abogados de la defensa ante el Tribunal Supremo;
- los Países Bajos han modificado su legislación sobre la reclusión de enfermos mentales;
- Rumania ha extendido el derecho de recurrir las decisiones del fiscal relativas al derecho de propiedad;
- Suecia ha modificado la ley sobre la enseñanza religiosa obligatoria;
- Suiza ha reformado su organización judicial y sus procedimientos penales;
- Turquía ha reducido la duración máxima de la detención practicada por la policía; y
- el Reino Unido ha prohibido los castigos corporales en las escuelas.

Carta Social Europea

La Carta Social Europea (1961), su Protocolo adicional (1988) y la Carta Social Europea revisada (1996) garantizan una serie de

derechos sociales fundamentales, tales como: la no discriminación laboral; la prohibición de trabajos forzados; el derecho sindical y el derecho de negociación colectiva; el derecho de los hombres y las mujeres a una remuneración igual por un trabajo igual; el derecho de protección social; y el derecho a la educación. Entre los nuevos derechos, figuran en particular: la protección contra la pobreza y la exclusión social; el derecho a una vivienda decente; y el derecho a la protección en caso de despido.

La Carta Social Europea cuenta con un Protocolo adicional (en vigor desde 1998) que añade un sistema de reclamaciones colectivas, el cual permite a determinados sindicatos, organizaciones patronales y organizaciones no gubernamentales presentar reclamaciones ante el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). Éste se compone de 15 miembros independientes e imparciales elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa por un período de seis años, renovables por una sola vez.

El CEDS comprueba si las legislaciones y prácticas de los Estados miembros respetan la Carta. Así, los Estados que han ratificado la Carta o la Carta revisada deben presentar regularmente al CEDS informes sobre la aplicación de dicho instrumento en su país. El CEDS examina los informes, decide si se ha respetado la Carta y publica sus conclusiones anualmente. En el caso de que un Estado no adopte ninguna acción en relación con una decisión del CEDS, el Comité de Ministros dirige una recomendación al Estado con el objeto de que modifique su legislación o sus prácticas.

Convenio para la Prevención de la Tortura

Fue adoptado en 1987 y entró en vigor dos años después. Responde a la necesidad de hacer frente a posibles tratos poco respetuosos con la dignidad humana en aquellos lugares de difícil acceso, tales como las cárceles, las comisarías de policía o los hospitales psiquiátricos.

Este instrumento completa la protección garantizada por el CEDH al establecer un Comité Europeo para la Prevención de la

Tortura (CPT), compuesto por expertos independientes e imparciales procedentes de diferentes ámbitos tales como el derecho, la medicina, los asuntos penitenciarios o la política. El CPT puede acceder sin restricciones a los lugares de detención y entrevistarse en privado con los detenidos. También puede dirigirse libremente a toda persona susceptible de facilitar informaciones de interés, incluidos representantes de ONGs activas en el área de los derechos humanos.

Después de cada visita, el Comité redacta un informe y elabora recomendaciones con el fin de garantizar que los detenidos sean protegidos correctamente contra la tortura y los malos tratos. Después invita a los gobiernos a discutir el informe. Si un Estado se niega a cooperar o a aplicar las recomendaciones del CPT, este último puede hacer una declaración pública.

Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales

Tras la Cumbre de Viena de 1993, el Consejo de Europa adoptó el Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales en 1994, el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante destinado a la protección de las minorías nacionales. Entre sus objetivos se encuentran los siguientes: la garantía de la igualdad ante la ley; la protección y el desarrollo de las culturas; la salvaguardia de las identidades, religiones, lenguas minoritarias y tradiciones; la garantía del acceso a los medios de comunicación; y el establecimiento de contacto libre y pacífico a través de las fronteras con personas legalmente residentes en otros Estados. Las partes contratantes se comprometen a conseguir estos objetivos mediante la legislación y política nacionales.

El Convenio entró en vigor el 1 de febrero de 1998. Los Estados parte tuvieron que comunicar las medidas que hubieran adoptado dentro del año siguiente a la entrada en vigor; a partir de entonces, esta obligación debe cumplirse una vez cada cinco años.

El seguimiento del Convenio Marco lo llevan a cabo tanto el Comité de Ministros del Consejo de Europa como un Comité Asesor compuesto por 18 expertos independientes. Este último evalúa los informes y determina si se han cumplido las obligaciones. Su opinión se traslada al Comité de Ministros, el cual informa al Estado de sus conclusiones y recomendaciones. Por su parte, las ONGs y asociaciones de minorías pueden comunicar informaciones alternativas y emitir sus propios informes.

El Consejo de Europa dispone de una serie de actividades para proteger a las minorías nacionales como parte de su programa de cooperación y asistencia. Así, organiza encuentros para dar información detallada sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (y otros instrumentos jurídicos europeos) y anima a terceros Estados a firmarlos y ratificarlos. Los Estados parte acuden a estas reuniones para debatir los avances internos y la puesta en práctica del Convenio en detalle. Entre los delegados de cada Estado hay parlamentarios, funcionarios de los gobiernos y representantes de las minorías nacionales. Los expertos del Consejo de Europa emiten sus opiniones sobre la legislación de protección de minorías nacionales y organizan seminarios de formación relativos a la redacción de informes estatales para lograr que el procedimiento de supervisión sea eficaz.

Lucha contra el racismo y la intolerancia

Con objeto de combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia en Europa, en la Cumbre de Viena de 1993 se creó la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (CERI). Se trata de un mecanismo independiente de supervisión encargado de todas aquellas medidas necesarias para luchar contra la violencia, la discriminación y los prejuicios que sufren las personas o grupos de personas en virtud de la raza, el color, el idioma, la religión, la nacionalidad y el origen étnico o nacional.

La CERI evalúa la eficacia de todas las medidas nacionales e internacionales existentes y fomenta la acción en los niveles local, nacional y europeo en el ámbito legislativo y político. Tuvo un

papel muy activo en la fase “Contribución europea a la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”, que fue organizada por el Consejo de Europa en octubre de 2000.

El programa de actividades de la CERI comprende tres aspectos: enfoque país por país; trabajo en temas generales; y relaciones con la sociedad civil.

- Enfoque país por país: la CERI elabora informes que contienen tanto un análisis en profundidad de la situación del racismo en cada Estado miembro, como propuestas prácticas para ayudar a los gobiernos a afrontar cualquier problema que identifiquen.
- Trabajo en temas generales: la CERI ha adoptado varias recomendaciones de política general para los gobiernos de todos los Estados miembros, que cubren las principales áreas del racismo y la intolerancia y proporcionan orientaciones básicas para el desarrollo de políticas nacionales.
- Relaciones con la sociedad civil: en este campo la CERI trabaja para involucrar a fondo a la sociedad civil en la lucha contra el racismo y la intolerancia y para promover el diálogo intercultural entre los diversos sectores de la sociedad basado en el mutuo respeto.

Fomento de la igualdad entre mujeres y hombres

Desde la perspectiva general de la protección y la promoción de los derechos humanos, el Consejo de Europa trabaja para combatir cualquier interferencia con la libertad y la dignidad de las mujeres (p.ej.: violencia contra las mujeres, trata de seres humanos con fines de explotación sexual, libre elección en cuestiones de reproducción), para eliminar la discriminación sexual y para promover una representación equilibrada de mujeres y hombres en la vida pública y política.

Para ello, el Comité para la Igualdad entre Mujeres y Hombres prepara conferencias ministeriales, organiza seminarios y publica estudios sobre todas estas materias.

Concienciación en derechos humanos

El Consejo de Europa colabora con los Estados miembros y ONGs en su lucha por promover el respeto de los derechos humanos, organizando actividades de fomento de la conciencia de éstos. Entre ellas pueden citarse las siguientes:

- actividades dirigidas a universidades y escuelas, así como a miembros de grupos profesionales con especial incidencia en los derechos humanos (fuerzas policiales, jueces, abogados, etc.) (p.ej.: formación de jueces y abogados en la aplicación del CEDH);
- difusión de opiniones de expertos sobre la compatibilidad de legislación y proyectos de legislación con los estándares europeos de derechos humanos;
- publicación de documentación sobre derechos humanos, con la correspondiente traducción a los idiomas de nuevos Estados miembros;
- campañas de información, publicaciones, audiovisuales y otros materiales e Internet;
- preparación de seminarios y mesas redondas con y sobre instituciones nacionales de derechos humanos.

IV.B. UE y Consejo de Europa: similitudes y diferencias

En la relación entre el sistema jurídico de la UE y el del Consejo de Europa se observa una serie de similitudes, así como innegables diferencias que no pueden pasarse por alto³⁸⁵. Por un lado, los dos sistemas comparten una serie de puntos **en común**,

385) Tal y como expone Bonichot, cuyas reflexiones al respecto son recogidas a menudo por la doctrina. BONICHOT, J.C. La Cour de Justice des Communautés Européennes, la Cour Européenne des Droits de l'Homme et l'intégration de l'Europe. En *Quelle Europe pour les droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une «union plus étroite» (35 années de jurisprudence: 1959-1994)*. Bruxelles: Bruylant, 1996, pp. 93-101.

de manera que no es posible hacer total abstracción de uno de ellos cuando se esté examinando el otro. En primer lugar, la idea de la subordinación del poder al imperio del Derecho aparece como una cuestión central en ambos sistemas, y en ambos se resuelve de la misma manera: a través de la creación precisamente de una instancia jurisdiccional -TJ en el caso de la UE, TEDH en el caso del Consejo de Europa-. En segundo lugar, a ambos órganos jurisdiccionales les caracteriza por igual un determinado contexto histórico y político. Tanto el TJ como el TEDH se ubican dentro del gran movimiento de unificación europea posterior a la Segunda Guerra Mundial. En ambos casos planea de fondo el compromiso con un ideal, con unos valores comunes claramente identificados con la garantía de la paz, tras una de las épocas más tristes en la historia de nuestro continente. Y esta identidad de orígenes no debe olvidarse, pues está en la raíz de la propia existencia de ambos tribunales. En tercer lugar, el sistema de la UE y el del Consejo de Europa coinciden parcialmente en su ámbito territorial: 25 de los Estados partes en este último son también miembros de la UE. Más aún: esos 25 Estados son la totalidad de los miembros de ésta³⁸⁶. Además, coinciden también en parte en cuanto a su ámbito personal, ya que los nacionales de los Estados de la UE resultan beneficiarse de uno y otro sistema. Por último, comparten un mismo fin o ámbito material, al pretender en ambos casos la protección de los derechos fundamentales.

Por otro lado, atendiendo a las **diferencias** existentes entre los dos sistemas puede hablarse de una auténtica autonomía entre

386) Respecto de los diez Estados que se incorporaron a la UE el 1 de mayo de 2004, todos ellos forman parte del sistema del Consejo de Europa: Chipre ingresó en 1961, Malta en 1965, y el resto durante la década de los noventa (en 1990, Hungría; en 1991, Polonia; en 1993, la República Checa, Eslovaquia, Lituania, Eslovenia y Estonia; y en 1995, Letonia). Igualmente, todos ellos han firmado y ratificado el CEDH, y en todos ellos ha entrado en vigor (<http://www.coe.int>; <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>). Recuérdese que ningún país se ha adherido nunca a la UE sin pertenecer antes al Consejo de Europa.

ambos tribunales: el TJ y el TEDH son dos instituciones paralelas. La primera de las diferencias se advierte fácilmente en una inicial aproximación. El TEDH es un órgano claramente específico o *ad hoc* ideado precisamente para velar por la protección jurisdiccional de los derechos y libertades garantizados en el CEDH, en el cual halla su origen y su regulación³⁸⁷. Por el contrario, el TJ no se encarga sólo ni específicamente de los derechos humanos, sino que vela por el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado³⁸⁸, tarea que no en todos los casos implicará el análisis de pretendidas violaciones de derechos humanos, lógicamente. Además, salvedad hecha de la reciente Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y de su inclusión en la Constitución Europea, hasta ahora ha venido careciendo de un catálogo jurídicamente vinculante comprensivo de tales derechos de cuya defensa se encarga, tarea esta que incluso se negó a realizar en sus orígenes y que ha ido cimentando a lo largo de los años a través de sus diversas resoluciones.

Una segunda diferencia radica en el distinto contexto jurídico en el que se sitúan uno y otro tribunal. El TJ es la institución judicial de una organización internacional de integración cual es la UE, donde el TJ se configura como una institución muy próxima a lo que en Derecho interno se entiende por una jurisdicción superior o suprema. Se trata de una jurisdicción de un sistema organizado. Por el contrario, el TEDH es un órgano de control de los Estados en el ámbito de los derechos humanos, actúa esencialmente sobre la base de los casos individuales, y es el intérprete de un Tratado que evoluciona poco sobre el fondo. En definitiva, el papel que

387) Véase el Título II del CEDH denominado precisamente “Tribunal Europeo de Derechos Humanos” (arts. 19-51) y que regula su composición, competencia y funcionamiento.

388) Art. 220 del TCE: “[e]l Tribunal de Justicia garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”. Art. I-29 de la Constitución europea: “[e]l Tribunal de Justicia de la Unión Europea (...) [g]arantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución.”

juegan ambas instituciones es diferente porque los sistemas dentro de los cuales se desarrollan no tienen mucho que ver entre sí: se trata de sistemas jurídicamente separados entre los cuales no se han construido puentes desde el punto de vista institucional.

Una tercera diferencia guarda relación con las funciones propias de cada uno de estos tribunales, donde las divergencias son también palpables. Así, el TJ ejerce una actividad especialmente intensa, hasta el punto de que ha sido necesario crear el Tribunal de Primera Instancia (TPI) para permitir un desarrollo correcto de la función jurisdiccional en el ámbito de la Unión. En este sentido la cantidad de resoluciones de la jurisdicción comunitaria es superior a la del Tribunal de Estrasburgo. El juez del TJ controla las instituciones comunitarias a través de distintos recursos, asegura la unidad del Derecho comunitario gracias al mecanismo de las cuestiones prejudiciales y ejerce una función disciplinaria frente a los Estados miembros por la vía del recurso de infracción. Por su parte, el TEDH tiene como única función la de constatar una violación del CEDH y eventualmente establecer las consecuencias de tal infracción en el plano indemnizatorio. De esta manera, puede concluirse que las funciones que ambos tribunales realizan no son asimilables, de manera que los campos de ejercicio de éstas no llegan a encontrarse.

Finalmente, puede apuntarse un argumento más que marca la diferencia entre las dos jurisdicciones, cual es el relativo a sus poderes respectivos. El TJ dispone de amplias facultades. Sirvan como ejemplo sus poderes de anulación, o el hecho de que las cuestiones prejudiciales por él resueltas se imponen a las jurisdicciones de los Estados miembros. El sistema comunitario es así un sistema cerrado, consistente, un sistema estructuralmente muy fuerte. Mientras, el TEDH carece de tales poderes, y *en Derecho* sus resoluciones valen solamente en el caso concreto, si bien *de hecho* su importancia política va más allá. En definitiva, el sistema en el que se ubica el TJ está más fortalecido jurídica e institucionalmente que aquél en el que opera el TEDH.

Advertidas, pues, las similitudes y diferencias entre el TJ y el TEDH y sin menoscabo de todo ello, cabe hacer referencia a lo que el propio Bonichot denomina **complementariedad** entre ambas jurisdicciones.

En primer lugar, la complementariedad lo es de hecho: estrictamente no existe un puente o un vínculo jurídico entre ambas instituciones. Sí es cierto que el TJ aplica el CEDH, pero lo hace tomando a este instrumento como principio general del Derecho comunitario, ya que jurídicamente no se encuentra vinculado a él. En la práctica el TJ tiene en cuenta las posturas del TEDH; pero son razones de conveniencia, de pertinencia, de realismo político si se quiere, las que llevan a aquél a evitar por lo general entrar en contradicción con éste. En ningún caso se guía aquí por razones de orden jurídico.

En segundo lugar, se trata de una complementariedad en un único sentido: parte del TJ hacia el TEDH pero no se produce en el sentido inverso. En efecto, el TJ se plantea su posición ante el CEDH y ante la interpretación y aplicación de éste realizada por el TEDH, y ello debido a que la totalidad de los Estados miembros de la UE forman parte del sistema del Consejo de Europa. Si bien la UE como tal no se ha adherido al CEDH, la pertenencia de todos sus miembros a éste no es desconocida en la práctica por el TJ. Sin embargo, por lo que respecta al propio TEDH no es posible cuestionarse su actitud ante el TJ, por cuanto no existe ninguna vinculatoriedad del primero hacia el segundo. Y entre ambos tribunales se encuentran los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE. En el desempeño de sus tareas, éstos deben tener presente la jurisprudencia tanto del TJ (por cuanto se trata de Estados miembros de la UE que, como tales, no pueden desconocer en sus sistemas internos los pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo) como del TEDH (en la medida en que esos mismos 25 Estados de la UE son parte en el CEDH del Consejo de Europa). Desde el punto de vista de los órganos jurisdiccionales internos, pues, la complementariedad con respecto a ambos tribunales es

evidente: las autoridades nacionales no pueden hacer abstracción de las jurisprudencias europeas, tanto del TJ como del TEDH³⁸⁹. En definitiva, entre el sistema del Consejo de Europa, el de la UE y los respectivos ordenamientos internos de los Estados miembros de ésta se conforma lo que podría denominarse, en palabras de Gil Carlos Rodríguez Iglesias y Alejandro Valle Gálvez³⁹⁰, un “espacio constitucional europeo común” dentro del cual ya no es posible el clásico enfoque piramidal Kelseniano imperante en el interior de los ordenamientos de los Estados.

Finalmente, esta complementariedad entre el TJ y el TEDH se caracteriza por que no excluye posibles conflictos entre ambos, los cuales, además de ser probables a priori, se dan de hecho en la práctica. Así, son hoy ya famosas las **contradicciones materiales entre las jurisprudencias de ambos tribunales** en ciertos ámbitos cuyo origen puede encontrarse probablemente en la distinta consideración del individuo por uno y otro sistema. Frente a la mayor atención a la dimensión esencialmente humana de éste que se le presupone a un sistema como el del CEDH precisamente diseñado para la protección específica de los derechos de esa índole, el ordenamiento de la UE es acusado a menudo de tratar al individuo “como un ciudadano del mercado, no como un ser humano”³⁹¹.

389) «*Du point de vue du juge national, on ne peut se contenter de suivre la jurisprudence de l'une ou l'autre Cours. Il faut pratiquer les deux. Les autorités nationales et les juges nationaux ne peuvent faire abstraction des jurisprudences européennes. La Cour de Luxembourg (...), la Cour de Strasbourg (...). Le juge national est entre les deux.*» (BONICHOT, J.C., *La Cour de Justice des Communautés Européennes, la Cour Européenne des Droits de l'Homme et l'integration de l'Europe*, p. 98).

390) RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. / 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. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, julio/diciembre 1997, pp. 329-376.

391) TOTH, A. G. The European Union and human rights: the way forward. *Common Market Law Review*, 1997, nº 34, pp. 491-529: “(...) the ‘common code of fundamental values’ would apply to an individual only in his capacity as ‘civis europeus’ exercising a Community right, i.e. as a

Las contradicciones más notorias son las que se han producido, por un lado, respecto del derecho al respeto de la vida privada y del domicilio, en concreto en lo concerniente a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas. Las diferencias aquí estriban en que el TJ ha declarado la inexistencia, en el orden comunitario, de un derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas (inviolabilidad de los locales comerciales de las empresas) (sentencia *Hoechst*), mientras el TEDH sí reconoce tal derecho, tanto en sentencias anteriores (sentencia *Chapell*) como posteriores (sentencia *Niemietz*) a *Hoechst*.

En la sentencia *Hoechst*³⁹² el TJ negó que el Derecho comunitario reconozca el derecho a la inviolabilidad del domicilio respecto de las personas jurídicas, aduciendo las siguientes consideraciones, entre otras: “(...) en tanto que el reconocimiento de ese derecho respecto al domicilio particular de las personas físicas viene impuesto en el ordenamiento jurídico comunitario como principio común a los Derechos de los Estados miembros, no sucede así en lo que se refiere a las empresas, pues los sistemas jurídicos de los Estados miembros presentan divergencias no desdeñables en lo relativo a la naturaleza y el grado de protección de los locales empresariales frente a las intervenciones de las autoridades públicas” (apdo. 17).

Y añadió: “[n]o puede extraerse una conclusión diferente del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuyo apartado 1 prevé que “toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”. El objeto de la protección de este artículo abarca el ámbito de desenvolvimiento de la libertad personal del hombre y no puede por

Market citizen, not as a human being. This is the principal limitation of the present system. To obtain full protection as a human being, the individual must look elsewhere, to another system, which operates outside the framework of Community law.”

392) STJ de 21 de septiembre de 1989, asuntos acumulados 46/87 y 227/88, *Hoechst AG c. Comisión de las Comunidades Europeas*.

tanto extenderse a los locales empresariales. Por otra parte, ha de señalarse la inexistencia de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre esta cuestión” (apdo. 18).

No obstante, el TJ señaló a continuación lo siguiente: “[s]in embargo, en todos los sistemas jurídicos de los Estados miembros las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de actividad privada de cualquier persona, sea física o jurídica, han de tener un fundamento legal y estar justificadas por las causas previstas en la Ley, y, en consecuencia, dichos sistemas prevén, con diferentes modalidades, una protección frente a las intervenciones que fueren arbitrarias o desproporcionadas. La exigencia de esta protección debe, por tanto, ser reconocida como un principio general del Derecho comunitario” (apdo. 19).

Por lo tanto, para el TJ una cosa es el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio -que en el Derecho comunitario el TJ niega en lo que respecta a las personas jurídicas-, y otra es el principio general que prohíbe toda intervención pública arbitraria o desproporcionada en el ámbito privado de cualquier persona -que el TJ afirma también en el caso de las personas jurídicas-.

Teniendo presente este principio, el TJ procedió a interpretar el art. 14 del Reglamento nº 17, artículo referente a las actividades de inspección de la Comisión resultantes de la aplicación de las normas comunitarias de competencia. Y lo hizo en el sentido de que, cuando la Comisión procede a adoptar medidas de verificación no basadas en la colaboración de las empresas implicadas, y solicita para ello la colaboración de las autoridades nacionales, incumbe al Derecho interno del Estado miembro de que se trate definir las modalidades de procedimiento apropiadas para garantizar el respeto de los derechos de las empresas. Así, el TJ reconoce en el Derecho comunitario el derecho de las empresas a no sufrir intervenciones desproporcionadas o arbitrarias, pero a continuación no define un estándar comunitario de tal derecho, sino que remite a las normas procedimentales internas de los Estados miembros.

La postura mantenida por el TJ en *Hoechst* es contraria a defendida por el TEDH. Así, a aquél se le acusa de contradecir jurisprudencia anterior de este último, en concreto la sentencia dictada en el caso *Chappel*³⁹³. No obstante, no está aquí tan clara la contradicción, ya que el supuesto de hecho planteado en esta sentencia del TEDH era diferente y no admite comparación con el del caso *Hoechst*. Se trataba de un registro de un domicilio que, de manera simultánea, se utilizaba a modo de local comercial³⁹⁴.

Con posterioridad a la STJ *Hoechst*, el TEDH dictó su sentencia en el caso *Niemietz c. Alemania*³⁹⁵. Un tribunal de Munich había ordenado el registro del despacho de un abogado, dentro del contexto de diligencias penales iniciadas contra un tercero. Ante ello, el afectado alegó el derecho al respeto de la vida privada y del domicilio que le asistía en virtud del art. 8 del CEDH. El TEDH, tras recordar la interpretación de este artículo protagonizada por el TJ en el caso *Hoechst*, llega sin embargo a una solución distinta, al reconocerles a las personas jurídicas el derecho del respeto de su vida privada y de su domicilio, entendiendo que en este caso sí se ha producido una violación del art.8 del CEDH, en concreto por parte de Alemania. La sentencia contiene varios aspectos de interés. Así, el TEDH advierte que el hecho de que la investigación afecte únicamente a actividades comerciales no le lleva en absoluto a deducir que el citado art.8 sea por tanto inaplicable en cuanto a la “vida privada”. A este respecto merece señalar la noción de “domicilio” empleada por el TEDH. En ella queda comprendido el despacho de una persona que desempeña una profesión liberal; argumenta el TEDH que es posible realizar en casa actividades

393) STEDH de 30 de marzo de 1989, asunto *Chappell c. el Reino Unido*.

394) Véase RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. / 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*, p. 344.

395) STEDH de 16 de diciembre de 1992, *Niemietz c. Alemania*.

relacionadas con la profesión o con el comercio, así como desarrollar actividades personales en un local comercial. Finalmente es destacable la justificación que el propio TEDH aporta para realizar esta interpretación: ésta “responde al objeto y al fin esenciales del artículo 8: defender al individuo contra injerencias arbitrarias de los poderes públicos”.

Por otro lado, son también conocidas las contradicciones relativas al derecho a no declarar contra sí mismo. A este respecto cabe citar las sentencias *Orkem* y *Solvay* del TJ, y la sentencia *Funke* del TEDH.

El TJ en sus sentencias *Orkem*³⁹⁶ y *Solvay*³⁹⁷ estableció la inexistencia de un principio general que consagre el derecho a no declarar contra sí mismo a favor de las personas jurídicas, señalando que tal principio no se deducía de los Derechos internos de los Estados miembros ni del art. 6 del CEDH. No obstante, el propio TJ reconoció que las garantías básicas del derecho de defensa no pueden imponer a una empresa la obligación de dar respuestas que impliquen admitir la existencia de una infracción.

Por el contrario, el TEDH en su sentencia *Funke*³⁹⁸ estableció sin lugar a dudas el derecho de todo acusado a guardar silencio y a no contribuir a su propia incriminación como un derecho propio del art.6 del CEDH.

396) STJ de 18 de octubre de 1989, asunto 374/87, *Orkem c. Comisión de las Comunidades Europeas*.

397) STJ de 18 de octubre de 1989, asunto 27/88, *Solvay c. Comisión de las Comunidades Europeas*.

398) STEDH de 25 de febrero de 1993, asunto *Funke c. Francia*.

IV.C. Adhesión de la UE al CEDH: la eterna polémica

La adhesión de la UE al CEDH del Consejo de Europa ha sido objeto de intensos debates³⁹⁹ desde mucho antes de la elaboración de la Constitución Europea, y constituye uno de los temas recurrentes que continuamente salen a relucir cuando se aborda la protección de los derechos fundamentales en la UE. A tenor del art. I-9.2 de la Constitución Europea, la Unión “se adherirá” al CEDH, lo cual parece poner el punto final a esta eterna polémica, si bien quedan todavía pendientes cuestiones de técnica jurídica relativas al modo en que se producirá la adhesión. En cualquiera caso, resulta interesante examinar los distintos argumentos tanto a favor como en contra que han sido esgrimidos por la doctrina.

Por lo que respecta a las **razones contrarias a la adhesión**, algunos⁴⁰⁰ han argumentado que el CEDH habría sido concebido pensando en Estados soberanos, y que algunas de sus obligaciones no podrían ser cumplidas por la UE. A esto se respondía que se trataba de un problema o inconveniente de mera técnica jurídica, que podría quedar resuelto siempre que se contase con la voluntad política favorable. Si realmente existe una opinión generalizada favorable a la adhesión -se decía-, los obstáculos técnicos podrían, con mayores o menores dificultades, quedar al fin superados, con la adopción de algún tipo de cláusula o de mecanismo jurídico que permitiera el Derecho Internacional de los Tratados.

399) A modo de ejemplos: FERNÁNDEZ SOLA, N. La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio europeo de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Comentario al Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Noticias de la Unión Europea*, enero 1997, n° 144, pp. 41-55. TOTH, A. G. The European Union and human rights: the way forward. *Common Market Law Review*, 1997, n° 34, pp. 491-529. CHALTIEL, F. L'Union européenne doit-elle adhérer à la Convention Européenne des Droits de l'Homme? *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1997, n° 404, pp. 34-50.

400) TWOMEY, P. M. European citizenship and human rights: actual situation and future perspectives. En *European citizenship*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1994, pp. 119-133.

Junto a estas dificultades técnicas, se señalaba también el aumento del número de casos y, con ello, de trabajo, al que se enfrentaría el TEDH cuando éste, producida la adhesión, tuviera que responder a reclamaciones entabladas contra acciones de la UE. La principal vía de filtro de estas reclamaciones sería el requisito de que las solicitudes agotaran primero los recursos internos como paso previo para su admisibilidad posterior por el TEDH; sin embargo, esto generaría dificultades indudables. En efecto, se le ha venido dando mucha importancia a la adhesión en términos abstractos o apriorísticos, pero en la realidad obligar a los reclamantes a seguir una auténtica ruta de recursos desde los tribunales nacionales hasta el TEDH pasando previamente por el TJ implicaría en muchos casos un alargamiento excesivo de los procesos, en contradicción con la propia jurisprudencia del TEDH relativa al acceso a la justicia y con el artículo 6.1º del CEDH referido al derecho que toda persona tiene a que “(...) su causa sea oída (...) dentro de un plazo razonable (...)”. De esta manera, éste podría ser uno de los mayores inconvenientes que se podrían adjudicar a la adhesión, pues no debe olvidarse que la justicia no puede ser plena si se produce con excesivo retraso.

Por otra parte, aquéllos a quienes el profesor Carrillo Salcedo⁴⁰¹ califica de “euroarrogantes” consideraban que con la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE al Tratado constitucional se habría cerrado un ciclo, y no sería ya necesario volver a plantear la cuestión de la adhesión al CEDH (opinión ésta que cabe considerarse equivocada, ya que la adhesión al CEDH y la Carta propia de derechos de la UE no son dos opciones excluyentes sino perfectamente compatibles en teoría y deseables en la práctica). Justificaban la insumisión del TJ al control externo del TEDH en la noción de autonomía del Derecho comunitario. No

401) CARRRILLO SALCEDO, J. A. Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero/junio 2001, pp. 7-26.

obstante, ésta sí quedaría respetada. Por un lado, el mecanismo del CEDH no puede considerarse incompatible con el art. 220 del TCE (art. I-30 de la Constitución Europea), pues es aquél un mecanismo de control externo al ordenamiento jurídico comunitario. Se trata simplemente de aplicar al TJ las mismas disposiciones que ya resultan de aplicación a los Tribunales constitucionales y a los Tribunales superiores de los Estados miembros. Por otro lado, las sentencias del TEDH son declarativas, no tienen efectos directos en el ordenamiento jurídico de las partes contratantes, y no podrían anular o modificar los actos comunitarios. Finalmente, debe recordarse que los litigios en materia de competencia entre la UE y los Estados miembros se resolverán exclusivamente de acuerdo con el ordenamiento jurídico comunitario, pues el TEDH no está facultado para intervenir en esta materia.

No han faltado las críticas que acusaban al propio TJ de defender su propia insumisión al TEDH, perfilándolo como una institución celosa y temerosa de perder su actual soberanía. Así, Mathieu se preguntaba si la adhesión constituye un problema de competencia o un problema de sumisión del TJ al TEDH, y concluía diciendo que “(...) está claro que el Tribunal [TJ] se ha mostrado hostil a esta adhesión por miedo a perder su soberanía, no suscitando abiertamente el debate (...)”⁴⁰² Contrástease esta crítica o acusación con la posición defensiva adoptada por autores tan cercanos al propio TJ acusado como Rodríguez Iglesias y Valle Gálvez, cuando advertían que: “(...) [n]aturalmente se trata de un problema jurídico que nada tiene que ver con la cuestión de la oportunidad de la adhesión, cuestión política sobre la que el Tribunal ha eludido cuidadosamente pronunciarse, ni siquiera indirectamente (...)” y que “(...) las opiniones doctrinales sobre las hipotéticas resistencias de un Tribunal de Justicia comunitario

402) MATHIEU, S. L'adhésion de la Communauté à la Convention Européenne des Droits de l'Homme: un problème de compétence ou un problème de soumission? *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1998, n° 414, pp. 31-36 (ver p. 35).

celoso de sus competencias o de su prestigio carecen de fundamento (...).”⁴⁰³

Además, en épocas pasadas ha existido una suerte de desconfianza hacia un sistema de protección europea de derechos humanos, el del CEDH, integrado por un conjunto muy amplio y heterogéneo de Estados, bajo el temor de que las instituciones comunitarias quedaran sujetas al control jurisdiccional de un TEDH que podía estar integrado por jueces de Estados no pertenecientes a la UE, incluso de Estados en transición de dictaduras a democracias⁴⁰⁴. Ante ello cabe responder que estos recelos, aun siendo comprensibles, deben quedar superados, pues con la adhesión la Unión ganaría más de lo que presumiblemente perdería. En primer lugar, un enfoque geográficamente superior es siempre deseable para una mayor garantía de los derechos humanos, pues en ocasiones bajo enfoques locales (léase estatales) se cometen no pocas violaciones de éstos como consecuencia de posturas maximalistas que quedarían corregidas en un ámbito superior (piénsese en la segregación racial llevada a cabo durante años en Estados Unidos precisamente bajo el amparo de las leyes de ese país, o en la vergonzosa política del *apartheid* practicada en Sudáfrica igualmente en ejecución de leyes internas, por citar apenas dos de los numerosos ejemplos). En este sentido, la homogeneidad cultural, lejos de ser una ventaja, supondría una trampa pues, alegando unas creencias y costumbres aparentemente compartidas, podrían pasarse por alto derechos básicos de las personas. Precisamente la aludida heterogeneidad de culturas en nuestro continente llevaría a una protección absoluta de los más elementales derechos, impidiendo

403) RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. / 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*, pp. 340-341.

404) Este temor es recogido por Carrillo Salcedo (CARRRILLO SALCEDO, J. A., *Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea*, p. 22), que en este punto cita a Rodríguez Bereijo, y que considera este miedo como exagerado.

así alegar ningún tipo de práctica o costumbre que resultara contraria a ellos. En segundo lugar, cabe considerar inadecuado el temor relativo a la procedencia nacional de los jueces: el hecho de que formen parte del TEDH jueces procedentes de países con antiguos regímenes poco democráticos no implica que los propios jueces sean sospechosos de no respetar la democracia. Por el contrario, puede pensarse que precisamente las duras experiencias sufridas en sus países les hayan hecho tomar una mayor conciencia de la importancia del respeto de los derechos humanos.

En cuanto a las **opiniones favorables a la adhesión**, en primer lugar cabe resaltar los méritos inherentes al propio CEDH. Es éste un Convenio elaborado en el Consejo de Europa (organización cuyos orígenes y perfil le otorgan una importante credibilidad en lo relativo a los derechos humanos), en vigor desde el 3 de septiembre de 1953 (la adhesión se produciría, pues, a un instrumento jurídico con casi cincuenta años de vigencia: en absoluto se podría acusar a tal empresa de aventurada, ni calificarla de salto al vacío) y al que todos los Estados miembros de la UE se han adherido (¿qué sentido tiene mantener la actual dicotomía entre la totalidad de los 25 Estados miembros -parte en el CEDH- y la UE -no perteneciente a dicho Convenio-?). Además, el CEDH es un Convenio que instaura un mecanismo internacional de control encargado a un órgano, el TEDH, independiente de los gobiernos de las partes contratantes. Dicho control, además, tiene un carácter subsidiario: rige el principio del previo agotamiento de los recursos internos, de manera que la protección de los derechos fundamentales recogidos en el CEDH incumbe, en primer lugar, a las autoridades y jurisdicciones nacionales. De acuerdo con ello, la adhesión de la Unión al CEDH supondría que el recurso al TJ se consideraría como un recurso interno, cuyo agotamiento previo sería requisito indispensable para acudir con posterioridad al TEDH.

En segundo lugar, los objetivos pretendidos con la adhesión suponen un fuerte apoyo a ésta. Básicamente se trataría con ella de consolidar la imagen de Europa como tierra de libertad y de democracia, con lo que el sistema jurídico institucional aparecería

como un sistema maduro, bien consolidado, plenamente equiparable en este sentido al de los Estados miembros. Se conseguiría el sometimiento de los actos comunitarios al control externo del TEDH, de manera que las instituciones comunitarias estarían obligadas a respetar los derechos fundamentales garantizados en el CEDH tal y como han sido interpretados por dicho Tribunal, y se evitaría la existencia de dos estándares distintos de protección, con los riesgos de contradicción que ambos conllevan, permitiendo establecer la protección de los derechos humanos de una manera uniforme en Europa⁴⁰⁵. En fin, la adhesión aportaría una importante cohesión política e institucional a la relación entre el ordenamiento de la UE, los ordenamientos de los estados miembros de ésta y el ordenamiento del Consejo de Europa⁴⁰⁶.

En tercer lugar, históricamente se han señalado dos ventajas que la adhesión produciría en el contexto de la ampliación de la UE⁴⁰⁷. Por un lado, el vínculo formal entre la UE y el Consejo de Europa podría verse como un fortalecimiento de la preocupación comunitaria por los derechos humanos ante la perspectiva de la incorporación a ella de Estados que anteriormente estuvieron bajo regímenes totalitarios. Tal preocupación existió en su día cuando se produjeron las incorporaciones de España, Grecia y Portugal, tras el regreso de estos países a gobiernos democráticos. En la Cumbre de Copenhague de junio de 1993, el mismo temor resurgió en relación con Polonia, Hungría, la República Checa, la

405) En este sentido se manifiesta SCHERMERS, H.G. The scales in balance: National Constitutional Court v. Court of Justice. *Common Market Law Review*, 1990, nº 27, pp. 97-105. SCHERMERS, H.G. The European Communities bound by fundamental human rights. *Common Market Law Review*, 1990, nº 27, pp. 249-258.

406) RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. / 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*, p. 338.

407) TWOMEY, P. M. European citizenship and human rights: actual situation and future perspectives.

República Eslovaca, Rumania y Bulgaria. Existía entonces cierto temor de que en algunos casos el deseo de lograr el acceso al mercado comunitario no fuera acompañado de una predisposición para asumir el respeto del imperio del Derecho establecido por los Estados miembros. Ante ello, se defendía la adhesión de la UE al CEDH como modo de asegurar una aplicación más uniforme y efectiva de dicho Convenio en los países del este, minimizándose las posibilidades de conflicto entre el TJ y los órdenes jurídicos de estos Estados, que podrían contener vestigios de tradiciones jurídicas no muy democráticas. Lo cierto es que, producida en 2004 la primera -y numerosa- incorporación a la UE de Estados del centro y este de Europa, estos temores pueden considerarse superados, si bien nunca deben perderse de vista del todo, pues ante la cuestión del respeto a los derechos humanos ha de estarse siempre vigilante.

En fin, la adhesión es vista por una parte importante de la doctrina como una manera de superar el régimen pretoriano de protección de los derechos fundamentales basado en el desarrollo jurisprudencial del TJ y ausente de coherencia, de delimitación de los derechos y de certeza jurídica y capacidad de predicción, razones por las que este sistema no satisface ni a la doctrina mayoritaria, ni a los Tribunales constitucionales nacionales⁴⁰⁸.

Por su parte, las distintas **instituciones comunitarias** han llevado a cabo diversas iniciativas favorables a la adhesión al CEDH que se remontan a la década de los setenta. Ya en 1973 el PE hizo hincapié en la importancia del tema de los derechos humanos⁴⁰⁹. Dos años después, en 1975 la Comisión Europea

408) En este sentido: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. / 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*, p. 338; FERNÁNDEZ SOLA, N. Reflexiones sobre los derechos humanos en la Unión Europea tras el Tratado de Ámsterdam.

409) Documento 297-72 de 28 de febrero de 1973.

comenzó a elaborar un catálogo de derechos fundamentales para dar una respuesta a la necesidad de las Comunidades de proteger unos derechos económicos y sociales no recogidos en el CEDH, pero esta empresa fue finalmente abandonada por falta de consenso⁴¹⁰. La propia Comisión transmitió un informe al PE y al Consejo el 4 de febrero de 1976 en el que excluyó la necesidad de que la Comunidad se adhiriese al CEDH⁴¹¹.

Sin embargo, tres años después comenzaría la sucesión de textos institucionales favorables a la adhesión. El 4 de abril de 1979 la Comisión (cambiando su criterio anterior partidario del establecimiento de un catálogo propio) elaboró un “Memorándum relativo a la adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”⁴¹², en el que propuso por primera vez al Consejo una adhesión formal al CEDH. Esa propuesta fue renovada años más tarde, en la Comunicación de la Comisión de 19 de noviembre de 1990. Tres años después, el 26 de octubre de 1993, volvería a insistir sobre la cuestión en un documento de trabajo titulado “La adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Ordenamiento Jurídico Comunitario”, donde analizó en particular dos aspectos: la base jurídica de la adhesión y el monopolio jurisdiccional del TJ.

Por su parte, el PE ha manifestado su opinión favorable a la adhesión en diversas ocasiones, como la “Resolución sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo de Derechos

410) Boletín de las CC.EE., 1975 (suplemento nº 5).

411) Informe titulado “La protección de los derechos fundamentales en la creación y desarrollo del Derecho comunitario” (Boletín de las CC.EE., suplemento 5/76).

412) Boletín de las CC.EE., suplemento 2/79. La Comisión consideraba que “(...) el mejor modo de satisfacer la necesidad de reforzar la protección de los derechos fundamentales a nivel comunitario consiste, en el momento presente, en la adhesión formal de la Comunidad Europea a la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (...).”

Humanos” de 18 de enero de 1994⁴¹³, para cuya adopción se tomó como base un informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos.

Lo cierto es que existían ciertas dudas resumidas en dos preguntas: saber si las Comunidades tenían o no competencia para adherirse al CEDH, y si tal adhesión resultaba o no compatible con las disposiciones de los Tratados constitutivos. Ante la evidente falta de acuerdo al respecto entre los Estados miembros (fundamentalmente en punto a la suerte que correría la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario con la adhesión), el Consejo decidió, el 26 de abril de 1994, solicitar un dictamen del TJ en los términos del entonces art. 228.6 del TCE⁴¹⁴, por el cual éste debía pronunciarse sobre las dos cuestiones ya apuntadas (competencia y compatibilidad). El TJ emitió su dictamen 2/94 el 28 de marzo de 1996⁴¹⁵. En él declaró la admisibilidad de la solicitud de dictamen respecto de la competencia, pero no así respecto de la compatibilidad, con lo que su respuesta fue emitida en términos de eminente provisionalidad. Como explica gráficamente Chueca Sancho, “[t]res problemas básicos debería haberse planteado el Tribunal de Justicia en el dictamen: la admisibilidad (...), la competencia (...) y la compatibilidad (...). Desde luego el órgano judicial tan sólo

413) DOCE C 44, p. 32.

414) “El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo N del Tratado de la Unión Europea.”

415) Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia. 28 de marzo de 1996. “Adhesión de la Comunidad al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. El texto de este dictamen puede leerse en *Revista de Instituciones Europeas*, 1996 (pp. 583-594). Especialmente interesante y crítico con él es el artículo de ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. Comunidad Europea y Convenio europeo de derechos humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (Comentario al Dictamen 2/94 del TJ, de 28 de marzo de 1996). *Revista de Instituciones Europeas*, 1996, pp. 817-838.

salta el primero de los cinturones defensivos, acampando *sine die* plácidamente ante las murallas y torreones del segundo.”⁴¹⁶

Por un lado, en lo referente a la competencia de la CE para adherirse al CEDH, el TJ concluyó que “[e]n el estado actual del Derecho comunitario, la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio”. Para llegar a esta conclusión, el TJ desarrolló el siguiente razonamiento. En primer lugar, aludió al principio de atribución de competencias, en virtud del cual las Comunidades sólo pueden actuar en la medida en que hayan recibido la correspondiente competencia para hacerlo, bien de forma explícita o bien de manera implícita (atribución explícita e implícita de competencias, respectivamente). En segundo lugar, el TJ procedió a verificar si existían en la CE competencias expresas o implícitas en lo que respecta a los derechos humanos. Y concluyó (de una manera muy criticada por la doctrina) que no había ni unas ni otras⁴¹⁷. En cuanto a las competencias expresas, el TJ señala en el apdo. nº 27 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.” Es ésta una afirmación cuya veracidad se puede contrastar mediante la lectura del propio TCE, en el cual, efectivamente, no se halla ninguna cláusula general de atribución competencial en el ámbito que nos ocupa. Ello llevó directamente al TJ a analizar si existían o no competencias implícitas. Pero en lugar de realizar una exposición fundamentada y acompañada de los pertinentes argumentos, el Tribunal se limitó a señalar de pasada la inexistencia de tal tipo de competencias. Así, en el apdo. nº 28 se establecía que “[a] no existir competencias

416) CHUECA SANCHO, Á. *Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*. Barcelona: Bosch, 1999, p. 266.

417) Tal conclusión resultaría aparentemente contradicha por la jurisprudencia del propio TJ, quien, meses más tarde, afirmó la competencia de la CE para concluir acuerdos de cooperación que incluyeran una cláusula relativa a los derechos humanos (STJ de 3 de diciembre de 1996, asunto C-268/94, *Portugal c. Consejo*).

específicas expresas o implícitas al respecto, es preciso examinar si el artículo 235 del Tratado puede constituir la base jurídica para la adhesión”. Por tanto el TJ pasó de puntillas sobre la cuestión de posibles competencias implícitas⁴¹⁸ y se adentró directamente en el análisis de una tercera posibilidad (desechadas las competencias expresas y las implícitas): la del entonces art. 235 del TCE⁴¹⁹. En relación con esta posibilidad, el TJ, tras valorar el objeto y alcance del artículo 235⁴²⁰, a continuación señaló que éste “(...) no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado (...)”, aseveración en principio irreprochable, al igual que la relativa a que tal artículo “(...) no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo.”⁴²¹ No obstante, aun siendo ello cierto, la

418) Ha sido muy criticado el que el TJ desdeñase de esta manera la existencia de competencias implícitas en lo referente a los derechos humanos, cuando para muchos lo cierto es que sí existen. En primer lugar, de lo contrario no podría hablarse lícitamente de una “Comunidad de Derecho”, tal y como hace el propio TJ en su jurisprudencia. En segundo lugar, el TJ señala en el apdo. 34 de este Dictamen que “(...) el respeto de los derechos humanos constituye (...) un requisito para la legalidad de los actos comunitarios (...)”, lo cual entra claramente en contradicción con su afirmación de la inexistencia de una competencia comunitaria en este ámbito. En tercer lugar, piénsese en cómo resultaría posible que el TCE articule una ciudadanía de la UE (con la pertinente atribución de derechos de tipo político a los ciudadanos de ésta) manteniendo al mismo tiempo que la CE carece de competencias en materia de derechos fundamentales.

419) “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.”

420) Apdo. 29 del Dictamen.

421) Apdo. 30 del Dictamen.

parte final del Dictamen resulta bastante criticable, al establecer -tras recordar que el respeto de los derechos humanos es un requisito para la legalidad de los actos comunitarios- que “(...) la adhesión al Convenio entrañaría un cambio sustancial del actual régimen comunitario de protección de los derechos humanos, en la medida en que implicaría la inserción de la Comunidad en un sistema institucional internacional distinto y la integración de la totalidad de las disposiciones del Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario.”⁴²² “Una modificación semejante (...) tendría una envergadura constitucional y sobrepasaría (...) los límites del artículo 235. Dicha modificación únicamente puede realizarse a través de una modificación del Tratado.”⁴²³ “(...) Por consiguiente, (...) en el estado actual del Derecho comunitario, la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio.”⁴²⁴

Por otro lado, respecto a la compatibilidad del CEDH con las disposiciones de los Tratados el TJ no admitió la solicitud del dictamen en este extremo, de manera que no se pronunció sobre él. Y para ello el TJ se escudó en que, a tal efecto, necesitaría disponer de una “(...) información suficiente sobre el modo en que la Comunidad proyecta someterse a los mecanismos actuales y futuros de control jurisdiccional establecidos por el Convenio.”⁴²⁵ Frente a tal necesidad, el TJ señaló que él mismo “(...) no ha recibido precisión alguna sobre las soluciones previstas en lo que respecta a la forma concreta de dicha sumisión de la Comunidad a un órgano jurisdiccional internacional”⁴²⁶, lo que le llevó a concluir que “(...)

422) Apdo. 34 del Dictamen.

423) Apdo. 35 del Dictamen.

424) Apdo. 36 del Dictamen. Por lo que respecta a las motivaciones que llevaron al TJ a adoptar tal enfoque respecto de la competencia, ya fueran éstas el deseo de alejar el espectro del control del TEDH, o el respeto debido al principio de competencias de atribución, lo cierto es que mediante su postura favorable al escrupuloso respeto del procedimiento de “revisión constitucional”, el TJ ha favorecido el principio de la rigidez de la “Constitución comunitaria”.

425) Apdo. 20 del Dictamen.

426) Apdo. 21 del Dictamen.

el Tribunal de Justicia no se encuentra en condiciones de emitir un dictamen sobre la compatibilidad de la adhesión al Convenio con las normas del Tratado.”⁴²⁷

En conclusión, con la emisión del Dictamen 2/94 el TJ perdió una gran ocasión para haber dado un impulso importantísimo a la protección de los derechos fundamentales en el seno de la Unión. En su lugar, apostó por un posicionamiento conservador, quizás temeroso del alcance o la repercusión que su decisión iba a suponer. Recordando en este punto a Wachsmann⁴²⁸, puede reflexionarse sobre cómo “(...) la Comunidad, denunciada por los demagogos como la Europa de los mercaderes, rechaza pues, a través de su Tribunal de Justicia, unirse institucionalmente a la Europa de los derechos humanos (...).” En cualquier caso, aun suponiendo una contrariedad importante a las tesis pro-adhesión, visto hoy desde la distancia del tiempo gana sentido el carácter provisional o transitorio de la solución dada aquí por el TJ. Efectivamente, al establecer los términos de esta cuestión “en el estado actual del Derecho comunitario”, puede entenderse que el TJ estaba emplazando la respuesta a ocasiones futuras, de manera que el Dictamen 2/94 supuso una solución provisional que en modo alguno zanjaba el asunto de manera definitiva. Parecía encubrir una llamada sutil a la CIG que se celebraría ese mismo año de 1996 para que en ella se abordase la pertinente modificación del Tratado, necesaria, a juicio del propio TJ, si se pretende atribuir competencias a la Comunidad en materia de derechos fundamentales.

427) Apdo. 22 del Dictamen. Este argumento resulta sorprendente, y reviste una sospechosa apariencia de excusa por parte del TJ para esquivar una cuestión que le resulta molesta, pues dicho tribunal debería conocer de sobra los órganos de protección del sistema del Consejo de Europa, máxime cuando éstos llevaban ya unos cuantos años funcionando.

428) WACHSMANN, P. L'avis 2/94 de la Cour de Justice relatif à la adhesión de la Communauté Européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1996, p. 490.

IV.D. Estado actual de la cuestión. La adhesión según la Constitución europea y el CEDH

Fue finalmente la Convención encargada de preparar la **Constitución europea** la que incluyó directamente una referencia explícita a la adhesión de la UE al CEDH, al disponer que “[l]a Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales” (art. I-9.2). Esta fue la cláusula finalmente elegida, pero no debe olvidarse que se barajaron diversas hipótesis de lo más variadas para permitir la vinculación de la UE al sistema del Consejo de Europa. Estas iban desde la instauración de un procedimiento especial de remisión o consulta del TJ al TEDH, hasta la creación de una sala colegiada o cámara compuesta por jueces de ambos tribunales, pasando por la posibilidad de un recurso especial contra las instituciones de la UE ante el TEDH sin adhesión al CEDH. No obstante, atendiendo a los testimonios de los expertos⁴²⁹ acerca de los problemas jurídicos y prácticos que plantearían tales mecanismos, éstos fueron pronto desechados, y toda la atención quedó centrada en la adhesión de la UE al CEDH.

Nos encontramos, por tanto, ante un paso importante en este asunto: la voluntad de que la UE se adhiera formalmente al CEDH se puso de manifiesto por los miembros de la Convención y se confirmó posteriormente por los jefes de Estado y de Gobierno. Ahora es preciso saber cómo se producirá tal adhesión en el futuro. De momento el punto de inflexión en relación con la transitoriedad de la solución dada por el TJ en su dictamen 2/94 ya se ha dado.

De esta manera, queda más que patente la idea de que Carta propia de derechos y adhesión a un instrumento externo no son excluyentes sino complementarias y deseables, como garantía del pleno respeto de los derechos fundamentales por parte de la Unión.

429) Recuérdense las audiciones de los Sres. Schoo, Piris y Petite de 23 de julio de 2002 (documento de trabajo nº 13, pp. 14, 32 y 50-51), así como la audición del juez Fischbach de 17 de septiembre de 2002 (CONV 295/02).

De la misma manera que la existencia de la Carta no menoscaba en modo alguno las ventajas de hacer extensivo a los actos de la Unión el control del TEDH, tampoco la adhesión al CEDH reduce la importancia del catálogo de derechos fundamentales propio de la Unión. En definitiva, ambos pasos conducirían a una situación análoga a la existente en el interior de los Estados miembros, que cuentan con Constituciones protectoras de los derechos fundamentales y que se han adherido al mismo tiempo al control externo de éstos del sistema de Estrasburgo.

En el seno del Grupo II reinó una predisposición claramente favorable a la inclusión de esta cláusula constitucional, y se establecieron -entre otros- los siguientes argumentos políticos y jurídicos favorables a la adhesión. Puesto que la Unión reafirma sus valores propios a través de su Carta, la adhesión al CEDH daría un mensaje político claro en cuanto a la coherencia entre la UE y la “Europa en sentido amplio” reflejada en el seno del Consejo de Europa y su sistema paneuropeo de protección de los derechos humanos. Además, la adhesión al CEDH daría a los ciudadanos una protección análoga en relación con actos de la Unión de que disfrutaban actualmente frente a todos los Estados miembros. Esto parece constituir una cuestión de credibilidad (los Estados miembros han transferido múltiples competencias a la UE y se ha establecido la adhesión al CEDH como condición para la adhesión de nuevos Estados a la Unión) y una exigencia de la lógica más elemental (no es muy comprensible que las partes -los Estados miembros- formen parte del sistema del Consejo de Europa, y el todo -la UE- no). En fin, la adhesión sería un instrumento ideal para garantizar el desarrollo armonioso de la jurisprudencia de los dos tribunales europeos (TJ y TEDH), argumento que cobra aún más fuerza si cabe con la incorporación de la Carta en la Constitución. A este respecto no pueden olvidarse los problemas derivados de la ausencia de participación de la Unión en el sistema judicial de Estrasburgo en los casos en que el TEDH debe pronunciarse indirectamente sobre el Derecho comunitario sin que la UE pueda defenderse ante dicho Tribunal ni disponga de

un juez en el mismo que garantice la experiencia necesaria en el Derecho de la Unión.

En otro orden de cosas, la vieja discusión relativa al sujeto de la adhesión -las Comunidades o la Unión- ha quedado definitivamente zanjada con la desaparición del sistema de pilares y la atribución expresa de personalidad jurídica a la UE por el art. I-7 de la Constitución Europea, de manera que la dicción literal del art. I-9.2 es muy clara al respecto: “[l]a Unión se adherirá”.

Por otro lado, de entre los recelos que puede hacer plantear la adhesión, acaso sean las posibles repercusiones de ésta sobre el principio de autonomía del Derecho de la Unión (incluida la posición y la autoridad del TJ) las más relevantes. No obstante, dicho principio no se opone en modo alguno a la adhesión de la Unión al CEDH, tal y como se advierte claramente de los debates del Grupo II y las audiciones de expertos⁴³⁰. En efecto, tras la adhesión el TJ seguirá siendo al único árbitro supremo de las cuestiones de Derecho de la Unión y la validez de los actos de ésta. No podrá considerarse al TEDH como un tribunal supremo, sino como un tribunal especializado que ejerce un control externo sobre las obligaciones de Derecho internacional de la Unión derivadas de su adhesión al CEDH. En este sentido la posición del TJ sería análoga a la actual posición de los tribunales constitucionales o supremos nacionales respecto del TEDH.

Pese a lo escueto que pueda resultar el art. I-9.2, lo cierto es que la tarea de la Convención a este respecto quedaba limitada únicamente a la decisión sobre si procedía o no introducir en el Tratado una disposición constitucional -como la que finalmente se adoptó- que facultase a la Unión para adherirse al CEDH. Corresponderá, en cambio, a las instituciones de la Unión (y en particular al Consejo) decidir en un futuro la apertura de negociaciones relativas a

430) Véanse las intervenciones coincidentes de los jueces Skouris (documento de trabajo nº 19) y Fischbach (CONV 295/02), así como de los Sres. Schoo, Piris y Petite (documento de trabajo nº 13).

un Tratado de adhesión, así como establecer el marco concreto y el calendario en que éstas se han de llevar. Será entonces cuando se haga preciso abordar toda una serie de cuestiones técnicas sobre las modalidades concretas de adhesión. En definitiva, se trata de cuestiones que no revisten carácter constitucional, por lo que no fueron objeto de estudio por los convencionales.

Además, debe advertirse que la adhesión al CEDH no modificará el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, según se establece expresamente en el segundo inciso del art. I-9.2 del Tratado constitucional. En efecto, el ámbito de aplicación jurídica de la adhesión de la UE al CEDH se limitaría a las cuestiones en las que aquélla es competente, sin implicar en absoluto una ampliación de sus competencias, ni mucho menos el establecimiento de una competencia general de la Unión en materia de derechos fundamentales⁴³¹, la cual nunca ha sido incluida de manera expresa en los Tratados constitutivos ni lo es ahora en el Tratado constitucional. En el momento de la adhesión podría incluirse, bien en el Tratado de adhesión, bien en una declaración aneja de la Unión, o bien en ambos una declaración que subrayase las competencias limitadas de ésta en materia de derechos fundamentales. Además, cabe pensar que un mecanismo que permitiese la comparecencia solidaria de la Unión y de un Estado miembro como codemandados ante el TEDH podría garantizar que dicho tribunal no se pronunciara sobre el reparto de competencias entre aquélla y éste⁴³².

A tenor de las conclusiones a las que llegó el Grupo de Trabajo II de la Convención, la adhesión de la Unión al CEDH no supon-

431) Los trabajos preparatorios de la adhesión también se han fundado en esta hipótesis. Así, véase el estudio del Consejo de Europa (documento de trabajo n° 8, apdo. 26), confirmada por los jueces Skouris y Fischbach (documento de trabajo n° 9, CONV 295/02) y el Sr. Petite (documento de trabajo n° 13) en sus intervenciones respectivas.

432) Este mecanismo fue explicado por el juez Fischbach (CONV 295/02), y se explica también en detalle en el estudio del Consejo de Europa (documento de trabajo n° 8, párrafos 57-62).

dría que ésta se convirtiera en miembro del Consejo de Europa ni que llegara a ser un interlocutor político general en Estrasburgo, sino que la UE y su Derecho participarían exclusivamente (con un ámbito de aplicación limitado a sus competencias) en el sistema específico de control judicial de los derechos humanos establecido por aquel Convenio.

Sin anticipar los detalles que se negociarían en el momento de la adhesión, lo cierto es que los convencionales vislumbraban la posible existencia de un juez del TEDH elegido a tenor de la Unión, que aportaría a dicho tribunal conocimientos específicos del Derecho de la UE. Además, un representante de ésta participaría en el cometido específico del Comité de Ministros de velar por la ejecución de las sentencias de conformidad con el art. 46 del CEDH (lo que resulta importante, en particular para garantizar la información adecuada de dicho Comité sobre cuestiones de Derecho de la Unión como el sistema de competencias), pero no en las funciones generales del Comité ajenas al CEDH⁴³³.

Además, la adhesión de la Unión no afectará tampoco a la posición de cada uno de los Estados miembros respecto del CEDH, reflejadas concretamente en sus decisiones individuales sobre la ratificación de determinados protocolos adicionales, en las reservas que formularon en el momento de ratificar el CEDH o sus protocolos adicionales, y en su derecho a adoptar medidas de derogación específicas. Todo ello no resultaría afectado por la adhesión, puesto que son aspectos que afectan al Derecho nacional de cada Estado, en tanto que la adhesión de la UE únicamente tendría efectos jurídicos en lo relativo al Derecho de la Unión.

Por su parte, el propio Consejo de Europa no ha sido indiferente al movimiento constitucional vivido en la UE, y no ha desconocido el interés suscitado por la adhesión de la UE al CEDH. Así, el 13

433) Sin perjuicio del actual régimen de participación de la Comunidad en las reuniones del Comité de Ministros, sin derecho de voto (véase el documento de trabajo n° 8, párrafo 34).

de mayo de 2004 se adoptó el **Protocolo adicional nº 14 al CEDH** por el que se reforma el sistema de control de dicho Convenio y en el que, entre otras cosas, se añade un nuevo párrafo 2 al art. 59 del CEDH, que posibilita ahora la adhesión de la UE a éste⁴³⁴. En el informe explicatorio que acompaña a dicho Protocolo se hace mención de esta novedad, y se recuerda que en el futuro serán precisas más modificaciones del CEDH para permitir la adhesión desde un punto de vista técnico y jurídico. Ya en 2002 el Comité Director para los Derechos Humanos (CDDH) elaboró un informe en el que identificaba cuáles habrían de ser esos aspectos a modificar⁴³⁵ y lo transmitió al Consejo de Ministros, que tomó nota de él. El CDDH estableció que tales modificaciones podrían realizarse bien a través de un Protocolo modificativo del CEDH o bien mediante un Tratado de adhesión entre la UE y los Estados miembros del CEDH. El CDDH expresó su preferencia por esta última opción, si bien se consideró recomendable omitir toda referencia a un posible Tratado de adhesión en el Protocolo 14 en orden a dejar todas las opciones abiertas para el futuro.

En el momento de redactar el citado Protocolo 14 no era posible iniciar las negociaciones (mucho menos concluir un acuerdo) con la UE al respecto de la posible adhesión de esta última al CEDH, y ello sencillamente porque la Unión todavía carecía -y sigue careciendo formalmente hasta que el Tratado constitucional sea ratificado y entre en vigor- de la competencia para ello. Este hecho imposibilitó la inclusión en el Protocolo 14 de las restantes modificaciones del CEDH necesarias para permitir dicha adhesión, las cuales deberán ser negociadas por todas las partes implicadas cuando llegue el momento. En conclusión, habrá que estar a los acontecimientos que se produzcan en el seno de la UE en lo relativo al proceso de ratificación y entrada en vigor de su Tratado constitucional.

434) “*The European Union may accede to this Convention*”, dice exactamente la versión original inglesa.

435) Documento DG-II (2002)006.

ANEXOS

ANEXO I: DECLARACIÓN N° 23 ANEXA AL TRATADO DE NIZA RELATIVA AL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA⁴³⁶

- 1) En Niza se han decidido importantes reformas. La Conferencia se congratula por la culminación con éxito de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros e insta a los Estados miembros a que ratifiquen rápidamente el Tratado de Niza.
- 2) La Conferencia conviene en que la conclusión de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros abre paso a la ampliación de la Unión Europea y subraya que, con la ratificación del Tratado de Niza, la Unión Europea habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos Estados miembros.
- 3) Una vez abierto el camino a la ampliación, la Conferencia apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En 2001, las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecerán un amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de

436) Adoptada en el Consejo Europeo de Niza (Francia), que tuvo lugar los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. DOCE C 80 de 10 de marzo de 2001, pp. 85-86

la sociedad civil, etc. Se asociará a este proceso a los Estados candidatos según modalidades por definir.

- 4) Tras un informe que se presentará en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo aprobará, en su reunión de Laeken/ Bruselas en diciembre de 2001, una declaración que incluya iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso.
- 5) Este proceso deberá abordar, en particular, las siguientes cuestiones:
 - la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad;
 - el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia;
 - la simplificación de los Tratados, con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado;
 - la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.
- 6) La Conferencia, al seleccionar estos temas de reflexión, reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros.
- 7) La Conferencia acuerda que, una vez terminado este trabajo preparatorio, se convoque una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en 2004, para tratar las cuestiones antes mencionadas con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados.
- 8) La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros no constituirá en ningún caso un obstáculo o

una condición previa al proceso de ampliación. Por otra parte, se invitará a participar en la Conferencia a aquellos Estados candidatos que hayan concluido las negociaciones de adhesión con la Unión y se invitará en calidad de observadores a aquellos candidatos que no las hayan concluido.

ANEXO II: DECLARACIÓN DE LAEKEN SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA⁴³⁷

I. EUROPA EN UNA ENCRUCIJADA

Pueblos y Estados han intentado durante siglos asegurarse el dominio del continente europeo mediante la guerra y las armas. En este continente maltrecho por dos sangrientas guerras y por el declive de su posición en el mundo, se abrió paso la idea de que el sueño de una Europa fuerte y unida sólo podría realizarse en la paz y mediante la concertación. Para derrotar definitivamente a los demonios del pasado, se comenzó por instaurar una comunidad del carbón y del acero, a la que se añadieron más adelante otras actividades económicas, como la agricultura. Finalmente, se puso en marcha un auténtico mercado único de mercancías, personas, servicios y capitales al que se añadió en 1999 una moneda única. El 1 de enero de 2002, el euro se convertirá en una realidad cotidiana para 300 millones de ciudadanos europeos.

Así pues, la Unión Europea se ha realizado de forma progresiva. Al principio se trataba ante todo de una cooperación económica y técnica. Hace veinte años se reforzó considerablemente la legitimidad democrática, que hasta la fecha había residido exclusivamente en el Consejo, mediante la primera elección directa del Parlamento Europeo. Durante los últimos diez años se ha comenzado a construir una unión política y se ha establecido una cooperación en los

437) Adoptada en el Consejo Europeo de Laeken (Bélgica) que se celebró los días 14 y 15 de diciembre de 2001. <http://www.europa.eu.int>

ámbitos de la política social, el empleo, el asilo, la inmigración, la policía, la justicia y la política exterior, así como una política común de seguridad y defensa.

La Unión Europea es un éxito. Europa vive en paz desde hace más de medio siglo. Junto con América del Norte y Japón, la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. Y gracias a la solidaridad entre sus miembros y a un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida en las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso.

Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está en camino de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del de hace cincuenta años, cuando seis Estados iniciaron el proceso.

El reto democrático europeo

La Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto, uno dentro y otro fuera de sus fronteras. Dentro de la Unión, es preciso aproximar las instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación entre dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Desean unas instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes. Muchos piensan también que la Unión debería prestar mayor atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los más mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor poner en manos de los representantes electos de los Estados miembros y de las regiones. Algunos sienten

incluso esta situación como una amenaza a su identidad. Pero, lo que es quizás aún más importante: los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático.

El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado

Fuera de sus fronteras, la Unión Europea se enfrenta asimismo a un entorno mundializado en rápida mutación. Tras la caída del Muro de Berlín, por un momento pareció que podríamos vivir por largo tiempo en un orden mundial estable, sin conflictos, basado en los derechos humanos. Pero apenas unos años más tarde desapareció esa seguridad. El 11 de septiembre nos ha abierto brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y siguen siendo alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo.

¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? Europa como el continente de los valores humanistas, la Carta Magna, el *Bill of Rights*, la Revolución francesa, la caída del Muro de Berlín. El continente de la libertad, de la solidaridad y, sobre todo, de la diversidad, lo que implica el respeto de las lenguas, culturas y tradiciones de los demás. La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión sólo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho.

Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra

los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible.

Las expectativas del ciudadano europeo

La imagen de una Europa democrática y comprometida en el mundo concuerda perfectamente con lo que desea el ciudadano, que muchas veces ha dado a entender que desea un papel más importante de la Unión en asuntos de justicia y seguridad, de lucha contra la delincuencia transfronteriza, control de los flujos migratorios, de acogida a los solicitantes de asilo y a los refugiados provenientes de zonas de conflicto periféricas. También pide resultados en el ámbito del empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como en el ámbito de la cohesión económica y social. Exige un enfoque común con respecto a la contaminación, el cambio climático y la seguridad alimentaria. En resumen, todos los asuntos transfronterizos que, de modo instintivo, el ciudadano siente que sólo pueden abordarse mediante la cooperación. Del mismo modo, también desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y de defensa; con otras palabras, pide más acción y mejor coordinada para luchar contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor y en el resto del mundo.

Simultáneamente, ese mismo ciudadano considera que la Unión va demasiado lejos y actúa de modo demasiado burocrático en otros muchos ámbitos. A la hora de coordinar el entorno económico, financiero o fiscal, la piedra angular habrá de ser siempre el correcto funcionamiento del mercado interior y de la moneda única, sin poner en peligro las especificidades de los Estados miembros. Las diferencias nacionales y regionales a menudo son fruto de la historia o de la tradición, y pueden resultar enriquecedoras. Con otras palabras, lo que el ciudadano entiende por la “buena gestión de los asuntos públicos” es la creación de nuevas oportunidades,

no de nuevas rigideces. Lo que espera es más resultados, mejores respuestas a preguntas concretas y no un superestado europeo o unas instituciones europeas que se inmiscuyan en todo.

En resumen, el ciudadano pide un enfoque comunitario claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente un enfoque que haga de Europa un faro para el futuro del mundo, un enfoque que consiga resultados concretos en términos de más empleo, mayor calidad de vida, menos delincuencia, una educación de calidad y mejores servicios sanitarios. Para ello, Europa debe indudablemente buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse.

II. LOS RETOS Y REFORMAS EN UNA UNIÓN RENOVADA

La Unión debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz. Debe también encontrar respuesta a tres desafíos fundamentales: ¿cómo acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes al proyecto europeo y a las instituciones europeas? ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? ¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en el nuevo mundo multipolar? Para poder dar una respuesta hay que formular una serie de preguntas específicas.

Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea

El ciudadano alberga a menudo esperanzas con respecto a la Unión Europea a las que ésta no siempre da respuesta; y, en sentido inverso, el ciudadano tiene a veces la impresión de que la Unión hace demasiado en ámbitos en los que su intervención no es siempre indispensable. Por consiguiente, conviene aclarar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, simplificarlo y ajustarlo a la luz de los nuevos desafíos ante los que se encuentra la Unión. Ello puede suponer tanto la devolución de cometidos a los Estados miembros, como la asignación de nuevas funciones a la Unión o la ampliación de competencias existentes,

sin perder nunca de vista la igualdad de los Estados miembros y su solidaridad mutua.

Una primera serie de preguntas que deben plantearse se refiere al modo de hacer más transparente el reparto de competencias. ¿Podríamos a tal fin hacer una distinción más clara entre tres tipos de competencias: las competencias exclusivas de la Unión, las competencias de los Estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros? ¿A qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz? ¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad? ¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros? ¿Cuáles serían las consecuencias? La siguiente serie de preguntas tiene por objeto, dentro de este marco renovado y respetando el acervo comunitario, determinar si hay que proceder a un reajuste en el reparto de competencias. ¿De qué manera pueden tomarse como guía las esperanzas del ciudadano? ¿Qué misiones podrían derivarse de ello para la Unión? Y a la inversa ¿qué tareas sería preferible confiar a los Estados miembros? ¿Qué modificaciones a las distintas políticas es necesario introducir en el Tratado? Por ejemplo ¿cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherentes? ¿Hay que reactualizar las tareas de Petersberg? ¿Deseamos adoptar un enfoque más integrado en lo que se refiere a la cooperación policial y en materia penal? ¿Cómo reforzar la coordinación de las políticas económicas? ¿Cómo podemos intensificar la cooperación en los ámbitos de la inserción social, el medio ambiente, la salud y la seguridad alimentaria? Por el contrario ¿no debe confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y, allí donde su Constitución lo prevea, a las regiones? ¿No deben obtener garantías de que no se atentará contra sus competencias?

Por último, surge la pregunta de cómo garantizar que el reparto renovado de competencias no lleve a una ampliación furtiva de las competencias de la Unión o a un asalto a las competencias exclusivas

de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones. ¿Cómo garantizar al mismo tiempo que no se debilite la dinámica europea? En efecto, también en el futuro la Unión deberá poder reaccionar ante nuevos desafíos y desarrollos y deberá poder abordar nuevos ámbitos de actuación. ¿Deben revisarse a tal fin los artículos 95 y 308 del Tratado a la luz del acervo de la jurisprudencia?

La simplificación de los instrumentos de la Unión

No sólo es importante la cuestión de qué hace cada uno; importa igualmente determinar cómo actúa la Unión y cuáles son los instrumentos que utiliza. Las modificaciones sucesivas de los Tratados han conllevado en todas las ocasiones una proliferación de instrumentos y las directivas han ido evolucionando progresivamente para convertirse en actos legislativos cada vez más detallados. Resulta, pues, esencial preguntarse si no deben definirse mejor los distintos instrumentos de la Unión y si no hay que reducir su número.

Con otras palabras ¿debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación? ¿Debe reducirse el número de instrumentos legislativos: normas directas, legislación marco e instrumentos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones, coordinación abierta)? ¿Es o no deseable recurrir más a menudo a la legislación marco, que deja más margen a los Estados miembros para realizar los objetivos políticos? ¿Para qué competencias son la coordinación abierta y el reconocimiento mutuo los instrumentos más adecuados? ¿Sigue siendo el principio de proporcionalidad la base de partida?

Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea

La Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone. Pero el proyecto europeo extrae también su legitimidad de instituciones democráticas, transparentes y eficaces. Los parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proyecto europeo. La declaración sobre el futuro de la

Unión, aneja al Tratado de Niza, subrayó la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea. Más en general, cabe preguntarse por las iniciativas que podemos tomar para crear un espacio público europeo.

La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres instituciones.

¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe ser designado el Presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa por los ciudadanos? ¿Debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Conviene crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas? ¿Es preciso reforzar el papel del Consejo? ¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo en el marco de sus competencias legislativas y de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador? ¿Debe el ciudadano tener mayor acceso a los documentos del Consejo? Por último ¿cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las instituciones?

Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

La tercera pregunta se refiere a los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las

instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros. ¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión? ¿Cuál será la función futura del Parlamento Europeo? ¿Qué ocurrirá en el futuro con la función y la estructura de las distintas formaciones del Consejo? ¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?

El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos

En el momento actual, la Unión Europea funciona con cuatro tratados. Los objetivos, competencias e instrumentos políticos de la Unión se encuentran diseminados en el conjunto de esos tratados. Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación.

Cabe formular a este respecto cuatro series de preguntas. La primera serie se refiere a la simplificación de los actuales tratados sin cambiar su contenido. ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?

Es preciso reflexionar a continuación sobre una posible reorganización de los tratados. ¿Debe hacerse una distinción entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de los textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del tratado básico y de las demás disposiciones de los tratados?

Hay que preguntarse además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión

de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos.

Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y reorganización no deberían conducir a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?

III. LA CONVOCATORIA DE UNA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. A la vista de lo anterior, dicha Convención tendrá el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.

El Consejo Europeo ha nombrado al Sr. V. Giscard d'Estaing Presidente de la Convención, y a los Sres. G. Amato y J.L. Dehaene Vicepresidentes.

Composición

Además de su Presidente y de sus dos Vicepresidentes, la Convención constará de 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro), de 30 miembros de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), de 16 miembros del Parlamento Europeo y de dos representantes de la Comisión. Los países candidatos a la adhesión participarán plenamente en los trabajos de la Convención. Estarán representados en las mismas condiciones que los Estados miembros actuales (un representante del Gobierno y dos miembros del Parlamento Nacional) y participarán en las deliberaciones, si

bien no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.

Los miembros de la Convención sólo podrán ser sustituidos por sus suplentes en caso de ausencia. Los suplentes serán nombrados de la misma forma que los miembros titulares.

El *Praesidium* de la Convención estará integrado por el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes de la Convención y nueve miembros de la misma (los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostenten la Presidencia del Consejo, dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos representantes de los diputados del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión).

Se invitará en calidad de observadores a tres representantes del Comité Económico y Social y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos, a los que se añadirán, en nombre del Comité de las Regiones, seis representantes (que el Comité de las Regiones designará de entre las regiones, las ciudades y las regiones con competencia legislativa), así como el Defensor del Pueblo Europeo. A invitación del *Praesidium* podrán tomar la palabra ante la Convención el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas.

Duración de los trabajos

La Convención celebrará su sesión inaugural el 1 de marzo de 2002. En dicha ocasión nombrará a su *Praesidium* y definirá sus métodos de trabajo. Los trabajos concluirán un año después, con antelación suficiente para que el Presidente de la Convención pueda presentar sus resultados al Consejo Europeo.

Métodos de trabajo

El Presidente preparará el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público. El *Praesidium* desempeñará un papel impulsor y aportará una primera base de trabajo para la Convención.

El *Praesidium* podrá consultar a los servicios de la Comisión y a los expertos de su elección sobre cualquier cuestión técnica en la que considere útil profundizar, y podrá crear grupos de trabajo *ad hoc*.

El Consejo se mantendrá al corriente de la marcha de los trabajos de la Convención. El Presidente de la Convención presentará un informe oral en cada Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos, lo que permitirá al mismo tiempo recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno.

La Convención se reunirá en Bruselas. Los debates de la Convención y todos los documentos oficiales serán públicos. La Convención desarrollará su actividad en las once lenguas de trabajo de la Unión.

Documento final

La Convención estudiará las diferentes cuestiones y establecerá un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso.

Junto con el resultado de los debates nacionales sobre el futuro de la Unión, el documento final servirá de punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental, que adoptará las decisiones definitivas.

Foro

Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se abrirá un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Estas organizaciones podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que deberá definir el *Praesidium*.

Secretaría

El *Praesidium* contará con la asistencia de una secretaria de la Convención, que será asumida por la Secretaría General del Consejo. Podrán incluirse en ella expertos de la Comisión y del Parlamento Europeo.

ANEXO III: DISCURSO DE INTRODUCCIÓN DEL PRESIDENTE D. VALÉRY GISCARD D'ESTAING A LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA⁴³⁸

Agradecimientos al Presidente del Consejo (por habernos creado), al Presidente del Parlamento Europeo (por acogernos y garantizar el contacto con los electores de la única institución europea elegida) y al Presidente de la Comisión (por inspirarnos y compartir con nosotros la experiencia de su institución).

Señores y señoras, ustedes son los miembros de la Convención sobre el futuro de Europa. Son ustedes los miembros de la Convención de Europa. En cuanto tales, tienen ustedes el poder con que está dotado todo órgano político: el de triunfar o el de fracasar.

De un lado se abre la sima del fracaso. Del otro, la estrecha puerta del éxito.

Si fracasamos, contribuiremos a la actual confusión del proyecto europeo, que sabemos que no está en condiciones de aportar, tras la ampliación en curso, un sistema de gestión de nuestro continente eficaz y accesible a la opinión pública. Lo que se ha venido construyendo desde hace cincuenta años daría así con su límite y se vería ante la amenaza de su desmembramiento.

Si nos sonrío el éxito, es decir, si llegamos al acuerdo de proponer

438) Pronunciado el 28 de febrero de 2002 en Bruselas con ocasión de la apertura de los trabajos de la Convención. CONV 4/02, Anexo 4.

una idea de la Unión Europea que de adapte a la vez a la dimensión continental y a las exigencias del siglo XXI, una idea portadora de unidad para nuestro continente y de respeto de su diversidad, podrán ustedes, al separarnos, regresar a sus países, ya sean ustedes italoeuropeos, angloeuropeos o polaco-europeos -o cualquiera de las otras posibilidades- con el sentimiento de haber contribuido, modesta pero eficazmente, a la escritura de un nuevo capítulo de la historia de Europa.

Como prefacio de esta Convención, quisiera decirles cuán esencial es nuestro trabajo para Europa, incluso para el mundo; decirles también que nuestra misión será difícil, pues deberá conjugar la dinámica de un movimiento que asocia a Estados y hombres con un gran rigor de pensamiento y método; quiero concluir con un llamamiento al entusiasmo dirigido a todos ustedes, miembros de la Convención, a los dirigentes de los Estados miembros y de los Estados candidatos y a todos los ciudadanos y ciudadanas de Europa, desde los de más edad, que sufrieron los crueles enfrentamientos del pasado, hasta los más jóvenes, que sueñan con ver cómo se abre en Europa una amplio espacio de libertad y oportunidades.

El Consejo Europeo no podía señalar de mejor manera la importancia de nuestros trabajos que creando este poderoso equipo de la Convención, del que ustedes son miembros.

Este equipo de 105 miembros da la talla del reto que se nos presenta:

- la Convención se apoyará en dos Vicepresidentes de envergadura, los señores Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene, que han desempeñado las más altas responsabilidades en dos países fundadores;
- la presencia, entre los representantes del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de los Gobiernos, de personalidades de gran nivel, que han reflexionado sobre los elementos del debate europeo, garantizará la calidad del

diálogo que habrán de mantener con sus autoridades nacionales, respecto a las que desempeñarán un indispensable papel de enlace;

- a todo esto, quiero dar mis más efusivas gracias a aquellas instancias que, en respuesta a mi llamamiento, han designado mujeres para representarlos;
- los dos representantes de la Comisión, por su parte, nos aportarán su gran experiencia y sus conocimientos prácticos sobre la Europa comunitaria;
- la importante representación de los países candidatos a la adhesión, con 39 miembros, garantizará que la Convención tenga conocimiento preciso de sus aspiraciones y del papel que desean desempeñar en Europa;
- la Secretaría General de la Convención estará bajo la dirección de un diplomático de alto nivel, con experiencia en las instituciones europeas. Agradezco al Gobierno del Reino Unido el que haya posibilitado su designación.

Por último, el pequeño equipo de la Secretaría General, joven y con talento, elegido exclusivamente en función de sus méritos, será sin duda el “think tank” más brillante de la gran aventura europea, así como un instrumento en favor de la coherencia y el método de nuestros trabajos.

La Convención sigue la senda de una historia europea rica y fecunda.

El camino recorrido desde Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak y Alcide de Gasperi es gigantesco, difícil de creer.

La simple presencia de todos ustedes en esta sala les hubiera parecido inimaginable, y hubiera hecho soñar, hace menos de sesenta años, a británicos, alemanes, franceses y neerlandeses, y hace menos de quince, a checos, húngaros y rumanos.

Europa ha ido avanzando paso a paso, de Tratado en Tratado. El camino está jalonado por acuerdos parciales, por crisis rápidamente

superadas. El rasgo más llamativo es que, si bien en algunos momentos Europa puede haber dado la impresión de estar bloqueada, en ningún caso ha retrocedido.

El cambio de moneda ha puesto de manifiesto la destacada capacidad de adaptación, con muestras de alegría popular, de 302 millones de europeos, que han desechado olímpicamente el reproche de euroesclerosis y han demostrado que son capaces de aprobar lo que se les propone cuando lo consideran sencillo y útil.

A lo largo de este recorrido, las instituciones europeas, el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Tribunal de Justicia han prestado destacados servicios, a los que hay que rendir homenaje.

Pero a la vez, preciso es constatar que estas acciones están alcanzando su límite. El proceso de unión de Europa da señales de agotamiento, como lo subraya la declaración de Laeken.

Los mecanismos de decisión se han hecho muy complejos, hasta el punto de que la opinión pública no los comprende. Desde Maastricht, los últimos Tratados han sido difíciles de negociar y no han se han ajustado a sus objetivos iniciales: los debates en las instituciones han hecho prevalecer los intereses nacionales sobre la consideración del bien común europeo. Por último, el índice de abstención en las elecciones europeas alcanza niveles inquietantes, superando por primera vez, en 1999, el umbral tan simbólico del 50%.

Con su configuración actual, Europa está al borde de la inadaptación. Más crítica aún será la situación con una Europa ampliada.

En interés de Europa, pero también en interés del mundo, tenemos que ponerle remedio.

Al mundo de hoy le hace falta una Europa fuerte, unida y pacífica.

El mundo se sentiría mejor si pudiera contar con Europa, una Europa que se exprese con una voz única, desde luego para afirmar el respeto de sus alianzas, pero también para hacer oír, cada vez que

sea necesario, un mensaje de tolerancia y moderación, de apertura a las diferencias y de respeto de los derechos humanos.

No olvidemos que nuestro continente ha brindado a la humanidad, desde la antigüedad grecolatina hasta el siglo de las luces, las tres aportaciones fundamentales de la razón, el humanismo y la libertad.

Así es: todos se sentirían mejor en nuestro planeta si se pudiera oír la firme voz de Europa.

Si lo logramos, al cabo de 25 ó de 50 años -la distancia que nos separa del Tratado de Roma- Europa habrá cambiado su papel en el mundo.

Será respetada y escuchada, no sólo como la potencia económica que ya es, sino también como potencia política que hable de igual a igual con las mayores potencias del planeta, actuales o futuras, y que disponga de los medios de actuación para afirmar sus valores, garantizar su seguridad y desempeñar un papel activo en el mantenimiento de la paz internacional.

Nuestros trabajos, señoras y señores miembros de la Convención, no son más que una etapa de la nueva Europa, pero son un paso obligado para iniciar de nuevo nuestra aventura multinacional.

El estancamiento actual de Europa se debe a varios factores, en particular, la maraña de competencias, la complejidad de procedimientos y, quizás también, el debilitamiento de la voluntad política, pero sobre todo se debe, a mi entender, a una causa central: la dificultad de conjugar un fuerte sentimiento de pertenencia a la Unión Europea y el mantenimiento de una identidad nacional.

Esta dificultad existe ya hoy día, pero se acentuará con el número y la diversidad de los Estados que mañana habrán de participar en la vida de la Unión Europea.

Se trata de una exigencia relativamente nueva. Durante los primeros decenios de la unión de Europa, cuando las identidades nacionales seguían siendo fuertes, hasta el punto de haber alimentado

sangrientos enfrentamientos para protegerlas o extenderlas, y cuando el proyecto afectaba sólo a una pequeña parte de Europa, relativamente homogénea, la única cuestión que se planteaba era la de hacer avanzar la integración europea.

Desde los años 90, hemos visto crecer otra exigencia: la de intentar hacer compatibles el deseo de pertenencia a una Unión Europea fuerte y el mantenimiento de un sólido anclaje en la vida política, social y cultural nacional.

Hemos de actuar de manera que los gobiernos y los ciudadanos desarrollen una “*affectio societatis*” europea, fuerte y reconocida, a la vez que conservan su natural apego a la identidad nacional.

A la vista de todos estos datos, el Consejo Europeo, reunido en Laeken, decidió crear la Convención sobre el futuro de Europa, de la que ustedes son miembros, atribuyéndole la misión de preparar la reforma de sus estructuras y de comprometernos, si es que somos capaces de ello, en la vía de una Constitución para Europa.

¿Cuál será, pues, nuestro programa?

¿Y cómo vamos a llevar a cabo nuestros trabajos?

La situación europea actual nos invita a remontarnos al pasado, para hallar las fuentes y preguntarnos por la finalidad del proyecto europeo.

La primera fase de nuestros trabajos será, pues, una fase de escucha, abierta y atenta.

Tendremos que preguntarnos entre nosotros, miembros de la Convención, y preguntarles a todos nuestros interlocutores, para hallar la respuesta a la cuestión siguiente: “¿qué esperan los europeos de Europa al principio del siglo XXI?”.

Debemos iniciar nuestra andadura sin ideas preconcebidas y formar nuestra visión de la nueva Europa mediante la escucha constante y atenta de todos nuestros interlocutores, gobernantes y gobernados, agentes económicos y sociales, representantes de colectividades territoriales -ya presentes aquí-, miembros de asociaciones y de

la sociedad civil representadas en el foro, pero también de todos aquellos y aquellas que no tienen otra identidad que la de su pertenencia a Europa.

En esta escucha, hemos de dar especial realce a dos objetivos: los jóvenes, para quienes desearía que pudiésemos organizar una “Convención de los jóvenes de Europa”, que celebraría sesiones siguiendo nuestro modelo, y los ciudadanos de los países candidatos, que habrán de simultanear su descubrimiento y su aprendizaje de la Unión Europea.

Recurriremos a los medios contemporáneos e interactivos de escucha, en particular a Internet. Todos tienen que poder hacer oír su voz, lo que supone, claro está, una organización eficaz y descentralizada, que permita un diálogo sin fronteras ideológicas ni partidistas.

Asimismo, existe el deseo de una interrogación interactiva que permita a la sociedad civil reaccionar ante algunas de nuestras propuestas.

El Vicepresidente Jean-Luc Dehaene ha aceptado hacerse cargo de coordinar la actividad de la Convención en este ámbito.

Nuestras primeras reuniones se dedicarán a esta escucha de las exigencias de Europa.

Nos preguntaremos, en particular, ¿cómo se imaginan los europeos a Europa dentro de 50 años? ¿Desean una Europa que tienda hacia la homogeneidad -una Europa más uniforme- en el contexto de una dinámica de armonización?

¿Prefieren una Europa que conserve su diversidad, respetando las identidades históricas y culturales? Estos dos objetivos nos llevan, evidentemente, a planteamientos diferentes.

Al mismo tiempo tendremos que intensificar nuestra labor de escucha sobre una cuestión que la Declaración de Niza colocó entre las primeras prioridades de nuestra Convención y cuya importancia ha sido subrayada por la declaración de Laeken: la cuestión de la

definición de las competencias respectivas de la Unión Europea y de los Estados miembros: la respuesta a la famosa pregunta: ¿quién hace qué en Europa? ¿Cuáles deben ser esas competencias de la Unión y de los Estados? ¿Debe darse prioridad a las competencias exclusivas o hay que adaptarse a un amplio sector de competencias compartidas? ¿Cómo deben ejercerse esas competencias para que sean visibles y comprensibles para la opinión pública?

En esta labor de escucha, podremos recurrir a los enriquecedores trabajos que se han llevado a cabo en el marco del Parlamento Europeo.

Quizás, para facilitar la tarea de nuestros interlocutores de la sociedad civil, tendríamos que elaborar una especie de cuestionario sobre Europa, como ya se ha hecho en algunos Estados miembros.

Después de esta fase de escucha, tendremos que poner en marcha dos enfoques paralelos.

En primer lugar, tendremos que tratar de ofrecer respuestas a las preguntas planteadas en la Declaración de Laeken, que pueden dividirse en seis grandes grupos: cuestiones fundamentales sobre el papel de Europa, división de competencias en la Unión Europea, simplificación de los instrumentos de la Unión, funcionamiento de las Instituciones y su legitimidad democrática, una voz única para Europa en asuntos internacionales y, por último, el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos.

Simultáneamente, tendremos que examinar cuidadosamente las diferentes fórmulas para el futuro de Europa que han presentado otros y que circulan actualmente.

En esta fase, nuestro papel no consistirá en hacer juicios de valor sobre esas fórmulas, sino simplemente en examinarlas, tener en cuenta sus repercusiones y comprobar su coherencia, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones planteadas en Laeken, de forma que se valore su impacto en el futuro de Europa de aquí a 25 ó 50 años.

Examinaremos, en particular, las siguientes fórmulas:

- la organización de las instituciones europeas a tenor del Tratado de Niza;
- el plan para una Europa organizada siguiendo el modelo federal, como la han propuesto, en particular, altos responsables políticos alemanes;
- el documento elaborado por la Comisión Europea sobre la modernización del método comunitario;
- las soluciones presentadas bajo el epígrafe de una “federación de Estados nacionales”, impliquen o no la creación de una segunda cámara.

Una vez que hayamos concluido este examen, la Convención podrá iniciar la tercera fase de sus trabajos: sus recomendaciones y su verdadera propuesta.

Tendremos que responder a la demanda de simplificación de los Tratados, con el objetivo de lograr un único Tratado, legible y comprensible para todos.

La Declaración de Laeken deja a la libre discreción de la Convención la conveniencia de presentar opciones o de formular una única recomendación.

A la vista de nuestro planteamiento, no sería lógico tomar una decisión ahora.

No cabe duda, sin embargo, de que para la opinión pública nuestra recomendación tendría considerable peso y autoridad si pudiéramos lograr un amplio consenso sobre una propuesta única que pudiéramos presentar todos.

Si lográramos un consenso sobre este punto, abríramos la puerta hacia una Constitución para Europa.

Para evitar problemas semánticos, pongámonos de acuerdo ya en hablar de “un tratado constitucional para Europa”.

Quisiera hablar ahora de la realización de nuestros trabajos.

La tarea que tenemos por delante es inmensa, cualquiera lo puede comprobar, si queremos llevar hasta el final nuestras reflexiones y redactar los textos en los que se plasmen nuestras propuestas.

El plazo de un año que se nos ha dado resulta relativamente corto.

Trataremos de respetarlo.

Pero afirmo enseguida que no estoy dispuesto a sacrificar la autenticidad de la labor de escucha de los ciudadanos europeos, ni la calidad de los trabajos y de las propuestas elaboradas por nuestra Convención.

No abordaremos las modalidades prácticas de funcionamiento de nuestra Convención en esta sesión inaugural, sino que lo haremos en nuestra primera sesión de trabajo.

Sin embargo, quisiera presentar tres observaciones que considero importantes para la orientación de nuestros trabajos:

1. No somos ni una Conferencia Intergubernamental ni un Parlamento.

Somos una Convención.

No somos una Conferencia Intergubernamental, pues no hemos recibido un mandato de los Gobiernos para negociar, en su nombre, las soluciones que propondremos.

Tampoco somos un Parlamento, pues no somos una institución elegida por los ciudadanos para elaborar textos legislativos. Esa función corresponde al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

Somos una Convención.

¿Qué quiere decir eso?

Una Convención es un grupo de mujeres y de hombres reunidos con el único fin de elaborar un proyecto común.

El principio de nuestra existencia es nuestra unidad.

Los miembros de los cuatro componentes que conforman nuestra Convención no deberán considerarse como si fueran únicamente portavoces de las instancias que los han nombrado: Gobiernos, Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y Comisión. De la misma forma que Giuliano Amato no hablará en nombre de Italia, Jean-Luc Dehaene en nombre de Bélgica, ni yo mismo en nombre de Francia.

Cada uno respetará lealmente el mandato que se le ha confiado, pero deberá aportar su contribución personal a los trabajos de la Convención.

Hablemos claramente. Esta Convención no podrá lograr su objetivo si se limita a ser un lugar de expresión de opiniones divergentes. Tiene que convertirse en un crisol en el que cada mes se vaya fraguando un enfoque común.

Para escuchar, la Convención deberá dirigirse al exterior.

Pero para reflexionar acerca de lo que podemos proponer, los miembros de la Convención deberemos dirigirnos unos a otros y tratar de configurar, poco a poco, un “espíritu de la Convención”.

Mirar al exterior para escuchar. Mirar al interior para proponer.

2. Mi segunda observación se refiere a lo que se habrá de producir en el marco de la Convención.

La Declaración de Laeken ha dotado a la Convención de dos estructuras: un Presidente y dos Vicepresidentes permanentes, así como un *Praesidium* de doce miembros.

Algunos de ustedes tienen ya formada una opinión sobre cuáles serán los cometidos del *Praesidium* y el Pleno. Albergan el temor de que, en la práctica, se atribuyan al *Praesidium* las tareas principales.

Al respecto he de decirles que para mí ¡la Convención es la Convención!

Es normal que los trabajos de la Convención los prepare y organice un *Praesidium*, como es el caso en toda asamblea o agrupación.

Sin embargo, los debates se llevarán a cabo aquí y serán públicos.

El resto dependerá, en gran medida, de ustedes y del contenido de sus contribuciones.

Si sus contribuciones aspiran de manera efectiva a lograr un consenso, si tienen en cuenta las propuestas y observaciones de los demás miembros de la Convención, entonces será posible aquí, en el marco de la Convención, ir elaborando paso a paso el contenido del consenso definitivo.

3. Mi tercera observación es una simple reflexión.

Nuestra Convención constituye la primera ocasión, desde la Conferencia de Messina en 1955, en la que los responsables europeos se dotan de medios y de plazos para llevar a cabo una reflexión profunda sobre el futuro de la Unión Europea.

Es cierto que, a lo largo de todo este tiempo, ha habido varias conferencias intergubernamentales, pero las conferencias intergubernamentales son foros en los que se llevan a cabo negociaciones diplomáticas entre los Estados miembros y en los que cada Estado trata legítimamente de obtener el mayor beneficio posible, sin tener en cuenta la visión de conjunto.

Por su parte, el Consejo Europeo ha decidido en varias ocasiones celebrar reuniones sobre el futuro de las instituciones europeas, pero, ya sea debido a la presión de los acontecimientos internacionales o a exigencias de calendario, muy raramente estas deliberaciones han durado más de un día.

Por este motivo, los trabajos de esta Convención presentan el carácter de nueva fundación intelectual del futuro de la Unión Europea.

Como conclusión, señoras y señores, quisiera terminar haciendo una invitación al entusiasmo.

Una palabra que nos viene del griego, “en-thusia”, y que significa “inspirado por un dios”. En nuestro caso, la inspiración nos vendría de una diosa: ¡Europa!

Se nos reprocha muchas veces que no hacemos que la gente sueñe con Europa, que nos contentamos con construir una estructura complicada, opaca, reservada para los iniciados de la economía y de las finanzas.

Pues bien, ¡soñemos con Europa!

Imaginémonos un continente en paz, liberado de sus casillas y de sus obstáculos, y en el que se reconciliarán al fin la historia y la geografía, de forma que todos los Estados de Europa puedan construir juntos su futuro, después de haber seguido caminos distintos al oeste y al este.

Un espacio de libertad y de oportunidades, en el que cada persona se pueda desplazar en función de sus preferencias para estudiar, trabajar, emprender o completar su cultura.

Un espacio bien identificado por la manera de lograr la síntesis entre el dinamismo de la creación, la necesidad de solidaridad y la protección de los más débiles y de los más desfavorecidos.

Pero también un espacio en el que subsistan y se desarrollen identidades culturales fuertes, que, al tiempo que sean conscientes de sus orígenes, tengan curiosidad por los intercambios, y que puedan fomentarlos.

Imaginémonos también la voz de Europa en el mundo. Su unidad garantizará su influencia y su autoridad.

Todos conocemos la riqueza de nuestra cultura y el vigor eternamente renovado de su creatividad.

Europa ha aportado al mundo la razón, el humanismo y la libertad.

Europa tiene dotes para hacer escuchar su mensaje de moderación, de búsqueda de soluciones mutuamente aceptables y de pasión por la paz.

Su diversidad cultural garantiza su tolerancia.

También debe ser capaz de garantizar su propia seguridad, sea cual sea el peligro.

¡Podemos soñar y hacer soñar con Europa!

Si fracasáramos, cada país volvería a la lógica del libre comercio. Ninguno de nosotros, ni siquiera los más grandes, tendría peso suficiente frente a los gigantes mundiales. Nos quedaríamos entonces frente a nosotros mismos, preguntándonos amargamente cuáles han sido las causas de nuestro ocaso y de nuestra situación de dominados.

Nuestra invitación al entusiasmo se dirige a los demás europeos, pero también a nosotros mismos.

Para convencer a los demás y lograr que nos sigan, hemos de sentir un interés apasionado por el éxito de nuestra tarea, una tarea modesta en cuanto a la forma, pero inmensa en el contenido, porque si la llevamos a cabo con éxito, según el mandato que se nos ha confiado, iluminará el futuro de Europa.

¡Viva Europa!

Muchas gracias.

ANEXO IV: INFORME DE LA PRESIDENCIA DE LA CONVENCIÓN AL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO TRAS CONCLUIR AQUÉLLA SUS TRABAJOS⁴³⁹

1. En respuesta al mandato del Consejo Europeo, reunido en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001, la Convención sobre el futuro de Europa ha llevado a término su misión y presenta el resultado de su trabajo al Presidente del Consejo Europeo: un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.
2. Tal y como se contemplaba en la Declaración de Laeken, el Presidente de la Convención informó al Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos en sus reuniones de junio de 2002 (Sevilla), octubre de 2002 (Bruselas), diciembre de 2002 (Copenhague) y abril de 2003 (Atenas). En el Consejo Europeo de Salónica del 20 de junio de 2003 presentó las Partes I y II del proyecto de Tratado, que no han sido modificadas con posterioridad. Las Partes III y IV, cuyos textos provisionales se dieron a conocer en Salónica, se han ultimado entretanto y se adjuntan ahora.
3. Se acaban así diecisiete meses de trabajo de la Convención. Sus miembros, que se enumeran junto con sus suplentes en el Anexo I, se reunieron en sesión plenaria en veintiséis ocasiones (cincuenta y dos días) oyendo más de 1.800

439) CONV 851/03 de 18 de julio de 2004

intervenciones. Por otra parte, la Convención constituyó once grupos de trabajo y tres círculos de debate, cada uno de ellos con su propio y específico mandato, los cuales se reunieron para tratar cuestiones concretas (enumeradas en el Anexo II) y realizar recomendaciones al conjunto de la Convención. Los miembros de ésta presentaron 386 contribuciones escritas a la Convención en su conjunto y 773 contribuciones a los grupos de trabajo y círculos de debate.

4. El *Praesidium*, cuya lista de miembros figura en el Anexo I, se reunió en cincuenta ocasiones y presentó cincuenta y dos documentos a la Convención. Los miembros del *Praesidium* presidieron los grupos de trabajo y los círculos de debate enumerados en el Anexo II y presentaron sus informes a la Convención.
5. La Convención ha actuado con total transparencia: sus reuniones han estado abiertas al público y todos sus documentos oficiales se han hecho públicos en su página web, que tuvo una media de 47.000 visitantes al mes, cifra que alcanzó los 100.000 visitantes en junio de 2003. Además, ha tomado una serie de iniciativas a fin de garantizar una mayor participación en su labor. El Foro creado con arreglo a la Declaración de Laeken recibió 1.264 contribuciones de ONGs, del mundo empresarial, universitario y de otros sectores. Se organizaron reuniones con una amplia serie de grupos interesados en la Convención, entre los que figuraban confesiones y asociaciones religiosas, grupos de reflexión, representantes de organizaciones locales y regionales, y ONGs. Por último, en junio de 2002 se celebró una sesión plenaria especial, consagrada a la sociedad civil. En julio de 2002 se organizó una Convención de los Jóvenes; su presidente pasó a ser un observador más del trabajo ininterrumpido de la Convención.
6. Un elemento clave del éxito de la Convención ha sido el papel desempeñado por sus miembros provenientes de los países candidatos. De conformidad con la Declaración de Laeken, participaron plenamente en los trabajos de la Convención; ésta

fue más allá al invitar a un representante elegido entre ellos a participar en todos los debates del *Praesidium*. Se tomaron medidas en materia de interpretación para que los miembros de los países candidatos se dirigieran a la Convención en sus propias lenguas. La decisión sobre la ampliación adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2002 y el proceso posterior de ratificación en los países candidatos subrayan la importancia de estas decisiones aplicadas desde los comienzos de la Convención.

7. La misión encomendada a la Convención estaba fundada en los cuatro puntos abordados en la Declaración de Niza sobre el futuro de la Unión y posteriormente desarrollados en el mandato elaborado por el Consejo Europeo en Laeken. Durante sus primeras reuniones, la Convención abordó temas como la delimitación de competencias y la simplificación de los instrumentos y procedimientos de la Unión. Estos debates plenarios, junto con los resultados de la primera ronda de grupos de trabajo, permitieron a la Convención definir en octubre de 2002 la estructura del futuro tratado más apropiada para dar respuesta a las exigencias de claridad y simplificación. El resultado de la Convención queda reflejado en la fusión y la reorganización de los tratados existentes en forma de un proyecto de Constitución y dotando a la Unión Europea de una única personalidad jurídica. Este enfoque obtuvo el respaldo de un gran número de miembros de la Convención y permitió a ésta alcanzar un amplio consenso sobre el texto consolidado y completo de un proyecto de Tratado, compuesto de cuatro partes, que presenta al Consejo Europeo.
8. La Convención ha acordado una importante mejora de la naturaleza democrática de la Unión. La Constitución la incorpora y reclama una considerable expansión del papel del Parlamento Europeo, al duplicar el ámbito de la legislación por codecisión, que pasa a ser el procedimiento legislativo normal de la Unión, y una sustancial simplificación de los procedimientos legislativos. Se han concebido nuevos mecanismos con el fin

de garantizar un mejor flujo de información hacia los parlamentos nacionales y su participación en los trabajos de la Unión, en particular por lo que atañe a la legislación. Las competencias de la Unión se han aclarado, clasificado y afianzado, y su repertorio de instrumentos jurídicos se ha reducido en favor de una mejor comprensión por parte del público, de una mayor eficiencia de la acción y de una clara distinción entre el papel de la Unión y el de los Estados miembros.

9. A fin de que las tres instituciones centrales de la Unión puedan adaptarse a las nuevas dimensiones de la ampliación, se han incorporado medios que las refuercen a todas ellas, al mismo tiempo que se mantiene el equilibrio entre las mismas. La Convención cree que estas reformas mejorarán de manera sustancial la eficacia de la Unión.
10. La Constitución incorpora, como su Parte II, la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en el Consejo Europeo de Niza. La Convención observa que las Explicaciones elaboradas a instancias del *Praesidium* de la Convención de la Carta, y actualizadas bajo la autoridad del *Praesidium* de dicha Convención, son un importante instrumento de interpretación de la Carta.
11. La Convención elaboró un texto de nuevos Protocolos relativos al papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como Protocolos precisos sobre el Eurogrupo y Euratom. No se dedicó a revisar los protocolos existentes de los actuales tratados ni, por ello, a redactar el texto de los Protocolos mencionados en los artículos IV-1 y IV-2; le corresponderá a la Conferencia Intergubernamental llevar a cabo esta tarea. Del mismo modo, es dicha Conferencia quien establecerá las listas, previstas en los artículos III-213 y III-214, de los Estados miembros que participen en la cooperación estructurada y en la cooperación más estrecha en materia de defensa mutua y quien garantice que se realice la petición, recogida en la correspondiente declaración de la

Convención, en favor de la creación, con la mayor brevedad, de un servicio europeo para la acción exterior.

12. Se llama la atención del Consejo Europeo sobre otros dos temas específicos a los que quizás desee dar seguimiento. En primer lugar, un gran número de miembros de la Convención abogó por un enfoque más ambicioso del tema de la transparencia, con la inclusión de la presunción automática del derecho de acceso a todos los documentos. La Constitución propuesta impone a las instituciones la obligación de adoptar normas sobre transparencia. Por consiguiente, el grado de ambición de estas normas y la medida en que se pueda dar respuesta a las peticiones de acceso han de abordarse en el marco de la legislación posterior.
13. Además, si bien algunos miembros deseaban volver a estudiar, y quizás actualizar, las disposiciones del Tratado Euratom, la Convención no ha estimado que tuviera mandato ni tampoco tiempo y competencia para ello. El futuro de Euratom es otro tema que quizás el Consejo Europeo desee abordar en otra fase.
14. Algunos miembros de la Convención, si bien no deseaban impedir un consenso, no pudieron dar su respaldo al proyecto de Constitución. Un grupo de cuatro miembros consideró que la Convención no había dado una respuesta apropiada al apartado del mandato de Laeken sobre el aumento de la legitimidad democrática; su informe alternativo en minoría, en el que propone una “Europa de las democracias”, se adjunta en el Anexo III.
15. Otros miembros de la Convención, aunque se sumaron al amplio consenso sobre el texto del proyecto de Constitución, hubiesen preferido un planteamiento que supusiera mayores cambios, en particular con respecto a la ampliación de la votación por mayoría cualificada y a los procedimientos para futuras reformas de la Constitución.
16. Gracias al elevado grado de entrega y compromiso de todos sus miembros, la Convención ha sido capaz de finalizar su

trabajo de manera satisfactoria y de presentar lo que el Consejo Europeo de Salónica consideró una buena base para iniciar la Conferencia Intergubernamental. La Convención espera que a lo largo de ésta se conserven el impulso que se ha dado y el equilibrio de la síntesis sobre la que se alcanzó un consenso tras un largo y detenido estudio.

17. La Convención, ejecutado el mandato que le confiriera el Consejo Europeo de Laeken, ha concluido. Con la presentación del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y del presente informe, su Presidencia da por cumplida su misión y termina pues su labor.
18. El archivo de la Convención quedará depositado en la Secretaría del Consejo.

ANEXO 1:

CONVENCIÓN EUROPEA - LISTA DE MIEMBROS⁴⁴⁰

ANEXO 2:

GRUPOS DE TRABAJO

ASUNTO	PRESIDENTE	INFORME
1. Subsidiariedad	Sr. Méndez de Vigo	CONV 286/02 de 23.9.2002
2. Carta	Sr. Vitorino	CONV 354/02 de 22.10.2002
3. Personalidad jurídica	Vicepresidente Amato	CONV 305/02 de 1.10.2002
4. Papel de los parlamentos nacionales	Sra. Stuart	CONV 353/02 de 22.10.2002
5. Competencias complementarias	Sr. Christophersen	CONV 375/1/02 de 4.11.2002
6. Gobernanza económica	Sr. Hänsch	CONV 357/02 de 21.10.2002
7. Acción Exterior	Vicepresidente Dehaene	CONV 459/02 de 16.12.2002
8. Defensa	Sr. Barnier	CONV 461/02 de 16.12.2002

440) Por razones de extensión no se reproduce aquí, sin perjuicio de poder ser consultada en el documento original.

9. Simplificación	Vicepresidente Amato	CONV 424/02 de 29.11.2002
10. Libertad, Seguridad y Justicia	Sr. Brutton	CONV 426/02 de 2.12.2002
11. Europa Social	Sr. Katiforis	CONV 516/1/03 de 4.2.2003

CÍRCULOS DE DEBATE

ASUNTO	PRESIDENTE	INFORME
1. Tribunal de Justicia	Sr. Vitorino	CONV 636/03 de 25.3.2003
2. Procedimiento presupuestario	Sr. Christophersen	CONV 679/03 de 14.4.2003
3. Recursos propios	Sr. Méndez de Vigo	CONV 730/03 de 8.5.2003

ANEXO 3:

INFORME ALTERNATIVO - LA EUROPA DE LAS DEMOCRACIAS

Los criterios incumplidos de Laeken

Como miembros de la Convención, no podemos respaldar el proyecto de Constitución Europea, que no cumple las exigencias de la Declaración de Laeken de Diciembre de 2001.

En la Declaración de Laeken se dice que la Unión debe acercarse más a sus ciudadanos.

La mayor transferencia de toma de decisiones de los Estados miembros a la Unión, en relación con asuntos de justicia penal y nuevos ámbitos de política nacional, alejarán más a la Unión.

En Laeken se añade que la división de competencias será más transparente. Pero las nuevas categorías de “competencias compartidas” no garantizan la forma en que se repartirá el poder, especialmente porque los Estados miembros no estarán autorizados a legislar en esos ámbitos si la Unión decide actuar.

El Tribunal de Luxemburgo decidirá en caso de duda.

En Laeken se dice que la Unión tiene un funcionamiento demasiado burocrático.

El proyecto de Constitución no aborda las 97.000 páginas acumuladas del acervo comunitario y propone un nuevo instrumento legal, el “acto no legislativo”, mediante el cual la Comisión no electa podrá aprobar leyes vinculantes.

En Laeken se hace un llamamiento para que las instituciones europeas sean menos voluminosas y rígidas.

Pero la Constitución da más poder a todas las instituciones comunitarias existentes y crea una Europa de presidentes, con más empleos para los políticos y menos influencia para los pueblos.

Laeken destaca la importancia de los parlamentos nacionales y el Tratado de Niza “subrayó la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea”.

Los parlamentos nacionales pierden influencia en relación con la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Su nuevo papel que se propone de “garantizar” el cumplimiento del principio de subsidiariedad no es en realidad más que una exigencia que la Comisión no puede ignorar. No se devolverá a los Estados miembros ninguna competencia.

En Laeken se hace un llamamiento para más transparencia y eficacia en la Unión.

La Constitución concentra mayor poder ejecutivo y presupuestario en las auténticas instituciones de la Unión que han dado lugar a escándalos repetidos y continuos relativos a su mala gestión, al despilfarro y al fraude.

Laeken sugiere la posibilidad de una Constitución. Se plantea, por último, la cuestión de si esta simplificación y redistribución no deberían conducir a largo plazo a la adopción de un texto constitucional.

Pronto se recurrió la sugerencia de que los Tratados intergubernamentales existentes se transformen en una nueva Constitución Europea, pero sin estudio alguno ni de las alternativas ni de las consecuencias a largo plazo de semejante acto.

Finalmente, el objetivo principal de Laeken era una Europa democrática.

El proyecto de Constitución crea un nuevo Estado europeo centralizado con más poder, más alejado, con más políticos, más burocracia y con un gran vacío entre los gobernantes y los gobernados.

El Tratado EURATOM se incluyó en la Constitución en el último momento, sin que ningún grupo de trabajo hubiera tenido tiempo de revisarlo.

El proyecto de Constitución de la UE no se ha elaborado en ningún momento por los métodos normales democráticos:

- Los países adherentes fueron tratados como observadores en el *Praesidium* y no tuvieron derecho a opinar.
- En el poderoso *Praesidium* sólo estuvieron representadas tres familias políticas que redactaron un texto sin amplitud de miras.
- Se negó a los miembros el derecho de hacer traducir, distribuir, debatir y votar sus respectivas enmiendas.
- La Convención no tiene miembros de esa parte de la población que rechazó el Tratado de Maastricht en Francia o el Tratado de Niza en Irlanda.
- No se permitió a ninguna persona “euroescéptica” o “eurorealista” observar o participar en el trabajo del *Praesidium*, ni tampoco en ninguna de las secretarías que le asistían.

Giscard no ha permitido una votación democrática y normal en la Convención. El proyecto de Constitución va en contra de todos los principios democráticos. Deseamos un nuevo proyecto de una Convención mucho más representativa, democrática en su contenido y democrática en sus procedimientos.

Presentamos a la consideración de nuestros Primeros Ministros y de los demás ciudadanos, los quince puntos siguientes:

1. EUROPA DE LAS DEMOCRACIAS. La Unión Europea (UE) no tendrá una Constitución. Sin embargo, Europa deberá estar

organizada sobre una base interparlamentaria mediante un tratado de cooperación europea, lo que dará lugar a una Europa de las Democracias (ED) que sustituirá a la UE existente.

2. **UN TRATADO SIMPLIFICADO.** Las actuales 85 000 páginas de acervo comunitario que se ocupan de la UE y del EEE deben simplificarse de forma radical. No obstante, es necesario dar prioridad a las cuestiones transfronterizas sobre las que los Parlamentos nacionales no pueden actuar, de forma eficaz, por sí solos. Los Parlamentos nacionales tomarán las decisiones pertinentes en materia de subsidiaridad.
3. **APERTURA A TODAS LAS DEMOCRACIAS.** La adhesión a la ED estará abierta a todo Estado europeo democrático que sea signatario del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y lo respete plenamente.
4. **TOMA DE DECISIONES SIMPLIFICADA.** Los 30 procedimientos diferentes de toma de decisiones actualmente existentes en la UE deberán reducirse a dos: normas y recomendaciones. En aquellos casos en que se exija la mayoría cualificada, la propuesta en cuestión deberá obtener el 75 % de los votos a favor, siempre que no se disponga lo contrario.
5. **DERECHO DE VETO SOBRE CUESTIONES DE CRUCIAL IMPORTANCIA.** Los reglamentos serán válidos tan sólo en caso de haber sido aprobados por los Parlamentos nacionales. Dichos Parlamentos tendrán derecho de veto sobre cuestiones que consideren importantes.
6. **CUESTIONES FUNDAMENTALES COMUNES.** Las normas deberán abordar el ámbito del mercado común y determinadas normas mínimas comunes destinadas a proteger a los trabajadores, a los consumidores, la salud, la seguridad y el medio ambiente. En los otros ámbitos, la ED tendrá la facultad de dirigir recomendaciones a los Estados miembros que, a su vez, serán libres de adoptar, en todo momento, normas más rigurosas.

7. COOPERACIÓN FLEXIBLE. La ED podrá aprobar por unanimidad una cooperación flexible entre aquellos países que deseen cooperar más estrechamente. Asimismo, la ED reconocerá y ofrecerá su apoyo a otras organizaciones paneuropeas, tales como el Consejo de Europa.
8. APERTURA Y TRANSPARENCIA. El proceso de toma de decisiones y los documentos relevantes serán libremente accesibles, a menos que se confirme una causa razonable de excepción por mayoría cualificada.
9. SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE VOTACIÓN EN EL CONSEJO. Se pondrá en práctica un sistema de voto simplificado en el Consejo, que podría consistir en que cada Estado miembro disponga de un voto en el Consejo de la ED. Las decisiones por mayoría cualificada requerirán el apoyo de aquellos países que representan más de la mitad de la población total de la ED.
10. LOS PARLAMENTOS NACIONALES ELIGEN A LA COMISIÓN. Cada Parlamento nacional deberá elegir a su Comisario. Dicho Comisario participará en la comisión de asuntos europeos del Parlamento nacional en cuestión. Los Parlamentos nacionales podrán destituir a su Comisario. El Presidente de la Comisión será elegido de forma unánime por el Consejo Europeo. Asimismo, los Parlamentos nacionales decidirán sobre el programa legislativo anual y la Comisión actuará, en consecuencia, como secretaría del Consejo y de los Parlamentos nacionales.
11. NO A LA LEGISLACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL. Deberá moderarse el activismo jurídico del Tribunal de Justicia Europeo de Luxemburgo y dicho Tribunal deberá respetar el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos.
12. ACUERDOS DE COOPERACIÓN. Los Estados miembros y la ED podrán firmar acuerdos de cooperación de interés mutuo con Estados o grupos de Estados. La ED deberá respetar la

democracia parlamentaria de sus socios y podrá ofrecer ayuda financiera a los más pobres, fomentando, al mismo tiempo, acuerdos de libre comercio.

13. **MEJOR FISCALIZACIÓN.** El Defensor del Pueblo Europeo, el Tribunal de Cuentas y las Comisiones de Control Presupuestario del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, tendrán acceso a todos los documentos y a la contabilidad financiera.
14. **IGUALDAD LINGÜÍSTICA.** A la hora de legislar, todas las lenguas oficiales de la ED recibirán el mismo trato.
15. **NACIONES UNIDAS.** La ED no dispondrá de un ejército propio. El mantenimiento y restablecimiento de la paz serán responsabilidad de las Naciones Unidas y de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Los propios Estados miembros podrán optar por una defensa común en el marco de la OTAN, o bien por mantener una postura política neutral.

Contribución de los miembros de la Convención:

William Abitbol	(Miembro suplente)	PE
Jens-Peter Bonde	(Miembro)	PE
Per Dalggaard	(Miembro suplente)	Dinamarca - Parlamento
John Gormley	(Miembro suplente)	Irlanda - Parlamento
David Heathcoat-Amory	(Miembro)	Reino Unido - Parlamento
Esko Seppanen	(Miembro suplente)	PE
Peter Skaarup	(Miembro)	Dinamarca- Parlamento
Jan Zahradil	(Miembro)	Rep. Checa - Parlamento

ANEXO V: DECLARACIÓN DE ROMA⁴⁴¹

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como de los países adherentes y candidatos a la adhesión a la Unión Europea, el Presidente del Parlamento Europeo y el Presidente de la Comisión Europea, reunidos en Roma con ocasión de la inauguración de la Conferencia Intergubernamental (CIG) para la revisión de los Tratados:

- reafirman que el proceso de integración europea constituye la vocación esencial de nuestro continente y representa el principal instrumento para un papel internacional más eficaz de la Unión en apoyo de la paz, la democracia, la prosperidad y la solidaridad en todos los Estados miembros;
- subrayan que la inminente ampliación constituye un momento histórico, que enriquece a la Unión en términos de identidad y cultura y extiende la posibilidad de promover valores compartidos y de conferir peso y autoridad al papel de Europa en el mundo;
- confirman la importancia del compromiso de dotar a la Unión Europea de un texto constitucional basado en la igualdad de sus Estados, pueblos y ciudadanos que garantice eficacia, coherencia y eficiencia al papel de la Unión en el mundo, y asumen el Proyecto de Tratado de la Convención como una

441) Adoptada en Roma el 4 de octubre de 2004 con ocasión de la apertura de la CIG que habría de aprobar el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

buena base para iniciar los trabajos de la Conferencia Inter-gubernamental;

- vuelven a hacer votos por una conclusión de las negociaciones constitucionales antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004, para permitir de este modo que los ciudadanos europeos voten con pleno conocimiento de la futura arquitectura de la Unión;
- insisten en que la adopción de un Tratado constitucional representará una etapa fundamental en el proceso tendente a lograr una Europa más cohesionada, transparente y democrática, más eficiente y más próxima a los ciudadanos, inspirada en la voluntad de promover valores universales en primer lugar mediante la colaboración con las organizaciones internacionales multilaterales y confirmando una relación transatlántica sólida y equilibrada;
- rinden homenaje, ante este paso significativo e inminente, a cuantos, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha, han dedicado sus energías al proceso de integración europea: desde los fundadores de las Comunidades originarias a los dirigentes políticos de los Estados miembros que han continuado y llevado adelante su labor, a los ciudadanos y, sobre todo, a la juventud europea llamada a definir la imagen y la identidad de la Europa del mañana.

ANEXO VI: DECLARACIÓN DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE SOBRE LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA⁴⁴²

Hemos procedido a un repaso general del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Este Tratado es el fruto de un proceso colectivo destinado a dar la respuesta adecuada para un funcionamiento más democrático, más transparente y más eficaz de una Unión Europea ampliada.

Nuestra ambición europea, que tan buenos resultados nos ha dado desde hace más de cincuenta años y que ha permitido a Europa reunirse en torno a una misma visión, sigue siendo, ahora más que nunca, pertinente. Es esta ambición la que permite garantizar el bienestar de los ciudadanos, la defensa de nuestros valores y nuestros intereses y asumir nuestras responsabilidades como actor internacional de primer plano. Para luchar mejor contra el paro y la exclusión social, para favorecer un crecimiento económico sostenible, para responder a los desafíos de la mundialización, para salvaguardar la seguridad interior y exterior, para proteger el medio ambiente, necesitamos a Europa, una Europa más unida y más solidaria.

442) Adoptada en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16-17 de junio de 2005.

Hasta la fecha, diez Estados miembros han concluido con éxito los procedimientos de ratificación y han manifestado de este modo su adhesión al Tratado Constitucional. Hemos tomado nota de los resultados de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos. Estimamos que estos resultados no cuestionan la adhesión de los ciudadanos a la construcción europea. Los ciudadanos, no obstante, han manifestado preocupaciones e inquietudes que hay que tener en cuenta. Resulta necesario, por lo tanto, emprender una reflexión común a este respecto.

Este período de reflexión se aprovechará para hacer posible en cada uno de nuestros países un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos. Este debate dinamizador, que ya está en marcha en muchos Estados miembros, debe intensificarse y ampliarse. Las instituciones europeas deberán aportar también su contribución; en este contexto, corresponde a la Comisión un papel especial.

Los recientes acontecimientos no ponen en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación. Hemos convenido en que el calendario de la ratificación en distintos Estados miembros se adaptará, en caso necesario, a la luz de estos acontecimientos y en función de las circunstancias en dichos Estados miembros.

Volveremos a reunirnos durante el primer semestre de 2006 para proceder a una valoración de conjunto de los debates nacionales y acordar los próximos pasos del proceso.

ANEXO VII: ÍNDICE DEL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA, PROTOCOLOS, ANEXOS Y DECLARACIONES

PREÁMBULO

PARTE I

TÍTULO I. DE LA DEFINICIÓN Y LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN

TÍTULO II. DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

TÍTULO III. DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

TÍTULO IV. DE LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN

Capítulo I. Marco institucional

Capítulo II. Otras instituciones y órganos consultivos de la Unión

TÍTULO V. DE EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

Capítulo I. Disposiciones comunes

Capítulo II. Disposiciones particulares

Capítulo III. Cooperaciones reforzadas

TÍTULO VI. DE LA VIDA DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN

TÍTULO VII. DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN

TÍTULO VIII. DE LA UNIÓN Y SU ENTORNO PRÓXIMO

TÍTULO IX. DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN

PARTE II: CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN

PREÁMBULO

TÍTULO I. DIGNIDAD

TÍTULO II. LIBERTADES

TÍTULO III. IGUALDAD

TÍTULO IV. SOLIDARIDAD

TÍTULO V. CIUDADANÍA

TÍTULO VI. JUSTICIA

TÍTULO VII. DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA CARTA

PARTE III: DE LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN

TÍTULO I. DISPOSICIONES DE APLICACIÓN GENERAL

TÍTULO II. NO DISCRIMINACIÓN Y CIUDADANÍA

TÍTULO III. POLÍTICAS Y ACCIONES INTERNAS

Capítulo I. Mercado interior

Sección 1ª. Establecimiento y funcionamiento del mercado interior

Sección 2ª. Libre circulación de personas y servicios

Subsección 1ª. Trabajadores

Subsección 2ª. Libertad de establecimiento

Subsección 3ª. Libertad de prestación de servicios

Sección 3ª. Libre circulación de mercancías

Subsección 1ª. Unión aduanera

Subsección 2ª. Cooperación aduanera

Subsección 3ª. Prohibición de las restricciones cuantitativas

Sección 4ª. Capitales y pagos

- Sección 5ª. Normas sobre competencia*
 - Subsección 1ª. Disposiciones aplicables a las empresas*
 - Subsección 2ª. Ayudas otorgadas por los Estados miembros*
- Sección 6ª. Disposiciones fiscales*
- Sección 7ª. Disposiciones comunes*
- Capítulo II. Política económica y monetaria
 - Sección 1ª. Política económica*
 - Sección 2ª. Política monetaria*
 - Sección 3ª. Disposiciones institucionales*
 - Sección 4ª. Disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro*
 - Sección 5ª. Disposiciones transitorias*
- Capítulo III. Políticas en otros ámbitos
 - Sección 1ª. Empleo*
 - Sección 2ª. Política social*
 - Sección 3ª. Cohesión económica, social y territorial*
 - Sección 4ª. Agricultura y pesca*
 - Sección 5ª. Medio ambiente*
 - Sección 6ª. Protección de los consumidores*
 - Sección 7ª. Transportes*
 - Sección 8ª. Redes transeuropeas*
 - Sección 9ª. Investigación y desarrollo tecnológico y espacio*
 - Sección 10ª. Energía*
- Capítulo IV. Espacio de libertad, seguridad y justicia
 - Sección 1ª. Disposiciones generales*
 - Sección 2ª. Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*
 - Sección 3ª. Cooperación judicial en materia civil*
 - Sección 4ª. Cooperación judicial en materia penal*
 - Sección 5ª. Cooperación policial*
- Capítulo V. Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento
 - Sección 1ª. Salud pública*

- Sección 2ª. Industria*
- Sección 3ª. Cultura*
- Sección 4ª. Turismo*
- Sección 5ª. Educación, juventud, deportes y formación profesional*
- Sección 6ª. Protección civil*
- Sección 7ª. Cooperación administrativa*

TÍTULO IV. ASOCIACIÓN DE LOS PAÍSES Y TERRITORIOS DE ULTRAMAR

TÍTULO V. ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

Capítulo I. Disposiciones de aplicación general

Capítulo II. Política exterior y de seguridad común

Sección 1ª. Disposiciones comunes

Sección 2ª. Política común de seguridad y defensa

Sección 3ª. Disposiciones financieras

Capítulo III. Política comercial común

Capítulo IV. Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria

Sección 1ª. Cooperación para el desarrollo

Sección 2ª. Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países

Sección 3ª. Ayuda humanitaria

Capítulo V. Medidas restrictivas

Capítulo VI. Acuerdos internacionales

Capítulo VII. Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión

Capítulo VIII. Aplicación de la cláusula de solidaridad

TÍTULO VI. FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN

Capítulo I. Disposiciones institucionales

Sección 1ª. Instituciones

Subsección 1ª. El Parlamento Europeo

Subsección 2ª. El Consejo Europeo

Subsección 3ª. El Consejo de Ministros

Subsección 4ª. La Comisión Europea

Subsección 5ª. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Subsección 6ª. El Banco Central Europeo

Subsección 7ª. El Tribunal de Cuentas

Sección 2ª. Órganos consultivos de la Unión

Subsección 1ª. El Comité de las Regiones

Subsección 2ª. El Comité Económico y Social

Sección 3ª. El Banco Europeo de Inversiones

Sección 4ª. Disposiciones comunes a las instituciones, órganos y organismos de la Unión

Capítulo II. Disposiciones financieras

Sección 1ª. Marco financiero plurianual

Sección 2ª. Presupuesto anual de la Unión

Sección 3ª. Ejecución del presupuesto y aprobación de la gestión

Sección 4ª. Disposiciones comunes

Sección 5ª. Lucha contra el fraude

Capítulo III. Cooperaciones reforzadas

TÍTULO VII. DISPOSICIONES COMUNES

PARTE VII. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES

PROTOCOLOS Y ANEXOS

A) PROTOCOLOS ANEXOS AL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

1. Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea
2. Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad
3. Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
4. Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo
5. Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones

6. Protocolo sobre las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea
7. Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea
8. Protocolo sobre los Tratados y las Actas de Adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; de la República Helénica; del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia
9. Protocolo sobre el Tratado y el Acta de Adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca
10. Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo
11. Protocolo sobre los criterios de convergencia
12. Protocolo sobre el Eurogrupo
13. Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto de la Unión Económica y Monetaria
14. Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca respecto de la Unión Económica y Monetaria
15. Protocolo sobre determinadas funciones del Banco Nacional de Dinamarca
16. Protocolo sobre el régimen del franco de la Comunidad Financiera del Pacífico
17. Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea
18. Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo III-130 de la Constitución al Reino Unido y a Irlanda

19. Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto de las políticas relativas a los controles fronterizos, al asilo y a la inmigración, así como respecto de la cooperación judicial en materia civil y de la cooperación policial
20. Protocolo sobre la posición de Dinamarca
21. Protocolo sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores
22. Protocolo sobre el derecho de asilo a nacionales de los Estados miembros
23. Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y por el artículo III-312 de la Constitución
24. Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-41 de la Constitución
25. Protocolo sobre las importaciones en la Unión Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas
26. Protocolo sobre la adquisición de bienes inmuebles en Dinamarca
27. Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública en los Estados miembros
28. Protocolo sobre el artículo III-214 de la Constitución
29. Protocolo sobre la cohesión económica, social y territorial
30. Protocolo sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia
31. Protocolo sobre el artículo 40.3.3. de la Constitución irlandesa
32. Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-9 de la Constitución relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
33. Protocolo sobre los actos y tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea
34. Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión

35. Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero
36. Protocolo por el que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

B) ANEXOS AL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

- Anexo I. Lista prevista en el artículo III-226 de la Constitución
- Anexo II. Países y territorios de ultramar a los que se aplicarán las disposiciones del Título IV de la Parte III de la Constitución

DECLARACIONES ANEXAS AL ACTA FINAL

A) DECLARACIONES RELATIVAS A DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN

1. Declaración relativa al artículo I-6
2. Declaración relativa al apartado 2 del artículo I-9
3. Declaración relativa a los artículos I-22, I-27 y I-28
4. Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo
5. Declaración relativa al artículo I-25
6. Declaración relativa al artículo I-26
7. Declaración relativa al artículo I-27
8. Declaración relativa al artículo I-36
9. Declaración relativa a los artículos I-43 y III-329
10. Declaración relativa al artículo I-51
11. Declaración relativa al artículo I-57
12. Declaración relativa a las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales
13. Declaración relativa al artículo III-116
14. Declaración relativa a los artículos III-136 y III-267
15. Declaración relativa a los artículos III-160 y III-332

16. Declaración relativa a la letra c) del apartado 2 del artículo III-167
17. Declaración relativa al artículo III-184
18. Declaración relativa al artículo III-213
19. Declaración relativa al artículo III-220
20. Declaración relativa al artículo III-243
21. Declaración relativa al artículo III-248
22. Declaración relativa al artículo III-256
23. Declaración relativa al segundo párrafo del apartado 1 del artículo III-273
24. Declaración relativa al artículo III-296
25. Declaración relativa al artículo III-325 sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales por los Estados miembros en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia
26. Declaración relativa al apartado 4 del artículo III-402
27. Declaración relativa al artículo III-419
28. Declaración relativa al apartado 7 del artículo IV-440
29. Declaración relativa al apartado 2 del artículo IV-448
30. Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

B) DECLARACIONES RELATIVAS A PROTOCOLOS ANEXOS A LA CONSTITUCIÓN

Declaraciones relativas al Protocolo sobre los Tratados y las Actas de Adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; de la República Helénica; del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia

31. Declaración relativa a las Islas Aland
32. Declaración relativa al pueblo sami

Declaraciones relativas al Protocolo sobre el Tratado y el Acta de Adhesión de la República Checa, la República de

Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca

33. Declaración relativa a las zonas de soberanía del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Chipre
34. Declaración de la Comisión relativa a las zonas de soberanía del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Chipre
35. Declaración relativa a la central nuclear de Ignalina en Lituania
36. Declaración relativa al tránsito de personas por vía terrestre entre la región de Kaliningrado y otras partes de la Federación de Rusia
37. Declaración relativa a la Unidad 1 y a la Unidad 2 de la central nuclear de Bohunice V1 en Eslovaquia
38. Declaración relativa a Chipre
39. Declaración relativa al Protocolo sobre la posición de Dinamarca
40. Declaración relativa al Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión
41. Declaración relativa a Italia

BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS

- AA.VV. *Au nom des peuples européens - In the name of the peoples of Europe. Un catalogue des droits fondamentaux de l'Union européenne - A catalogue of fundamental rights in the European Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.
- AA.VV. *Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2005 (<http://www.realinstitutoelcano.org>).
- AA.VV. *European citizenship*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1994.
- AA.VV. *Human rights and the European Community: a critical overview. Volume I*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
- AA.VV. *Human rights and the European Community: methods of protection. Volume II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
- AA.VV. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*. Bruxelles: Bruylant, 2002.
- AA.VV. *La encrucijada constitucional de la Unión Europea (Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en Madrid los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001)*. Madrid: Civitas, 2002.

- AA.VV. *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea (Congreso Internacional sobre la protección de los derechos fundamentales en la UE - Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, octubre de 2001)*. Madrid: Civitas, 2002.
- AA.VV. *La subsidiarité et l'Europe*. Bruxelles: Bruylant, 2002.
- AA.VV. *Los derechos humanos en la Unión Europea (Seminario sobre derechos humanos en la Unión Europea, 1999, ESADE, Universidad Ramón Llull, Facultad de Derecho)*. Barcelona: J.M. Bosch, 2002.
- AA.VV. *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne. Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*. Berlin: Heymanns, 1990.
- AA.VV. *Quelle Europe pour les droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une "union plus étroite" (35 années de jurisprudence: 1959-1994)*. Bruxelles: Bruylant, 1996.
- AA.VV. *The European Union and human rights*. The Hague: Kluwer Law International, 1995.
- ALDECOA LUZARRAGA, F. *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Biblioteca Nueva. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004 (<http://www.realinstitutoelcano.org>).
- BETTEN, L. / GRIEF, N. *EU law and human rights*. London: Longman, 1998.
- CARLIER, J.Y. / DE SCHUTTER, O. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: son apport à la protection des droits de l'homme en Europe (Hommage à Silvio Marcus Helmons)*. Bruxelles: Bruylant, 2002.
- CHICHARRO LÁZARO, A. *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*. Navarra: Aranzadi, 2001.
- CHUECA SANCHO, Á. *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Barcelona: Bosch, 1999.

- DELEGACIÓN ESPAÑOLA DEL GRUPO DEL PARTIDO DE LOS SOCIALISTAS EUROPEOS. *Más Europa para más europe@s. Conferencia intergubernamental 2000 y Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea*. Madrid: Debates Europeos, 2000.
- DÍEZ PICAZO, L.M. *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2002.
- FIERRO, E. *The EU's approach to human rights conditionality in practice*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.
- FREIXES, T. / REMOTTI, J.C. *El futuro de Europa. Constitución y derechos fundamentales*. Valencia: Minim, 2002.
- MANGAS MARTÍN, A. / LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2004.
- MOLINA DEL POZO, C.F. *Comentarios al Proyecto de Constitución Europea*. Granada: Comares, 1996.
- OREJA AGUIRRE, M. *La Constitución Europea*. Madrid: Actas, 1994.
- PEDROL, X. / PISARELLO, G. *La 'Constitución' Europea y sus mitos. Una crítica al Tratado constitucional y argumentos para otra Europa*. Barcelona: Icaria, 2005.
- PILLORENS, M. *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*. Barcelona: Ariel Derecho, 1999.
- RASMUSSEN, H. *On law and policy in the European Court of Justice*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986.
- RODRÍGUEZ, Á. *Integración europea y derechos fundamentales*. Madrid: Civitas, 2001.
- TOUSCOZ, J. *La Constitution de l'Union européenne*. Bruxelles: Bruylant, 2002.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Actualidad Jurídica Aranzadi

FERRERES COMELLA, V. / SAIZ ARNAIZ, A. ¿Realmente hay que modificar la Constitución española para adecuarla a la cláusula de primacía de la Constitución europea? *AJA*, 2004, nº 645, pp. 1-6.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D. El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Constitución Europea. Los desafíos de la Unión. *AJA*, 2005, nº 658, pp. 2-7.

Anuario de Derecho Europeo – Universidad de Sevilla

ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F. Derechos fundamentales y Unión Europea: presente, pasado y futuro. *ADE*, 2002, nº 2, pp. 15-31.

CARRILLO SALCEDO, J.A. Una cuestión pendiente: la adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio europeo de derechos humanos. *ADE*, 2002, nº 2, pp. 109-116.

CORRIENTE CÓRDOBA, J.A. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *ADE*, 2002, nº 2, pp. 117-135.

EULALIA W. PETIT DE GABRIEL. La Unión Europea tras el Proyecto de Constitución. ¿La definición formal de un actor o el nacimiento de un diseño coherente de la acción exterior? *ADE*, 2003, nº 3, pp. 47-85.

FERNÁNDEZ TOMÁS, A. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: estructura, ámbito de aplicación, invocabilidad y contenido. *ADE*, 2002, nº 2, pp. 137-163.

GILES CARNERO, R. Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. *ADE*, 2003, nº 3, pp. 87-98.

GIRÓN LARRUCEA, J.A. La evolución del proyecto de integración europea. *ADE*, 2002, nº 2, pp. 201-258.

PELÁEZ MARÓN, J.M. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: somero análisis y alguna conjetura. *ADE*, 2001, nº 1, pp. 279-290.

PELÁEZ MARÓN, J.M. El Tratado de Niza, la Convención y la Conferencia Intergubernamental 2003. *ADE*, 2003, nº 3, pp. 155-166.

PÉREZ LUÑO, A.E. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: una aproximación desde la filosofía del Derecho. *ADE*, 2002, nº 2, pp. 313-327.

PUENTE EGIDO, J. Reflexión breve sobre algunas consecuencias de la transferencia de competencias estatales desde la Constitución española a las instituciones de la Unión Europea y al Tribunal de la Convención europea de los derechos del hombre. *ADE*, 2003, nº 3, pp. 124-154.

Anuario de Derechos Humanos - Universidad Complutense

CONSTANTINESCO, V. La Carta europea de derechos fundamentales. Una visión desde Francia. *ADH*, 2001, nueva época, vol. 2, pp. 179-195.

Anuario Jurídico de La Rioja

ÁLVAREZ PABLOS, A. La elaboración de la Carta europea de los derechos fundamentales (XXI Jornadas de Estudio: del Convenio europeo a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea). *AJLA*, 2000-2001, nºs 6-7, pp. 359-376.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. La protección de los derechos fundamentales en la UE: cuestiones pendientes tras la Carta de Niza (XXI Jornadas de Estudio: del Convenio europeo a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea). *AJLA*, 2000-2001, nºs 6-7, pp. 387-427.

PASTOR RIDRUEJO, J.A. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la reforma de la reforma (XXI Jornadas de Estudio: del

Convenio europeo a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea). *AJLA*, 2000-2001, n^{os} 6-7, pp. 429-442.

REQUEJO PAGÉS, J.L. Convenio europeo y Tribunal Constitucional. La inviable diversidad de contenidos en los enunciados de derechos fundamentales (XXI Jornadas de Estudio: del Convenio europeo a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea). *AJLA*, 2000-2001, n^{os} 6-7, pp. 377-386.

Autonomies - Revista Catalana de Derecho Público

AA.VV. Ejemplar monográfico - La perspectiva de la Constitución Europea: especial consideración del sistema institucional. *Autonomies*, noviembre 2003, n^o 29.

Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja

SANZ CABALLERO, S. A vueltas con una vieja cuestión: la adhesión de la CE / UE al Convenio europeo de derechos humanos tras la Carta. *BEULA*, 2003, n^o 11, pp. 69-80.

Cahiers de Droit Européen

LOUIS, J.V. La Convention et l'avenir de l'Union européenne. *CDE*, 2002, n^{os} 3-4, pp. 235-241.

LOUIS, J.V. Le projet de Constitution: continuité ou rupture? *CDE*, 2003, n^{os} 3-4, pp. 215-224.

Civitas - Revista Española de Derecho Europeo

BURGORGUE-LARSEN, L. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ante el Consejo Constitucional francés: entre lo novedoso y lo ortodoxo, Francia resiste. *Civitas*, 2005, n^o 14, pp. 257-281.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Locke y la Constitución Europea. *Civitas*, 2005, n^o 13, pp. 5-8.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. La Constitución española frente al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: entre la necesidad y la conveniencia de una reforma constitucional. *Civitas*, 2005, n^o 14, pp. 297-327.

Claves de Razón Práctica

RUBIO LLORENTE, F. La Carta europea de los derechos. *CRP*, mayo 2002, nº 122, pp. 4-11.

Common Market Law Review

ALKEMA, E. A. The EC and the European Convention of human rights: immunity and impunity for the Community? *CMLR*, 1999, pp. 498-508.

COPPEL, J. / O'NEILL, A. The European Court of Justice: taking rights seriously? *CMLR*, 1992, nº 29, pp. 669-692.

GAJA, G. Opinion 2/94: Accession by the Community to the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, 28 March 1996. *CMLR*, 1996, nº 33, pp. 973-989.

GOLDSMITH, Lord. A Charter of rights, freedoms and principles. *CMLR*, 2001, vol. 38, nº 5, pp. 1.201-1.216.

LENAERTS, K. / DE SMITJER, E. A "bill of rights" for the European Union. *CMLR*, 2001, nº 38, pp. 273-300.

PESCATORE, P. Nice - Aftermath. *CMLR*, 2001, nº 38, pp. 265-271.

SCHERMERS, H.G. The scales in balance: National Constitutional Court v. Court of Justice. *CMLR*, 1990, nº 27, pp. 97-105.

SCHERMERS, H.G. The European Communities bound by fundamental human rights. *CMLR*, 1990, nº 27, pp. 249-258.

SCHWARZE, J. The Convention's Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. *CMLR*, 2003, vol. 40, nº 5, pp. 1.037-1.045.

TOTH, A.G.: The European Union and human rights: the way forward. *CMLR*, 1997, nº 34, pp. 491-529.

TRIANAFYLLOU, D. The European Charter of fundamental rights and the "rule of law": restricting fundamental rights by reference. *CMLR*, 2002, vol. 39, nº 1, pp. 53-64.

WEILER, J. / LOCKHART, N. "Taking rights seriously" seriously: the European Court and its fundamental rights jurisprudence. *CMLR*, 1995, nº 32, pp. 51-94 (Part I); pp. 579-627 (Part II).

Cuadernos de Derecho Público

AA.VV. Número monográfico - Constitución Europea, Constituciones internas e integración. *CDP*, mayo/agosto 2001, nº 13.

AGUIAR DE LUQUE, L. Los derechos fundamentales en el proceso de integración europea. *CDP*, enero/abril 2003, nº 18, pp. 173-189.

SAIZ ARNAIZ, A. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales: ¿qué hay de nuevo? *CDP*, mayo/agosto 2001, nº 13, pp. 153-170.

Cuadernos Europeos de Deusto

AA.VV. Número monográfico sobre el Tratado de Ámsterdam. *CED*, 1999, nº 21.

AA.VV. Número monográfico sobre el Proyecto de Constitución Europea. *CED*, 2003, nº 30.

ALDECOA LUZARRAGA, F. El Tratado de Niza: consolidación y reforma de la Unión Europea. *CED*, 2001, nº 25, pp. 11-54.

ALDECOA LUZARRAGA, F. La política exterior común en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa: más Europa en el mundo. *CED*, 2004, nº 30, pp. 11-38.

ASTOLA MADARIAGA, J. Los derechos fundamentales y el Derecho comunitario. *CED*, 1998, nº 18, pp. 115-142.

BORRELL FONTELLES, J. Europa: los futuros posibles. *CED*, 2002, nº 27, pp. 81-89.

CLOSA, C. El valor de las instituciones: mandato y auto-mandato en el proceso de la Convención. *CED*, 2004, nº 30, pp. 39-56.

DE FEUDIS, L.S. El protocolo adicional nº 11 de la CEDH. *CED*, 1997, nº 16, pp. 69-90.

- MANGAS MARTÍN, A. ¿Qué modelo de integración política para Europa? *CED*, 2001, nº 24, pp. 89-100.
- MARISCAL, N. La gobernanza de la Unión. *CED*, 2002, nº 27, pp. 107-122.
- MARISCAL, N. Cuatro lecturas del Proyecto de Tratado de Constitución Europea. *CED*, 2004, nº 31, pp. 102-136.
- MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J. El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea. *CED*, 2004, nº 30, pp. 75-114.
- MATEO GONZÁLEZ, G. Hacia una Constitución Europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003 y 2004. *CED*, 2004, nº 30, pp. 115-140.
- MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea. *CED*, 2004, nº 30, pp. 141-162.
- MOURA RAMOS, R.M. A Carta dos direitos fundamentais da União Europeia e a protecção dos direitos fundamentais. *CED*, 2001, nº 25, pp. 161-185.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. Reestructuración de Tratados y visibilidad jurídica en la Unión Europea. *CED*, 2004, nº 30, pp. 163-182.
- SCHMITTER, P.C. Second thoughts on European citizenship as secondary citizenship. *CED*, 2003, nº 28, pp. 113-129.

Derechos y Libertades – Universidad Carlos III

- CUESTA CIVIS, Y. El Tribunal de Justicia y la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio de Roma: el dictamen 2/94. *DD.LL.*, 1999, nº 7, pp. 207-231.
- GARCÍA MANRIQUE, R. Los derechos de la Carta europea de derechos. *DD.LL.*, 2002, nº 11, pp. 373-398.
- PÉREZ LUÑO, A.E. La Carta de Niza y la Europa de los ciudadanos. Apostillas a la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *DD.LL.*, 2002, nº 11, pp. 45-64.

Diario La Ley

ARIAS RODRÍGUEZ, J.M. Consideraciones concisas sobre el Tratado que instituye una Constitución para Europa. *DLL*, 2005, n° 6.166, pp. 1-5.

CARRILLO SALCEDO, J. A. La Carta de los derechos fundamentales de la UE. *DLL*, 2004, n° 6.159, pp. 1-5.

Diritto del Lavoro

ARRIGO, G. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: prime osservazioni. *DL*, marzo/giugno 2001, anno 75, n° 2-3, pp. 191-197.

PERONE, G.C. Verso una "Costituzione sociale europea"? Presupposti, obiettivi ed efficacia della Carta dei diritti fondamentali. *DL*, marzo/giugno 2001, anno 75, n° 2-3, pp. 103-110.

Eipascope (Instituto Europeo de Administración Pública)

BEST, E. Crossing the bridge of size: reaching a deal at Nice. *Eipascope*, n° 2.000/3, pp. 2-9.

BEST, E. The Treaty of Nice: not beautiful but it'll do. *Eipascope*, n° 2.001/1, pp. 2-9.

CARRASCO MACÍA, L. Le project de Chartre des droits fondamentaux de l'Union européenne. *Eipascope*, n° 2.000/3, pp. 19-27.

CHRISTIANSEN, T. / GRAY, M. The Convention on the future of the EU. The European Commission and Treaty reform. *Eipascope*, n° 2.003/3, pp. 10-18.

European Law Journal

LA TORRE, M. The law beneath right's feet: preliminary investigation for a study of the Charter of fundamental rights of the European Union. *ELJ*, 2002, vol. 8, n° 4, pp. 515-535.

SADURSKI, W. Charter and enlargement. *ELJ*, September 2002, vol. 8, n° 3, pp. 340-362.

European Law Review

- AA.VV. Draft Constitutional Treaty of the European Union and related documents. *ELR*, 2003, vol. 28, n° 1, pp. 3-38.
- ALBI, A. / VAN ELSUWEGE, P. The EU Constitution, national constitutions and sovereignty: an assessment of a “European constitutional order”. *ELR*, 2004, vol. 29, n° 6, pp. 741-765.
- CARACCILO DI TORELLA, E. The changing shape of the “European family” and fundamental rights. *ELR*, 2002, vol. 27, n° 1, pp. 80-90.
- DAVIS, R.W. Citizenship of the Union... rights for all? *ELR*, 2002, vol. 27, n° 2, pp. 121-137.
- DE BÚRCA, G. The constitutional challenge of new governance in the European Union. *ELR*, 2003, pp. 814-839.
- DOUGAN, M. The Convention’s Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers? *ELR*, 2003, pp. 763-793.
- EDITORIAL. A Constitution whose bottle is definitely half-full and not half-empty. *ELR*, 2003, pp. 449-450.
- JAECKEL, L. The duty to protect fundamental rights in the European Community. *ELR*, 2003, pp. 508-527.
- LENAERTS, K. / DESOMER, M. Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means. *ELR*, 2002, vol. 27, n° 4, pp. 377-407.
- Mc GLYNN, C. Families and the European Union Charter of Fundamental Rights: progressive change or entrenching the status quo? *ELR*, 2001, vol. 26, n° 6, pp. 582-598.
- PERNICE, I. Multilevel constitutionalism in the European Union. *ELR*, 2002, vol. 27, n° 4, pp. 511-529.
- WILLIAMS, A. EU human rights policy and the Convention on the future of Europe: a failure of design? *ELR*, 2003, pp. 794-813.

European Public Law

- BIRKINSHAW, P. Constitutions, constitutionalism and the State. *EPL*, 2005, vol. 11, issue 1, pp. 31-45.
- CLOSA, C. Constitution and democracy in the Treaty establishing a Constitution for Europe. *EPL*, 2005, vol. 11, issue 1, pp. 145-161.
- DUHAMEL, O. Convention versus IGC. *EPL*, 2005, vol. 11, issue 1, pp. 55-62.
- LA TORRE, M. Europe's Constitution in times of empire. *EPL*, 2005, vol. 11, issue 1, pp. 47-54.
- MAGNETTE, P. / NICOLAÏDIS, K. Coping with the Lilliput syndrome: large vs. small Member States in the European Convention. *EPL*, 2005, vol. 11, issue 1, pp. 85-103.
- MENÉNDEZ, A.J. Between Laeken and the deep blue sea. *EPL*, 2005, vol. 11, issue 1, pp. 105-144.

Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia

- ALONSO GARCÍA, R. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. *GJ*, septiembre/octubre 2000, pp. 3-17.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. La reforma institucional en el Tratado de Niza. *GJ*, enero/febrero 2001, pp. 11-26.
- CEBADA ROMERO, A. Análisis reciente de la práctica convencional de la Unión Europea. Cambios introducidos en el procedimiento convencional por el Tratado constitucional de la UE. *GJ*, 2004, nº 233, pp. 3-17.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: un nuevo hito en el camino de la protección. *GJ*, 2001, nº 214, pp. 15-30.
- IBÁÑEZ GARCÍA, I. Los derechos fundamentales en la Unión Europea: el caso Berlusconi y el derecho de petición en la Constitución Europea. *GJ*, 2005, nº 236, pp. 3-50.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. Consideraciones sobre la formación de un Derecho Europeo. *GJ*, 1999.

Human Rights Law Journal

DRZEMCZEWSKI, P. The Council of Europe's position with respect to the EU Charter of fundamental rights. *HRLJ*, 2001, vol. 22, n^{os} 1-4, pp. 14-32.

KRÜGER, H.C. / POLAKIEWICZ, J.G. Proposals for a coherent human rights protection system in Europe. *HRLJ*, 2001, vol. 22, n^{os} 1-4, pp. 1-13.

MAHONEY, P. Separation of powers in the Council of Europe: the status of the European Court of Human Rights *vis-à-vis* the authorities of the Council of Europe. *HRLJ*, 2003, vol. 24, n^{os} 5-8, pp. 152-161.

RODGER, A. The future of the European Court of Human Rights. *HRLJ*, 2003, vol. 24, n^{os} 5-8, pp. 149-151.

Il Diritto dell'Unione Europea

BARBERA, A. La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione? *DUE*, n^{os} 2-3/2001, pp. 241-259

NAPOLETANO, N. La nozione di "campo di applicazione del diritto comunitario" nell'ambito delle competenze della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali. *DUE*, n^o 4/2004, pp. 679-721.

RASPADORI, F. Il "metodo comunitario" tra allargamento dell'Unione e Trattato costituzionale. *DUE*, n^o 4/2004, pp. 767-810.

Journal of Common Market Studies

MENÉNDEZ, A. Chartering Europe: legal status and policy implications of the Charter of fundamental rights of the European Union. *JCMS*, 2002, vol. 40, n^o 3, pp. 471-490.

Journal of European Integration / Revue D'Intégration Européenne

MACMULLEN, A. Intergovernmental functionalism? The Council of Europe in European integration. *JEI*, 2004, vol. 26, n° 4/2004, pp. 405-429.

SU, H. Can Constitution-building advance European integration? A three-pillared institutionalist analysis. *JEI*, 2004, vol. 26, n° 4/2004, pp. 353-378.

La Comunità Internazionale

FEROCI, F.N. L'Unione Europea e il Trattato costituzionale. *CI*, vol. 59, n° 4/2004, pp. 641-649.

RIZZO, A. L'Unione Europea e la Carta dei diritti fondamentali. Un rapporto ancora da definire. *CI*, vol. 56, n° 1/2001, pp. 103-128.

Maastricht Journal of European and Comparative Law

BARENTS, R. Some observations on the Treaty of Amsterdam. *MJECL*, 1997, vol. 4, pp. 332-345.

BELL, M. The new article 13 EC Treaty: a sound basis for European anti-discrimination law? *MJECL*, 1999, vol. 6, pp. 5-23.

BESSELINK, L. The member States, the national Constitutions and the scope of the Charter. *MJECL*, 2001, vol. 8 (*Special issue: European Charter of Fundamental Rights*), pp. 68-80.

DE WITTE, B. The legal status of the Charter: vital question or non-issue? *MJECL*, 2001, vol. 8 (*Special issue: European Charter of Fundamental Rights*), pp. 81-89.

HERINGA, A.W. Towards an EU Charter of fundamental rights? *MJECL*, 2000, vol. 7, pp. 111-116.

HERINGA, A.W. / VERHEY, L. The EU Charter: text and structure. *MJECL*, 2001, vol. 8 (*Special issue: European Charter of Fundamental Rights*), pp. 11-32.

LEMMENS, P. The relation between the Charter of fundamental rights of the European Union and the European Convention on human rights - Substantive aspects. *MJECL*, 2001, vol. 8 (*Special issue: European Charter of Fundamental Rights*), pp. 49-67.

LENAERTS, K. / DE SMIJTER, E. The Charter and the role of the European Courts. *MJECL*, 2001, vol. 8 (*Special issue: European Charter of Fundamental Rights*), pp. 90-101.

PARMAR, S. International human rights and the EU Charter. *MJECL*, 2001, vol. 8, n° 4, pp. 351-370.

WADDINGTON, L. Throwing some light on article 13 EC Treaty. *MJECL*, 1999, vol. 6, pp. 1-4.

Netherlands Quarterly Of Human Rights

BULTERMAN, M. The European Union and the European Convention on human rights. *NQHR*, 2004, vol. 22, n° 4, p. 654.

Noticias de la Unión Europea

BLÁZQUEZ PEINADO, M.D. La reforma institucional en el Tratado de Niza. *NUE*, marzo 2004, n° 230, pp. 5-18.

FERNÁNDEZ SOLA, N.: La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio europeo de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Comentario al Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *NUE*, enero 1997, n° 144, pp. 41-55.

FERNÁNDEZ SOLA, N. Reflexiones sobre los derechos humanos en la UE tras el Tratado de Ámsterdam. *NUE*, junio 2000, n° 185, pp. 9-22.

GIRÓN LARRUCEA, J.A. Caracteres esenciales del Proyecto de Tratado Constitucional mediante el que se propone la Constitución Europea. *NUE*, mayo 2004, n° 232, pp. 31-36.

GONZÁLEZ RIVAS, J.J. La Constitución Europea y su proyección en la actividad judicial: especial consideración de la incidencia

del Derecho comunitario europeo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *NUE*, 2005, nº 247, pp. 9-16.

IGLESIAS VELASCO, A.J. La Política Exterior y de Seguridad Común en la Constitución Europea. *NUE*, 2005, nº 246, pp. 85-91.

RODRIGUEZ-ARANA, J. Derechos fundamentales y construcción europea. *NUE*, enero 1998, nº 156, pp. 45-49.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. El Derecho Administrativo, la Unión Europea y los derechos fundamentales. *NUE*, noviembre 2004, nº 238, pp. 25-31.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. *NUE*, enero 2001, nº 192, pp. 9-20.

RUIZ-JARABO, P. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea y su renuncia a regular la competencia de los tribunales comunitario y de derechos humanos: ¿virtud o defecto? *NUE*, abril 2002, nº 207, pp. 9-23.

SALINAS ALCEGA, S. Desarrollos recientes en la protección de los derechos humanos en Europa: nuevos elementos en una vieja controversia: la adhesión de las Comunidades Europeas a la Convención europea de salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales. *NUE*, agosto/septiembre 2001, nºs 199-200, pp. 9-36.

SANZ CABALLERO, S. La Carta de derechos fundamentales de la UE en la Convención sobre el futuro de la UE: un encaje de filigrana. *NUE*, junio 2003, nº 221, pp. 47-57.

Oxford Journal of Legal Studies

CVIJIC, S. / ZUCCA, L. Does the European Constitution need Christian values? *OJLS*, 2004, vol. 24, nº 4, pp. 739-748.

Persona y Derecho - Universidad de Navarra

D'AGOSTINO, F. Raíces y futuro de la identidad europea. *PyD*, 2003, nº 49, pp. 33-41.

RODRÍGUEZ, J.P. La ciudadanía europea como presupuesto de la Carta de derechos fundamentales. *PyD*, 2001, nº 45, pp. 45-80.

TETTINGER, P.J. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *PyD*, 2001, nº 45, pp. 23-43.

Política del Diritto

COLAIANNI, N. Europa senza radici (cristiane)? *PD*, diciembre 2004, vol. XXXV, nº 4, pp. 515-531.

Política Exterior

BENEYTO PÉREZ, J.M. ¿Hacia una nueva Unión Europea? *PExt.*, 2001, vol. 15, nº 83, pp. 130-144.

DE AREILZA CARVAJAL, J.M. La Convención Europea: un balance. *PExt.*, julio/agosto 2003, vol. 17, nº 94, pp. 43-52.

DELAGE, F. / VALCÁRCEL, D. Europa y su Constitución. Valores, intereses, estrategias. *PExt.*, noviembre/diciembre 2003, vol. 17, nº 96, pp. 7-12.

GONZÁLEZ VALLVÉ, J.L. La construcción europea. *PExt.*, 2005, nº 106, pp. 13-20.

MOREIRO, C. Entre la Convención y la CIG: el diseño de la nueva Europa. *PExt.*, septiembre/octubre 2003, vol. 17, nº 95, pp. 105-112.

NAVARRO, A. La Europa de los ciudadanos. *PExt.*, enero/febrero 2005, nº 103, pp. 73-80.

OREJA AGUIRRE, M. En busca de una Constitución para Europa. *PExt.*, julio/agosto 2002, vol. 16, nº 88, pp. 87-102.

ORTEGA, M. Europa despierta. *PExt.*, julio/agosto 2003, vol. 17, nº 94, pp. 55-68.

PALACIO, A. La Convención Europea, un gran avance. *PExt.*, enero/febrero 2003, vol. 17, nº 91, pp. 47-58.

SÁNCHEZ GIJÓN, A. Consecuencias del “no”. *PExt.*, 2005, nº 106, pp. 21-26.

VALCÁRCEL, D. Sí a la Constitución Europea. *PExt.*, enero/febrero 2005, n° 103, pp. 81-87.

Pouvoirs - Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques

PERRAUDEAU, É. Les élections européennes de 2004. *Pouvoirs*, año XXX, n° 112, pp. 167-179.

Public Law

GREER, S. Protocol 14 and the future of the European Court of Human Rights. *PL*, 2005, pp. 83-106.

NICOL, D. Original intent and the European Convention on Human Rights. *PL*, 2005, pp. 152-172.

SHAW, J. Europe's constitutional future. *PL*, 2005, pp. 132-151.

Quaderni Costituzionali – Rivista Italiana di Diritto Costituzionale

ALONSO GARCÍA, R. Costituzione europea: un nuovo modello di giustizia costituzionale? *QC*, dicembre 2004, n° 4/2004, pp. 874-878.

AMATO, G. La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 449-462.

BONINI, M. "Nota sui metodi di lavoro": il regolamento della Convenzione europea. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 667-671.

CARTABIA, M. Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: *come se* si trattasse di un processo costituente. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 439-448.

CARTABIA, M. La ratifica del Trattato costituzionale europeo. *QC*, dicembre 2004, n° 4/2004, pp. 863-865.

CASSESE, S. La Costituzione Europea: elogio della precarietà. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 469-478.

CELOTTO, A. / GROPPPI, T. *Primaute e controlimiti nel Progetto di Trattato costituzionale*. *QC*, dicembre 2004, n° 4/2004, pp. 868-870.

DE WITTE, B. Il processo semi-permanente di revisione dei Trattati. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 499-520.

DÍEZ PICAZO, L.M. Il principio di autonomia istituzionale degli Stati membri dell'Unione Europea. *QC*, dicembre 2004, n° 4/2004, pp. 865-867.

FERRONI, M.V. / MARCHISIO, E. La giurisprudenza sul valore normativo della Carta dei diritti. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 672-676.

MANZELLA, A. La Convenzione e le garanzie dell'allargamento. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 463-468.

NINATTI, S. Le attribuzioni del Parlamento Europeo nel Trattato costituzionale. *QC*, dicembre 2004, n° 4/2004, pp. 870-874.

REPOSO, A. Sul presente assetto istituzionale dell'Unione Europea. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 479-498.

ROSSI, L.S. La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordenamiento dell'UE. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 565-576.

WEILER, J.H.H. Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo. *QC*, settembre 2002, n° 3/2002, pp. 521-536.

Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica

GIL, J.L. / YSHAKOVA, T. Los derechos sociales en la Carta. *RR.LL.*, 2003, n° 8, pp. 93-118.

Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional

PULIDO QUECEDO, M. Constitución Europea y la consulta previa al TC: a propósito del Dictamen del Consejo de Estado de 21 de octubre de 2004. *RATC*, 2004, n° 14, pp. 9-33.

Revista de Derecho Comunitario Europeo

- BAQUERO CRUZ, J. La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam. *RDCE*, julio/diciembre 1998, pp. 639-666.
- CARRILLO SALCEDO, J.A. Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. *RDCE* enero/junio 2001, pp. 7-26.
- CEBADA ROMERO, A. La naturaleza jurídica de la UE: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención. *RDCE*, enero/abril 2003, nº 14, pp. 281-304.
- GOSALBO BONO, R. Reflexiones en torno al futuro de la protección de los derechos humanos en el marco del Derecho Comunitario y del Derecho de la Unión: insuficiencias y soluciones. *RDCE*, 1997, pp. 29-68.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado a la CIG 2003. *RDCE*, 2003, nº 16, pp. 897-942.
- HERNÁNDEZ CARRERA, F.J. Simplificación de los instrumentos jurídicos en el Proyecto de Tratado Constitucional. *RDCE*, 2003, nº 16, pp. 1.041-1.066.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado constitucional: espejismos y realidades. *RDCE*, 2004, nº 19, pp. 787-827.
- LÓPEZ CASTILLO, A. Acerca de la delimitación de competencias en el Proyecto constitucional de la UE. *RDCE*, 2004, nº 18, pp. 433-462.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención. *RDCE*, mayo/agosto 2003, nº 15, pp. 527-572.
- MERLI, F. Hacia una Constitución común europea. *RDCE*, enero/junio 2001, pp. 241-258.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. No existe contradicción entre la Constitución española y la Constitución europea: la Declaración del Tribunal Constitucional. *RDCE*, 2005, nº 20, pp. 5-16.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. La constitucionalización de la Unión Europea. *RDCE*, 2003, nº 16, pp. 893-896.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. / 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. *RDCE*, julio/diciembre 1997, pp. 329-376.

ROLDÁN BARBERO, J. La Carta de derechos fundamentales de la UE: su estatuto constitucional. *RDCE*, 2003, nº 16, pp. 943-992.

RUIZ MIGUEL, C. El derecho a la protección de los datos personales en la Carta: análisis crítico. *RDCE*, enero/abril 2003, nº 14, pp. 7-43.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. A propósito del asunto Matthews c. Reino Unido. *RDCE*, 1995, pp. 95-108.

SEGURA SERRANO, A. La primacía y el control de constitucionalidad del Derecho comunitario en Francia. *RDCE*, 2005, nº 20, pp. 93-132.

SOBRINO HEREDIA, J.M. El sistema jurisdiccional en el Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea. *RDCE*, 2003, nº 16, pp. 993-1.040.

URREA CORRES, M. El dilema de la Convención: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados. *RDCE*, enero/abril 2003, nº 14, pp. 256-280.

Revista de Derecho de la Unión Europea

CABALLERO OCHOA, J.L. La igualdad en los textos sobre derechos humanos. La cláusula de no discriminación en la Carta. *RDUE*, 2003, nº 4, pp. 135-152.

GONZÁLEZ SCHMAL, R. Unión Europea, Constitución y federalismo. *RDUE*, 2003, nº 4, pp. 27-45.

Revista de Derecho Político - UNED

ALDECOA LUZARRAGA, F. La política exterior común en el proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa. *RDPol*, 2004, nº 60, pp. 11-37.

RODRÍGUEZ, Á. Sobre la naturaleza jurídica de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *RDPol*, 2001, nº 51, pp. 37-56.

Revista de Estudios Europeos

GARCÍA-DURÁN HUET, P. Una lectura positiva del Tratado de Atenas. *REE*, 2004, nº 37, pp. 97-110.

PEÑA ECHEVERRÍA, J. La Carta de derechos fundamentales y la ciudadanía europea. *REE*, 2003, nº 33, pp. 63-83.

POYAL COSTA, A. La protección de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario. *REE*, septiembre/diciembre 1994, nº 8, pp. 89-102.

Revista de Estudios Políticos

ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. Derechos humanos y construcción europea (A propósito del libro de Luis Jimena Quesada, *La Europa social y democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, 1997). *REP*, enero/marzo 2000, nº 107, pp. 179-196.

AA.VV. *REP*. Número monográfico sobre la reforma de la Unión Europea ante la cita de 2004. *REP*, enero/marzo 2003, nº 119.

BIGLINO CAMPOS, P. De qué hablamos en Europa cuando hablamos de derechos fundamentales. *REP*, julio/septiembre 1997, nº 97, pp. 71-103.

LÓPEZ CASTILLO, A. Algunas consideraciones en torno a la Carta de derechos fundamentales de la UE. *REP*, julio/septiembre 2001, nº 113, pp. 43-73.

NETTESHEIM, M. La ciudadanía europea en el Proyecto de Constitución Europea: ¿constitución del ideal de una comunidad política de europeos? *REP*, julio/septiembre 2004, nº 125, pp. 211-226.

Revista de Instituciones Europeas

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. Comunidad Europea y Convenio europeo de derechos humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (Comentario al dictamen 2/94 del TJ de 28 de marzo de 1996). *RIE*, 1996, pp. 817-838.

TJ: Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996: “Adhesión de la Comunidad al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. *RIE*, 1996, pp. 583-594.

Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Derecho Social Internacional y Comunitario

DE LA VILLA GIL, L.E. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *RMTAS*, 2001, nº 32, pp. 13-34.

Revista del Poder Judicial

MARTÍN RETORTILLO, L. Para una afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. *RPJ*, 2000, nº 57, pp. 31-49.

SOUTO PAZ, J.A. Comentarios a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. *RPJ*, 2001, nº 61, pp. 63-85.

Revista Española de Derecho Comunitario

DÍEZ PICAZO, L.M. ¿Una Constitución sin declaración de derechos? (Reflexiones constitucionales sobre los derechos fundamentales en la Comunidad Europea). *REDCom*, mayo/agosto 1991, pp. 135-155.

Revista Española de Derecho Constitucional

MENÉNDEZ, A.J. Esperando a la Constitución Europea. *REDCons*, septiembre/diciembre 2004, nº 72, pp. 87-120.

RUBIO LLORENTE, F. Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea). *REDCons*, enero/abril 2002, nº 64, pp. 13-52.

VON BOGDANDY, A. Constitución Europea e identidad europea. Potencialidades y peligros del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. *REDCons*, septiembre/diciembre 2004, nº 72, pp. 25-50.

WEBER, A. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. *REDCons*, enero/abril 2002, nº 64, pp. 79-98.

Revista Española de Derecho Europeo

RELAÑO PASTOR, E. La libertad religiosa y de conciencia en la Unión Europea: la Carta de derechos fundamentales y la futura Constitución Europea. *REDE*, octubre/diciembre 2004, nº 12, pp. 563-594.

REVENGA SÁNCHEZ, M. En torno a la eficacia de las sentencias del TEDH: ¿amparo de ejecución o afianzamiento de doctrina? Una propuesta de reforma. *REDE*, octubre/diciembre 2004, nº 12, pp. 521-538.

TAMBOU, O. El Consejo constitucional francés y la relación del Derecho comunitario con la Constitución francesa. A propósito de la importante sentencia del Consejo constitucional francés de 10 de junio (2004-496 DC). *REDE*, octubre/diciembre 2004, nº 12, pp. 609-628.

Revista Europea de Derechos Fundamentales

FREIXES SANJUÁN, T. La integración en Europa y el refuerzo de las garantías de los derechos fundamentales. *REDF*, 1^{er} semestre 2003, nº 1, pp. 71-107.

RUIZ MIGUEL, C. El largo y tortuoso camino hacia la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. *REDF*, 2º semestre 2003, nº 1, pp. 61-90.

SOUTO PAZ, J.A. La constitucionalización de los derechos fundamentales en la Unión Europea. *REDF*, 1º semestre 2003, nº 1, pp. 19-37.

Revista General de Legislación y Jurisprudencia

MOLINA DEL POZO, C.F. Reflexiones en torno al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. *RGLJ*, julio/septiembre 2004, nº 3, pp. 399-458.

Revista Jurídica de Navarra

MAESTU RUIZ, F. Reflexiones sobre el método para la aprobación de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *RJN*, diciembre 2000, nº 30, pp. 169-189.

Revue de la Faculté de Droit - Université Libre de Bruxelles

BRIBOSIA, E. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: un exemple de codification au plan européen. *RFD-ULB*, 2003, vol. 28, pp. 231-258.

Revue du Droit de l'Union Européenne

LAMOUREUX, F. La Constitution "Pénélope": une refondation pour en finir avec les replâtrages. *RDLUE*, nº 1/2003, pp. 13-37.

MATTERA, A. Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Commission. La Convention touché au coeur du projet européen. *RDLUE*, nº 1/2003, pp. 5-12.

VITORINO, A. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. *RDLUE*, nº 1/2001, pp. 27-64.

Revue du Droit Public

SCHMITZ, T. Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne. *RDPub*, novembre/décembre 2003, n° 6, pp. 1.709 y ss.

Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne

BENOIT, L. La politique de sécurité et de défense commune dans le Traité instituant une Constitution pour l'Europe. *RMCUE*, 2005, n° 486, pp. 155-162.

CHALTIEL, F. L'Union Européenne: doit-elle adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme? *RMCUE*, 1997, n° 404, pp. 34-50.

DE CHARENTENAY, P. Les relations entre l'Union européenne et les religions. *RMCUE*, 2003, n° 465, pp. 90-100.

DIX, W. Charte des droits fondamentaux et convention: des nouvelles voies pour réformer l'UE? *RMCUE*, 2001, n° 448, pp. 305-310.

JACQUÉ, J.P. Back to Philadelphia. *RMCUE*, 2002, n° 463, pp. 661-669.

MATHIEU, S. L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme: un problème de compétence ou un problème de soumission? *RMCUE*, 1998, n° 414, pp. 31-36.

MOUSSIS, N. Pour une réforme drastique des institutions européennes: à l'attention de la Convention sur l'avenir de l'Europe. *RMCUE*, 2002, n° 463, pp. 670-675.

SCELO, M. Le Parlement européen face à l'avenir de l'Europe: de la Convention européenne à l'adoption d'une Constitution pour l'Europe. *RMCUE*, 2002, n° 462, pp. 578-582.

SILVESTRO, M. De la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Charte constitutionnelle. *RMCUE*, 2001, n° 453, pp. 660-663.

Revue Européenne de Droit Public / European Review of Public Law

- AA.VV. Ejemplar monográfico sobre la Constitución Europea. *REDP/ERPL*, spring/printemps 2004, vol. 16, n° 1.
- DE MINICO, G. Reflexions on the “European constituent process”. *REDP/ERPL*, summer/été 2003, vol. 15, n° 2, pp. 747-769.
- DÍEZ PICAZO, L.M. Citoyenneté et identité européennes. *REDP/ERPL*, summer/été 2003, vol. 15, n° 2, pp. 771-786.
- DUBOS, O. Une Constitution européenne, des constitutions nationales. *REDP/ERPL*, autum/automne 2003, vol. 15, n° 3, pp. 983-1.028.

Revue Française de Droit Constitutionnel

- BALAGUER CALLEJÓN, F. Niveaux et techniques internes et internationaux de réalisation des droits en Europe. Une perspective constitutionnelle. *RFDC*, 2004, n° 60, pp. 675-693.

Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen

- FLAUSS, J.F. Les droits de l’homme dans l’Union européenne. Chronique d’actualité 2001-2002. *RSDIDE*, 2/2003, pp. 143-179.
- HALTERN, U. The dawn of the political: rethinking the meaning of law in European integration. *RSDIDE*, 5/2004, pp. 585-614.

Revue Trimestrielle de Droit Européen

- FAVRET, J.M. Le traité de Nice du 26 février 2001: vers un affaiblissement irréversible de la capacité d’action de l’Union européenne? *RTDE*, avril/juin 2001, vol. 37, n° 2/2001, pp. 271-304.
- ROSSI, L.S. “Constitutionnalisation” de l’Union européenne et des droits fondamentaux. *RTDE*, janvier/mars 2002, vol. 38, n° 1/2002, pp. 27-52.

ROSSI, L.S. En cas de non-ratification... Le destin périlleux du "Traité-Constitution". *RTDE*, octobre/décembre 2004, n° 4/2004, pp. 621-637.

Rivista di Diritto Internazionale

LUGATO, M. La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. *RDI*, 2001, vol. 84, n° 4, pp. 1.009-1.025.

Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario

ORTEGA, L. The institutional reform in the Draft Treaty of the European Constitution. *RIDPC*, anno 14, n° 5/2004, pp. 1.195-1.217.

Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico

CHITI, M.P. La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale? *RTDP*, 2002, n° 1, pp. 1-26.

PACE, A. La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo. *RTDP*, 2002, n° 3, pp. 613-650.

Sub Judice - Justiça e Sociedade

CABRAL BARRETO, I. A jurisprudência do novo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. *SJ*, 2004, n° 28, pp. 9-32.

HENRIQUES GASPAR, A. Protecção internacional dos direitos humanos. *SJ*, 2004, n° 28, pp. 44-46.

MARREAS FERREIRA, P. O Castelo da Ventura. Breves reflexões sobre a utilidade o proveito para um requerente particular em introduzir uma queixa junto do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. *SJ*, 2004, n° 28, pp. 39-41.

RAMOS DE SOUSA, J. A apresentação: Ainda há juízes em Estrasburgo. *SJ*, 2004, n° 28, pp. 5-8.

Temas para el Debate

AMATO, G. La Convención Europea. *TD*, enero 2003, nº 98, pp. 19-21.

LÓPEZ GARRIDO, D. Los derechos en la Unión Europea y la Convención para el futuro de Europa. *TD*, febrero 2003, nº 99, pp. 44-46.

Teoría y realidad constitucional - UNED

ALGUACIAL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. La Convención sobre el futuro de Europa. *TRC*, pp. 507-531.

PACE, A. ¿Para qué sirve la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea? Notas preliminares. *TRC*, 2001, nº 7, pp. 173-186.

RODRÍGUEZ, Á. Los efectos internos de las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la vinculación del juez a su jurisprudencia. *TRC*, pp. 201-215.

Unión Europea Aranzadi

DE CASTRO, J.L. Unión Europea en proceso constituyente. *UEA*, nº 4/2004, pp. 5-10.

DUCH GUILLOT, J. La evolución del proceso de integración europea: un Tratado constitucional para Europa. *UEA*, nº 5/2005, pp. 5-10.

DUCH GUILLOT, J. El método innovador de la convención europea en contraste con el de la conferencia intergubernamental. *UEA*, nº 4/2004, pp. 11-19.

FREIXES SANJUÁN, T. Los derechos fundamentales en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea. *UEA*, nº 4/2004, pp. 21-25.

GIL IBÁÑEZ, A.J. La construcción europea ante la mirada plural de la Historia: al César lo que es del César y Europa para los ciudadanos. *UEA*, nº 12/2003, pp. 15-22.

GONZÁLEZ CANO, M.I. Aproximación a la configuración de la cooperación judicial penal en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *UEA*, nº 3/2005, pp. 5-8.

MÉNDEZ DE VIGO, I. Una Constitución para Europa. *UEA*, nº 4/2004, pp. 35-39.

PALACIO GONZÁLEZ, J. La protección de los particulares en la futura Constitución Europea. Especial referencia al contencioso de anulación. *UEA*, nº 8/2004, pp. 5-8.

RÍO VILLAR, S. Una sociedad civil constituyente para la nueva Europa. *UEA*, nº 4/2004, pp. 27-34.

RÍO VILLAR, S. Constitución Europea y referéndum: la ciudadanía en movimiento. *UEA*, nº 1/2005, pp. 5-9.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. La nueva regulación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en la Constitución Europea. *UEA*, nº 6/2005, pp. 5-10.

Yearbook Of European Law

HUNT, M. The European Convention on human rights. *YEL*, 2003, pp. 483-497.

NERGELIUS, J.K. 'De-legalize it' - On current tendencies in EC Constitutional Law. *YEL*, 2002, pp. 443-470.

SCHÜTZE, R. Organized change towards an 'ever closer Union': Article 308 EC and the limits to the Community's legislative competence. *YEL*, 2003, pp. 79-115.

TIMMERMANS, C. The constituzionalization of the European Union. *YEL*, 2002, pp. 1-11.

OTROS

ALDECOA LUZARRAGA, F. *La Conferencia Intergubernamental asume el proceso constituyente al hacer suya la Constitución para Europa*. Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, DT nº 44/44. Disponible online: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

CLOSA MONTERO, C. *La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos, ARI nº 120/2004. Disponible online: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS IN FUNDAMENTAL RIGHTS. Report on the situation of fundamental rights in the European Union and its member States in 2002.

GREVI, G. *Light and shade of a quasi-Constitution. An assessment*. European Policy Centre Issue Paper No. 14. 23.6.2004.

SERENA ROSSI, L. *What if the Constitutional Treaty is not ratified?* European Policy Centre, 30.6.2004. Disponible online: <http://www.theepc.net/home.asp>.

INTERNET

Unión Europea

Web oficial de la UE:

<http://www.europa.eu.int>

Comisión Europea:

http://www.europa.eu.int/comm/index_es.htm

Parlamento Europeo:

<http://www.europarl.eu.int>

Tribunal de Justicia:

<http://www.curia.eu.int>

Defensor del Pueblo Europeo:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/es/default.htm>

Consejo de la UE:

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=es&id=339&mode=g&name=

Consejo Europeo - Conclusiones de la Presidencia:

http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_es.htm

Diario Oficial de la UE:

<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/index.htm>

Oficina de publicaciones de la UE:

http://publications.eu.int/index_en.html

CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE

CIG 2000:

– Comisión Europea:

http://www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/index_es.htm

– Parlamento Europeo:

http://www.europarl.eu.int/igc2000/links/default_fr.htm?redirected=1

Carta de los derechos fundamentales de la UE (página web de su elaboración, año 2000):

http://www.europarl.eu.int/charter/default_es.htm

Charter of Fundamental Rights of the European Union (European Parliament):

http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/default_en.htm

CONSTITUCIÓN EUROPEA

Convención Europea 2002-2003:

<http://european-convention.eu.int>

<http://www.europarl.eu.int/europe2004>

<http://www.europarl.es>

<http://european-convention.eu.int/forum.asp?lang=ES>

<http://www.futuroeuropa.es>

CIG 2003-2004:

http://europa.eu.int/constitution/futurum/index_es.htm

Tras la aprobación de 29 de octubre de 2004:

<http://europa.eu.int/constitution/>

http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_es.htm (PE)
<http://www.elecciones.mir.es/referendum2005/home.htm>
(Ministerio del Interior)
<http://www.constitucion europea.es> (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)

Consejo de Europa

Web oficial del Consejo de Europa:

<http://www.coe.int>

Publicaciones del Consejo de Europa:

<http://book.coe.int>

Comité de Ministros:

<http://www.coe.int/cm>

Asamblea Parlamentaria:

<http://assembly.coe.int>

Secretaría General:

http://www.coe.int/T/E/Secretary_General/

Congreso de Autoridades Locales y Regionales:

<http://www.coe.int/cplre>

Dirección General de Derechos Humanos:

http://www.coe.int/T/E/Human_rights

Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

<http://www.echr.coe.int>

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura:

<http://www.cpt.coe.int>

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia:

<http://www.coe.int/ecri>

Minorías Nacionales:

http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities

Tratados y convenios:

<http://conventions.coe.int>

Comisario para los Derechos Humanos:
<http://commissioner.coe.int>

Mundo académico y de difusión

European Policy Centre
<http://www.theepc.net/home.asp>

Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos
<http://www.realinstitutoelcano.org/>

Universidad de Alicante - Centro de documentación europea:
<http://www.cde.ua.es/eur/>

Universidad de Salamanca - Centro de documentación europea:
<http://cde.usal.es/>

European Institute of Public Administration (EIPA):
http://www.eipa.nl/home/eipa.htm?http://www.eipa.nl/Eipascope/Scop_Index.htm&2

Fondation Robert Schuman:
<http://www.robert-schuman.org/>

Statewatch - Monitoring the State and civil liberties in the European Union:
<http://www.statewatch.org/>

European University Institute -Florence:
<http://www.iue.it/>

Centre for European Policy Studies:
<http://www.ceps.be/Default.php>

Jean Monnet program:
<http://www.jeanmonnetprogram.org/>

ABREVIACIONES

AA.VV.	autores varios
ADE	Anuario de Derecho Europeo - Universidad de Sevilla
ADH	Anuario de Derechos Humanos - Universidad Complutense
AG	Abogado General
AJA	Actualidad Jurídica Aranzadi
AJLA	Anuario Jurídico de La Rioja
apdo./apdos.	apartado/s
art./arts.	artículo/s
AUE	Acta Única Europea
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BEULA	Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja
c.	contra
CC.EE.	Comunidades Europeas
CDDH	Comité Director para los Derechos Humanos
CDE	Cahiers de Droit Européen
CDP	Cuadernos de Derecho Público
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Cuadernos Europeos de Deusto

CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CEDS	Comité Europeo de Derechos Sociales
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA/Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CERI	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
CI	La Comunità Internazionale
CIG	Conferencia Intergubernamental
CMLR	Common Market Law Review
CPT	Comité Europeo para la Prevención de la Tortura
CRP	Claves de Razón Práctica
CRUE	Confederación de Rectores de Universidades Españolas
DD.LL.	Derechos y Libertades - Universidad Carlos III
dic.	diciembre
DL	Diritto del Lavoro
DLL	Diario La Ley
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea (nueva denominación del DOCE conferida por el artículo 2-38 del Tratado de Niza)
DT	Documento de Trabajo
DUE	Il Diritto dell'Unione Europea
EC	European Community
ED	Europa de las democracias
EEE	Espacio Económico Europeo
EE.UU.	Estados Unidos

ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EPL	European Public Law
GJ	Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia
HRLJ	Human Rights Law Journal
IU	Izquierda Unida
JAI	Cooperación en los Ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEI	Journal Of European Integration/Revue D'Intégration Européenne
LFB	Ley Fundamental de Bonn
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
nº/n ^{os}	número/s
nov.	noviembre
NQHR	Netherlands Quarterly of Human Rights
NUE	Noticias de la Unión Europea
OECD	Organización Europea de Cooperación Económica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
ONCE	Organización Nacional de Ciegos de España
ONG/s	Organización/es No Gubernamental/es
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
p./pp.	página/s
PAC	Política Agrícola Común
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa

PD	Politica del Diritto
PE	Parlamento Europeo
PECOS	Países de Europa Central y Oriental
p.ej.	por ejemplo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PExt.	Política Exterior
PL	Public Law
PNB	Producto Nacional Bruto
PP	Partido Popular
PPE/DE	Partido Popular Europeo/Demócratas Europeos
Protoc.	Protocolo
PSE	Partido Socialista Europeo
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PyD	Persona y Derecho - Universidad de Navarra
QC	Quaderni Costituzionali - Rivista Italiana di Diritto Costituzionale
RATC	Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional
RDCE	Revista de Derecho Comunitario Europeo
RDI	Rivista di Diritto Internazionale
RDLUE	Revue du Droit de l'Union Européenne
RDPol	Revista de Derecho Político - UNED
RDPub	Revue du Droit Public
RDUE	Revista de Derecho de la Unión Europea
Rec.	Recopilación
REDCom	Revista Española de Derecho Comunitario
REDCons	Revista Española de Derecho Constitucional
REDE	Revista Española de Derecho Europeo
REDF	Revista Europea de Derechos Fundamentales
REDP/ERPL	Revue Européenne de Droit Public/European Review of Public Law
REE	Revista de Estudios Europeos

REP	Revista de Estudios Políticos
Rep.	República
RFA	República Federal de Alemania
RFDC	Revue Française de Droit Constitutionnel
RFD-ULB	Revue de la Faculté de Droit - Université Libre de Bruxelles
RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia
RIDPC	Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario
RIE	Revista de Instituciones Europeas
RJN	Revista Jurídica de Navarra
RMCUE	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne
RMTAS	Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - Derecho Social Internacional y Comunitario
RPJ	Revista del Poder Judicial
RR.LL.	Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica
RSDIDE	Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RTDP	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
S.E.	Su Excelencia
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SJ	Sub Judice - Justiça e Sociedade
S.M.	Su Majestad
Sr./Sres.	Señor/Señores
S.S.	Su Santidad
ss.	siguientes
STC / SSTC	Sentencia/s del Tribunal Constitucional
STEDH / SSTEDH	Sentencia/s del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STJ / SSTJ	Sentencia/s del Tribunal de Justicia
STPI / SSTPI	Sentencia/s del Tribunal de Primera Instancia
T.	Tratado
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TCECA	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TCEEA	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
TD	Temas para el Debate
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJ	Tribunal de Justicia
TPI	Tribunal de Primera Instancia
TRC	Teoría y Realidad Constitucional
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEA	Unión Europea Aranzadi
UGT	Unión General de Trabajadores
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
vol.	volumen
vs.	versus
YEL	Yearbook of European Law

from from
Johnson