

Aportaciones filosófico-jurídicas de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE

Por CRISTINA HERMIDA DEL LLANO

Universidad Autónoma de Madrid

Tuvieron que pasar casi cincuenta años desde el surgimiento de la CECA hasta llegar al Consejo Europeo de Colonia, que cerraba la presidencia alemana, en el que por fin se decidió, a lo largo de los días 3 y 4 de junio de 1999, la elaboración de un texto que detallara explícitamente el contenido de los derechos fundamentales para todos los Estados miembros de la Unión Europea, terminando así con su mera consagración jurisprudencial. Concretamente, en las Conclusiones de aquel Consejo Europeo se afirmó: *«El Consejo Europeo entiende que, en el actual estado de evolución de la Unión Europea, habría que resumir y poner de relieve en una Carta los derechos fundamentales vigentes a nivel de la Unión.»*

A tal fin ha adoptado la decisión que se adjunta en el anexo IV. Se ruega a la futura Presidencia que, en el tiempo que queda de aquí a la reunión del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, cree las condiciones para la puesta en práctica de dicha decisión»¹.

La presidencia Finlandesa, cumpliendo el mandato recibido, presentó al Consejo Europeo de Tampere los resultados de sus trabajos, que se recogieron en un anexo a sus Conclusiones. Allí se acordó la composición del órgano (la denominada Convención) encargado de redactar dicha Carta, que estaría formado por sesenta y dos europeos.

¹ Al mismo tiempo, el Consejo Europeo, tras tomar nota del Informe de la Unión Europea sobre los derechos humanos elaborado por la Presidencia, sugirió la conveniencia de considerar la creación de una Agencia de la Unión para los derechos humanos y la democracia.

A la hora de negociar dicho catálogo serían invitados a dar su opinión al respecto el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo europeo. También debería celebrarse un adecuado cambio de impresiones entre el órgano competente o el Presidente y los Estados candidatos. Cuando el Presidente del órgano competente considerase, en estrecha concertación con los Vicepresidentes, que el texto del proyecto de Carta elaborado por dicho órgano podía finalmente suscribirse por todas las Partes, lo presentaría en ese momento al Consejo Europeo con arreglo al procedimiento preparatorio habitual.

El proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea vio la luz el 28 de julio de 2000². Se trataba de un marco general global de derechos ciudadanos recogidos a lo largo de 52 artículos. Casi tres meses después, durante la cumbre de Biarritz de 13 y 14 de octubre de 2000, los quince líderes europeos dieron su aprobado general al contenido de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que constaba ahora de 54 artículos, logrando así un consenso para «proclamarla» en su siguiente encuentro del mes de diciembre previsto en Niza. Los Quince estudiaron también en Biarritz una posible reforma del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea para introducir un mecanismo de vigilancia y alerta que previniera los casos de violaciones graves y persistentes de los derechos fundamentales, evitando así que se tomaran medidas bilaterales y automáticas como había ocurrido en el caso austriaco. De este modo parecían tomarse en serio las recomendaciones que el Comité de Expertos, formado por Marti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja, había recogido en el Informe, elaborado sobre el compromiso del Gobierno austriaco con los valores europeos comunes, en particular los relativos a los derechos de las minorías, de los refugiados y de los inmigrantes, así como sobre la evolución de la naturaleza política del FPÖ, Informe que había sido aprobado en París el 8 de septiembre de 2000³.

Como era de esperar, los líderes europeos de los Quince, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea suscribieron la proclamación formal solemne de la Carta de Derechos Fundamentales en la cumbre de Niza el día 7 de diciembre de 2000⁴. La Carta fue firmada por la Presidenta del Parlamento, Nicole Fontaine; el Ministro francés de Exteriores, Hubert Védrine, como Presidente de turno del Consejo de

² Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Char- te 4422/00, Bruselas, 28 de julio de 2000, CONVENT 45, en *Bulletin Quotidien Euro- pe*, n.º 2202, 4 de agosto de 2000.

³ Vid. «Informe del Comité de Expertos sobre el caso austriaco», en *Documen- tos de Trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Europeos de Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2000.

⁴ *Diario Oficial de las Comunidades*, n.º C 364, de 18 de diciembre de 2000. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea también puede encontrarse en la siguiente dirección en Internet: <<http://ue.eu.int/df>>.

Ministros de la UE, y por el Presidente de la Comisión, Romano Prodi. El malestar del Parlamento por la fórmula elegida quedaría patente en el mismo acto de la firma, cuando Fontaine distribuyó una declaración en la que aseguraba: «Deseo 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 del Parlamento que han elegido por sufragio universal». «Los ciudadanos», agregó, «pueden contar con el Parlamento Europeo para que esta Carta se respete en todas las facetas de la vida de la UE».

A partir de ese momento, puede afirmarse con rotundidad que la Comunidad goza ya de una auténtica tabla de derechos fundamentales; sin embargo, no podemos eludir la existencia de ciertas cláusulas de derecho originario protectoras de derechos fundamentales. Piénsese, por ejemplo, en las tradicionalmente denominadas «libertades comunitarias» (arts. 12, 23, 39, 43, 49, 56 ó 141 TCE) o en el Acta Única Europea de 1985, cuyo preámbulo se refiere expresamente tanto al *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas* como a la *Carta Social Europea*. Del mismo modo, el TCE regula el establecimiento de una ciudadanía de la Unión, a partir de la reforma realizada por el Tratado de Maastricht y su revisión llevada a cabo por el Tratado de Amsterdam (arts. 18, 19, 20 y 21 TCE). Pues bien, esta ciudadanía de la Unión, que de acuerdo con el artículo 17 TCE (antiguo art. 8) es complementaria de la ciudadanía nacional, incluye un listado de derechos fundamentales específicos que gozan de los atributos de primacía, efecto directo, irreversibilidad en la atribución de esta competencia, sujeción a los sistemas de revisión instaurados por los Tratados y los efectos derivados de la jerarquía normativa comunitaria. Al mismo tiempo, a diferencia de los derechos fundamentales, recogidos en las disposiciones comunes, los derechos del ciudadano forman parte de las disposiciones modificativas del TCE, por lo que, según el artículo 46 TUE, están sujetos a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (a partir de ahora, TJCE), dotándose de esta manera de mayor eficacia jurídica a este grupo de derechos en comparación con la fórmula amplia del artículo 6 TUE.

Pero detengámonos a analizar las características y aportaciones filosófico-jurídicas de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (a partir de ahora CDFUE).

La CDFUE –el *Convent 50* en la jerga comunitaria– contiene cincuenta y cuatro artículos, que se encuentran precedidos por un preámbulo, y están repartidos en seis capítulos dedicados a los derechos sustantivos, bajo las rúbricas de Dignidad (arts. 1-5), Libertades (arts. 6-19), Igualdad (arts. 20-26), Solidaridad (arts. 27-38), Ciudadanía (arts. 39-46) y Justicia (arts. 47-50). Por último, el capítulo VII recoge ciertas disposiciones generales. A mi modo de ver, el texto goza de una estructura innovadora al dividirse en capítulos que ofrecen un contenido real a la condición de ciudadano, pudiendo

llegar a convertirse en piedra angular de la futura Constitución europea.

La visibilidad y la enumeración expresa de los derechos fundamentales incrementa la seguridad jurídica de los ciudadanos y acaba con la confusión y vaguedad provocada por el anterior sistema de referencias generales a los documentos en los que los derechos fundamentales figuraban. El hecho de que todos los ciudadanos puedan conocer cuáles son sus derechos fundamentales y tener acceso a ellos respeta el principio de transparencia y favorece la creación de una verdadera «Europa de los ciudadanos».

En cuanto a su forma y localización, hay que agradecer que por fin los derechos fundamentales se recojan en un texto único, terminándose con la dispersión en los Tratados y con las amplias referencias a diversas fuentes internacionales y supranacionales.

Al analizar el contenido de la Carta, observamos cómo se distingue entre derechos de distintas generaciones y se da entrada a nuevos derechos, tales como los relativos al medio ambiente o a la protección de datos de carácter personal. No obstante, se echan en falta algunos derechos, tales como el derecho de voto para los ciudadanos de terceros países residentes desde hace más de cinco años en la Unión, el derecho a una remuneración justa y equitativa, el derecho a la vivienda o a la renta mínima.

Según establece el propio preámbulo de la Carta, ésta reafirma los derechos reconocidos por las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y los instrumentos internacionales de los que son parte, especialmente, los reconocidos por la *Convención Europea de Derechos Humanos* (a partir de ahora CEDH), el TUE y los Tratados comunitarios, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del TJCE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (a partir de ahora, TEDH). De este modo parece que la Carta no duda en reconocer abiertamente cuáles han sido sus fuentes de inspiración de índole muy diversa y variada.

Si comparamos la CEDH con la CDFUE, salta a la vista el idéntico tenor literal de algunos derechos. Otros, sin embargo, aunque se inspiran en la Convención de Roma de 1950, adquieren un alcance mayor. También existen derechos cuyo fundamento se encuentra en el propio ordenamiento jurídico comunitario originario o derivado. Los hay que se inspiran en la *Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, y algunos se toman directamente de la tradición constitucional común y de la evolución legislativa de los Estados miembros. Por último, también han servido de fuente de inspiración instrumentos internacionales ratificados por los Estados miembros. Pensemos, por ejemplo, que los derechos del menor del artículo 24 de la CDFUE (derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar, derecho a expresar su opinión libremente, derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y

contactos directos con sus padres) se inspiran en los artículos 3, 9 y 12 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* adoptada por la Resolución 44/25 de la Asamblea General de la ONU, de 20 de noviembre de 1989.

Hay que resaltar el hecho de que también se recojan derechos que resultan inusuales en las Constituciones respectivas de los Estados miembros y que tampoco se recogen en instrumentos internacionales o supranacionales de alcance general. Más bien su fuente de inspiración se encuentra en ciertas normas comunitarias.

La Carta consagra el principio de indivisibilidad de los derechos, lo que hace pensar que posiblemente se tuvo en cuenta el Informe que el Comité de Sabios designado por la Comisión Europea presentó en marzo de 1996, ya que en él se insistía en la necesidad de reconocer como indivisibles una serie de derechos civiles y sociales fundamentales e incorporarlos al Tratado de Amsterdam⁵. Hay que tener en cuenta que su separación había conducido a una clasificación binaria de los derechos fundamentales y legitimado los intentos tradicionales de otorgar a los derechos sociales un estatuto distinto y claramente inferior.

Por otra parte, su no incorporación al derecho originario no afecta al hecho de que el TJCE cuente ya con una tabla de derechos en el ámbito comunitario, gracias a la cual puede seguir desarrollando su tarea jurisprudencial. Es más, la CDFUE puede utilizarse como «fuente de inspiración», tal y como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional español en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre (Recurso de inconstitucionalidad 1463/2000). Concretamente, en el apartado 8 de los Fundamentos Jurídicos se cita el artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debido a que dicho texto internacional «reconoce» el derecho a la protección de datos de carácter personal, «precisa su contenido y establece la necesidad de una autoridad que vele por su respeto».

No obstante, el hecho de que la Carta no se incorporara a los Tratados impide la existencia de un procedimiento específico para aprobar normas de desarrollo de estos derechos, y conduce a que se siga concibiendo la legislación de derecho derivado como desarrollo de la materia en cuestión a la que afecta y, por consiguiente, no como desarrollo de un derecho fundamental de la Unión.

En lo que al TJCE se refiere, éste no pierde protagonismo a raíz de la Carta. Aun cuando existen disposiciones que definen explícitamente los derechos fundamentales y permiten que los ciudadanos tengan

⁵ *Vid.* «Afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar». Informe del grupo de expertos sobre derechos fundamentales. El texto original fue terminado en febrero de 1999. Ahora bien, según señala expresamente, su contenido no refleja necesariamente la opinión o la posición de la Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. Unidad V/D.2.

conocimiento de sus derechos, sin embargo, son las sentencias del TJCE las que, en última instancia, determinan la ley aplicada. Al mismo tiempo hay que agradecer que por fin se haya acabado con las normas actuales que delimitan su competencia, de forma fragmentada y confusa, mediante la creación de un Estatuto dedicado al TJCE que, sin lugar a dudas, contribuirá a que éste cumpla sus funciones de un modo totalmente satisfactorio.

También de enorme interés resulta que los derechos fundamentales recogidos en la Carta se ajustan al concepto dogmático de los derechos fundamentales que se defiende desde una perspectiva filosófico-jurídica. No está de más apuntar que los primeros pasos dirigidos a la incorporación en el ordenamiento comunitario de una categoría dogmáticamente aceptable de derecho fundamental se produjeron a raíz del Tratado de Maastricht, al regularse la cuestión de la ciudadanía en el TCE. Veamos con detenimiento de qué características gozan los derechos consagrados en la Carta.

En primer lugar, los derechos fundamentales se caracterizan por la universalidad de su adscripción, es decir, se atribuyen a todos los seres humanos, sin discriminaciones de ningún tipo. Como ha precisado Ferrajoli, al diferenciarlos de los derechos patrimoniales: «están reconocidos a todos sus titulares en igual forma y medida»⁶. Pues bien, a pesar de que la Carta distingue entre derechos de titularidad universal (valiéndose de la expresión no sexista de «toda persona») y derechos cuya titularidad se reserva a los ciudadanos de la Unión, a la luz del articulado, cabe sostener que las limitaciones a la titularidad de los derechos constituyen excepciones a la regla general de la universalidad de los mismos. Me gustaría destacar que, por primera vez, un texto internacional consagra la neutralidad del género. Al mismo tiempo, a pesar de que la Carta contiene tanto derechos subjetivos como meros mandatos al legislador o garantías institucionales, esto es, meros principios programáticos que el legislador ha de respetar (por ejemplo, el artículo 26, dedicado a las personas discapacitadas) dota del mismo régimen de protección a todos los derechos. De este modo consigue salvaguardar el atributo de la universalidad de los derechos, evitando regresar a la clásica distinción entre derechos de libertad, que gozan de una protección directa ante los tribunales, y derechos sociales, que gozan de protección sólo cuando el legislador ha intervenido.

En segundo lugar, su inalienabilidad, esto es, los derechos fundamentales son inviolables, irrenunciables, intransigibles, personalísimos, indisponibles. Se habla de indisponibilidad en un doble sentido: «indisponibilidad activa», en cuanto no son alienables por el sujeto que es titular, es decir, el propio titular se encuentra obligado a respetar sus derechos; e «indisponibilidad pasiva», al no ser expropiables o limitables por otros sujetos. De este modo, paradójicamente, los dere-

⁶ FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2.ª ed., 2001, p. 46.

chos fundamentales constituyen un límite no sólo para los poderes constituidos, sino también para la autonomía de sus titulares⁷. El artículo 52 de la Carta es la disposición que garantiza que los derechos fundamentales resulten indisponibles para los poderes constituidos, al ordenar que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades de la Carta deba hacerse mediante ley y respetando siempre su contenido esencial. Al mismo tiempo, exige que las limitaciones respeten el principio de proporcionalidad, las cuales deberán ser siempre necesarias y responder efectivamente a objetivos de interés general de la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. Con otras palabras: los derechos de la Carta no pueden ser ignorados ni limitados por el legislador comunitario de forma caprichosa y arbitraria.

En tercer lugar, los derechos fundamentales se encuentran garantizados judicialmente. Es el artículo 47 el que regula esta cuestión, al señalar: «Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva». De tal modo que si los derechos recogidos en la Carta se consideran Derecho de la Unión no cabe duda de que se protegen judicialmente. En un primer momento, la tutela es llevada a cabo por el Juez nacional y por el TJCE en aquellos casos en que aquél haya elevado la cuestión prejudicial sobre una norma comunitaria que viola derechos fundamentales.

Otro dato a tener en cuenta es que la Carta nace con ciertos aires de humildad y modestia, al reconocer abiertamente sus limitaciones. En mi opinión, ello es un aspecto positivo, puesto que contribuye a crear un mayor grado de seguridad jurídica en sus destinatarios⁸.

En primer lugar, la Carta asume abiertamente que de ningún modo pretende crear nuevas competencias para la Comunidad o para la Unión, de acuerdo con el artículo 51.2 de la misma.

En segundo lugar, su ámbito de aplicación se circunscribe a las instituciones comunitarias y a los Estados cuando aplican el Derecho comunitario, conforme al artículo 51.1. Ahora bien, llama la atención que aunque la Carta se limita a la protección de los Derechos en el ámbito comunitario, en la práctica, se están aplicando los estándares de protección comunitarios a políticas de la Unión que no se encuentran aún comunitarizadas o que se encuentran todavía bajo la competencia exclusiva de los Estados. Pensemos en los títulos V y VI del TUE, denominados segundo y tercer pilar de la Unión, dedicados respectivamente, a la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal. Además, tengamos en cuenta que el TUE proclama el respeto de los derechos fundamentales como guía de la actividad comunitaria en ambos pilares.

⁷ Vid. *Ibidem*, pp. 47-48.

⁸ Sobre ellas ha llamado la atención RODRÍGUEZ, A., en su libro *Integración y Derechos Fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 241-284.

En lo que a la política exterior y de seguridad común se refiere, hay que destacar la introducción de «cláusulas de derechos humanos» cuyo fundamento jurídico reside en el artículo 177.2 TCE que abre el Título XX dedicado a la cooperación al desarrollo. Desde principios de la década de los noventa la UE ha venido introduciendo la «cláusula democracia y derechos humanos» en multitud de acuerdos bilaterales comerciales y de cooperación con terceros países, cláusula que permite a la Comunidad suspender o poner término a los acuerdos celebrados con el país que no respete los principios de democracia y de derechos humanos.

La protección comunitaria de los derechos fundamentales en el tercer pilar, dedicado a la cooperación policial y judicial en materia penal, goza también de algunos rasgos complejos, pues las acciones de la UE en este campo pueden afectar a derechos fundamentales que actúan como límite a la actuación policial y como garantía de los procedimientos penales. A pesar de que el Tratado de Amsterdam amplía enormemente las posibilidades del TJCE para enjuiciar los actos adoptados en el tercer pilar, éste sigue conservando su carácter intergubernamental.

Por consiguiente, a la pregunta de si la Carta protege el ejercicio de los derechos fundamentales en las parcelas no comunitarizadas de la Unión Europea habría que contestar que los derechos de la Carta vinculan también a la Unión cuando lleva a cabo las políticas del segundo y el tercer pilar, en la medida en que así es contemplado por el TUE.

Por otra parte, cabe afirmar también que la Comunidad impone el respeto de los derechos fundamentales no sólo a las instituciones comunitarias, sino también a los Estados que se vinculan a los derechos fundamentales como principios generales del derecho comunitario sólo cuando aplican o desarrollan una norma comunitaria, por ejemplo, cuando transponen una directiva o cuando ejecutan una resolución de la Comunidad. En dichos casos, el Estado se entiende que actúa como agente de la Comunidad, y la compatibilidad de su acción con respecto a los derechos fundamentales puede ser controlada por el derecho comunitario. El artículo 51.1 es contundente en ello, al señalar: «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.»

Sin embargo, el peculiar sistema de distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros ha permitido a la doctrina, y en ocasiones a la propia jurisprudencia del TJCE, extender el control comunitario a determinados actos en los que el Estado, aun ejerciendo sus propias competencias, vulnera alguno de los derechos fundamentales que forman parte de los principios generales del Dere-

cho comunitario. La doctrina de la *STJCE Rutili*⁹ es un buen ejemplo de esta segunda posibilidad. Por primera vez, el TJCE desplegaba un control de derechos fundamentales sobre un acto que un Estado miembro llevaba a cabo en virtud de sus propias competencias, afirmando que el Estado, aunque no ejerciera competencias comunitarias, se encontraba vinculado por los derechos fundamentales como principios generales del derecho comunitario¹⁰. Sin embargo, resoluciones posteriores mantuvieron tesis opuestas a la doctrina que *Rutili* había iniciado. Este fue el caso de la *STJCE Cinéthèque*¹¹ en la que el TJCE se negaba a controlar los derechos fundamentales cuando la norma estatal afectaba a un área que caía dentro de las competencias del legislador nacional. El TJCE observaba lo siguiente: «Aunque es cierto que le incumbe al Tribunal asegurar el respeto de los derechos fundamentales que pertenecen al ámbito del derecho comunitario, no le compete examinar la compatibilidad de una ley nacional que se sitúa dentro del ámbito reservado a la consideración del legislador nacional con la Convención Europea para la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales»¹².

Sin embargo, sólo un año más tarde el TJCE volvió a permitir la existencia de un control jurisdiccional comunitario sobre actos de los Estados miembros en ejercicio de sus competencias, esta vez en relación con la política agraria común, en la *STJCE Klensch*¹³. El TJCE en este último caso precisaba: «... en virtud de una jurisprudencia constante (sentencias de 19 de octubre de 1977, *Ruckdeschel*, 117/76 y 16/77, Rec. 1977, p. 1753; *Moulins Pont-à-Mousson*, 124/76 y 20/77, Rec. 1977, p. 1795), la prohibición de discriminación mencionada en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado no es sino la expresión específica del principio general de igualdad que forma parte de los principios fundamentales del ordenamiento comunitario. En virtud de este principio, las situaciones comparables no deben recibir un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente»¹⁴.

⁹ Sentencia del TJCE 36/75 *Roland Rutili contre Ministre de l'intérieur* de 28 de octubre de 1975. Demande de decisión préjudicielle, formée par le tribunal administratif de Paris.

¹⁰ *Vid.* *Ibidem*. Concretamente, *vid.* apartado 32 de los fundamentos jurídicos de la Sentencia del TJCE.

¹¹ Sentencia del TJCE 60-61/84 *Cinéthèque SA et autres contre Fédération nationale des cinémas français* de 11 de julio de 1985. Demandes de decisión préjudicielle, formées par le tribunal de grande instance de Paris. «Diffusion de films sous forme de support vidéographique: interdictions nationales.»

¹² *Vid.* *Ibidem*. Sommaire, apartado 2. Texto original en francés.

¹³ Sentencia del TJCE 201-202/85 *Marthe Klensch, viuda de Kipgen, y otros contra Secretario de Estado para la Agricultura y la Viticultura* de 25 de noviembre de 1986. Petición de decisión prejudicial, presentada por el Consejo de Estado del Gran Ducado de Luxemburgo. «Tasa de corresponsabilidad suplementaria sobre la leche.»

¹⁴ *Vid.* *Ibidem*, respuesta a la primera cuestión, apartado 9.

Sin embargo, tras *Klensch* la *STJCE Demirel*¹⁵ vuelve a mantener la posición defendida en la Sentencia *Cinéthèque*. El TJCE observaba: «Por lo que respecta a una eventual incidencia del artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos en la respuesta que haya de darse a dicha cuestión, procede hacer constar que este Tribunal, como ya declaró en su sentencia de 11 de julio de 1985 (*Cinéthèque*, asuntos acumulados 60 y 61/84, Rec. 1985, pp. 2605, 2618), debe velar por el respeto de los derechos fundamentales en el ámbito del Derecho comunitario, pero no puede apreciar la compatibilidad de una normativa nacional ajena al ordenamiento comunitario con el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos. Ahora bien, como se desprende de la respuesta dada a la primera cuestión, no existe aún una norma de Derecho comunitario que defina los requisitos con arreglo a los cuales los Estados miembros deban autorizar la reagrupación familiar de los trabajadores turcos lícitamente instalados en la Comunidad. Por lo tanto, la normativa nacional impugnada en el asunto principal no tenía que ejecutar disposición alguna de Derecho comunitario. De conformidad con lo expuesto, este Tribunal no es competente para apreciar la compatibilidad de una normativa nacional como la de autos con los principios consagrados por el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos»¹⁶.

En definitiva, lo decisivo para que se active el control comunitario parece ser la consideración del Estado como agente comunitario. De acuerdo con Ángel Rodríguez: «La vulneración por un Estado miembro de los derechos fundamentales establecidos por la Carta sólo constituiría una vulneración del derecho comunitario en los casos en los que el Estado hubiera actuado como agente de la Comunidad. (...) Además de en aquellos casos en los que un acto o una norma aprobada en virtud de un título competencial estatal sería eventualmente desplazada por una norma comunitaria si ésta decidiera regular esa materia»¹⁷.

En tercer lugar, la Carta también se autolimita al precisar que ésta se aplica respetando siempre el principio de subsidiariedad. Este principio de subsidiariedad no sólo se introduce en el párrafo segundo del artículo 5 del TCE, que deja clara su aplicación únicamente con respecto a las competencias compartidas, sino que también se reconoce en el propio preámbulo de la Carta así como en el artículo 51.1 de la misma. Su razón de ser radica en evitar que los Estados no pierdan su protagonismo en el proceso comunitario.

¹⁵ Sentencia del TJCE 12/86 *Meryem Demirel contra Stadt (municipio) Schwäbisch Gmünd* de 30 de septiembre de 1987. Petición de decisión prejudicial, presentada por el Verwaltungsgericht Stuttgart). «Acuerdo de Asociación CEE-Turquía-Libre circulación de trabajadores.»

¹⁶ Sentencia del TJCE 12/86 *Meryem Demirel contra Stadt (municipio) Schwäbisch Gmünd* de 30 de septiembre de 1987, p. 3754.

¹⁷ RODRÍGUEZ, A., *Integración Europea y Derechos Fundamentales*, op. cit., pp. 264 y 268.

No cabe duda de que la Carta de Derechos Fundamentales para la UE constituye un hito histórico desde el momento en que supone un gran paso adelante en la dirección, ya comenzada en Maastricht y Amsterdam, de situar al ciudadano y sus derechos, como una comunidad de valores, en el centro de la construcción europea.

Si la tarea ha sido difícil, a mi modo de ver, ello en parte se ha debido a lo novedoso del procedimiento, inédito en lo que ha sido hasta ahora el proceso de construcción europea, ya que por primera vez en la experiencia europea se confió a un órgano de sesenta y dos miembros bastante heterogéneo la misión de redactar un texto jurídico en el que se especificaran los derechos fundamentales de la Unión Europea, como entidad política inspirada en un orden objetivo de valores. En mi opinión, el método seguido por la Convención podría volver a ser utilizado en el futuro para la reforma de los Tratados en el proceso constituyente de la Unión Europea. Hay que elogiar sobre todo que el procedimiento haya sido abierto, transparente y democrático, con sesiones de trabajo públicas y abiertas a la sociedad civil, a través de Internet, puesto que ello ha concedido a la Carta una sólida base de legitimación.

Por último, me gustaría terminar realizando diez recomendaciones que, en mi opinión, ponen de manifiesto que la situación actual no es perfecta y puede mejorarse, partiendo de que la Carta no es más que un punto de partida hacia un futuro mucho más comprometido con los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión Europea:

1) El reconocimiento expreso de los derechos fundamentales debe entenderse como un proceso abierto. La CDFUE ha conseguido no sólo enumerar un conjunto de derechos sino ampliar los recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, no podemos cerrarnos a la reformulación de los derechos fundamentales en función de las experiencias y necesidades de la Unión Europea, sobre todo si tenemos en cuenta la dimensión histórica de los derechos fundamentales. Con ello no se privará a la UE de la posibilidad de adaptar sus principios rectores a las necesidades de una sociedad marcada por continuos cambios en el plano de los derechos fundamentales, tal y como lo ha puesto de relieve el desarrollo de la tecnología de la información y la comunicación así como de la biotecnología. 2) La existencia de un catálogo explícito de derechos fundamentales no debe conducir a que se descuiden las políticas fundamentales, igualmente importantes, tal y como se establecen, por ejemplo, en los artículos 136 y 137 TCE. Tanto los derechos como las políticas son partes integrantes e íntimamente relacionadas del sistema único de normas fundamentales por el que se rigen las actividades de la UE. 3) La CDFUE debería incluirse en una parte especial o en un título particular de los Tratados. El lugar elegido debería indicar la importancia de la que gozan los derechos fundamentales así como declarar que las actividades de la UE deben guiarse siempre por el respeto de los

derechos fundamentales. 4) Hay que animar a que exista un intercambio regular de puntos de vista y de experiencias con los interlocutores sociales y las ONG, de cara a conseguir mecanismos que contribuyan a garantizar la coordinación interna de las políticas relativas a los derechos fundamentales. No podemos ignorar que el desarrollo de políticas creíbles y eficaces en materia de derechos fundamentales depende, en gran medida, del diálogo permanente con aquellas personas o grupos cuyos derechos deben garantizarse. 5) La protección eficaz de los derechos fundamentales se encuentra garantizada mediante la protección judicial. Ahora bien, aunque la posibilidad de defenderlos ante la justicia constituye un elemento crucial para la protección de los derechos fundamentales, no es, en absoluto, su única condición necesaria. Las posibilidades de recurso jurídico deberían ser completadas con medidas legislativas o administrativas destinadas a aplicar y garantizar los derechos individuales. Con otras palabras: la protección judicial y la acción correctora deben ser medidas complementarias. 6) Deben mantenerse las jurisdicciones claramente independientes del TJCE y del TEDH. Debe seguir siendo competencia del TJCE examinar las decisiones adoptadas por el TEDH e integrarlas en la legislación de la UE. También es conveniente que siga existiendo la cooperación fluida e informal entre el TJCE y el TEDH. 7) Cualquier reflexión futura sobre los derechos fundamentales debe abordar la cuestión de su aplicación a los que no son ciudadanos de la UE sino de terceros países, ya que las restricciones que se hagan pueden resultar contrarias a la universalidad de un considerable número de derechos. Deberíamos esforzarnos por reconocer la diferencia, aceptar y valorar la cultura de los que no son ciudadanos de la UE. 8) En lo que a las relaciones exteriores de la UE se refiere, ésta ha de respetar los derechos fundamentales del mismo modo que lo hace en sus políticas internas con el fin de actuar con coherencia y credibilidad. Una medida interesante y útil en este sentido es la «cláusula democracia y derechos humanos» en los acuerdos celebrados entre la Comunidad y terceros países, conforme al artículo 177.2 TCE. 9) Las políticas de la UE han de tener por centro al ser humano. Como ha observado M. Oreja: «En un sistema democrático todo poder tiene su origen en los ciudadanos. La acción de las instituciones públicas debe servir para la salvaguardia de los derechos y los intereses de los ciudadanos (...) Hay que poner el acento en el ciudadano, es decir, hay que sustituir un sistema esencialmente burocrático por un sistema democrático»¹⁸. 10) La indivisibilidad de los derechos debe ir acompañada de la interdependencia entre los mismos. «La realización de derechos como los relativos a la educación, sanidad y la seguridad social contribuye al disfrute de los derechos civiles y

¹⁸ OREJA, Marcelino, «Estado actual del proceso de construcción europea. Europa y el mundo en 1993», en el libro colectivo dirigido por el propio Marcelino Oreja, *La Constitución Europea*, Actas, Madrid, 1994, pp. 25-27.

políticos. De igual forma, el respeto de estos últimos contribuye a la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales»¹⁹.

En cualquier caso, y concluyo, no cabe ninguna duda que la Carta supone un claro avance respecto al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. Además no podemos olvidar que el texto reconoce la existencia de una comunidad de valores para la Unión Europea, asentada sobre la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y basada en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. De tal modo que por fin los europeos conseguimos unas «señas de identidad propias»²⁰, incomprensibles sin el patrimonio espiritual y moral que une a los pueblos de Europa.

¹⁹ «Informe anual sobre derechos humanos en la UE (1998-1999)», adoptado por el Consejo el 11 de octubre de 1999, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, p. 31.

²⁰ Vid. BARÓN CRESPO, E., presidente del Grupo Parlamentario del PSE en el Parlamento Europeo: «Por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE», *El País*, Sección de Opinión, 10 de octubre de 2000.