

NOTA

de la:	Secretaría
al:	Grupo de trabajo II
Asunto:	Nota resumida de la reunión del 23.7.2002, presidida por el Comisario António VITORINO

El 23 de julio de 2002, entre las 10.00 h. y las 12.15 h. y entre las 15.00 h. y las 18.00 h., se celebró la tercera reunión del Grupo II “Carta”, bajo la presidencia del Comisario António Vitorino.

I. *Fórmulas y consecuencias de una posible integración de la Carta en los Tratados*

- *la cuestión de las “duplicaciones” en la Carta*
- *estudio de algunas adaptaciones técnicas de las disposiciones de la Carta*

1. El Presidente presentó el orden del día precisando que los temas que se iban a tratar figuraban en el documento CONV 116/02 y, más pormenorizados, en el documento de trabajo (WD 09). Subrayó también que de él se sigue que si el grupo se manifestaba a favor de incluir el articulado íntegro de la Carta en un nuevo tratado fundamental (opción f), sería necesario, en esta fase de los trabajos, hacer dos adaptaciones técnicas, en el apartado 2 del artículo 51 y en el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, según se expone en el documento de trabajo nº 9. El objetivo de esas adaptaciones no sería cambiar, sino salvaguardar y aclarar el sentido y alcance de los artículos mencionados.

2. En lo que se refiere a la cuestión de las duplicaciones de derechos que figuran ya en el Tratado CE y que la Carta repite, el Presidente planteó dos cuestiones, una relativa a la preocupación por la seguridad jurídica, que había motivado la redacción del apartado 2 del artículo 52 de la Carta y que, independientemente de la opción del grupo, debería preservarse, y la otra sobre la presentación y e inteligibilidad del nuevo tratado, cuestión que se plantearía en particular en lo que respecta a la combinación, en un posible nuevo tratado fundamental, de los artículos de la Carta y de los del Tratado CE relativos a la ciudadanía de la Unión.
3. Todos los miembros del grupo acogieron favorablemente el documento de trabajo nº 9 del Presidente y manifestaron en especial su satisfacción ante la propuesta de aclaración de la redacción del apartado 2 del artículo 51. Había consenso sobre el principio de que la integración de la Carta no debería suponer la extensión de las competencias de la Unión “por inadvertencia” y de que, si la Convención deseaba proponer ampliaciones de competencias, debería hacerlo mediante disposiciones claras en otras partes del Tratado.
4. Con vistas a garantizar el logro de ese objetivo, algunos miembros pidieron que el grupo estudiara también la posibilidad de aclarar en la segunda frase del apartado 1 del artículo 51 de la Carta sobre la obligación de los destinatarios de la Carta de promover su aplicación; para otros miembros, la redacción de esta cláusula indica ya de manera suficientemente precisa que la Unión sólo tiene esta obligación dentro del marco de sus competencias.
5. Por lo que se refiere a las duplicaciones de derechos que figuran ya en el Tratado CE y que la Carta repite, todos los miembros del grupo insistieron en lograr una correcta coordinación en aras de la seguridad jurídica, de manera que en caso de integración no se perdiera ningún elemento jurídico actual de dichos derechos, incluidas sus posibles limitaciones. Se reconoció, en general, que el apartado 2 del artículo 52 de la Carta servía de garantía de ese principio de coordinación jurídica, pero que era difícil prever, por el momento, los términos precisos de una posible adaptación de la redacción de esta cláusula, pues ésta dependería de la futura estructura de los Tratados.

6. En este contexto, se planteó el argumento de que era difícil integrar la Carta mediante la opción f) a la vez que se mantenía una cláusula de remisión como la del actual apartado 2 del artículo 52, dado que esta cláusula supondría subordinar la Carta al Tratado CE. Sin embargo, otros miembros discutieron esta tesis, proponiendo definir las relaciones entre la Carta y el Tratado CE más como un principio de “compatibilidad” o de “especificación” o “explicación” (de los derechos de la Carta por los artículos del Tratado CE), conforme a los que podrían concebirse las soluciones jurídicas apropiadas en el momento en que se conociera la futura estructura de los Tratados.
7. Para algunos miembros, una cuestión esencial en este contexto sería si se establecería una jerarquía entre un nuevo tratado fundamental y el resto del derecho primario actual. El Presidente señaló, con todo, que la idea de un tratado fundamental no suponía necesariamente establecer esa jerarquía y que el grupo no tenía mandato para condicionar la orientación de la Convención sobre esta cuestión.
8. Los miembros del grupo, en general, reconocieron que convenía aceptar duplicaciones entre la Carta y el Tratado CE actual, dado que las disposiciones de éste incluyen también bases jurídicas que habría que conservar y que una serie de derechos, en particular los de la libertad de circulación o establecimiento, que estaban consagrados de manera muy detallada en el Tratado CE, no podían quedar recogidos completamente en la Carta.
9. Varios miembros del grupo señalaron que en un futuro tratado fundamental convendría integrar la definición de la ciudadanía (artículo 17 del Tratado CE), así como una disposición sobre el futuro desarrollo de ésta (artículo 22 del Tratado CE), mientras que los detalles de los derechos de los ciudadanos podrían seguir figurando en la segunda parte del derecho primario. Según estos miembros, este enfoque, así como la combinación de esos artículos con los artículos de la Carta (integrados en el tratado fundamental según la opción f), no plantearían problemas de orden político. Se sugirieron varias fórmulas sobre el lugar que se reservaría a las dos disposiciones antedichas en un tratado fundamental: ya sea en el contexto de un capítulo de dicho tratado sobre la democracia o el sistema democrático, ya sea entre los artículos de la Carta sobre la ciudadanía.

10. Al concluir el debate, el Presidente invitó a los miembros del grupo a que presentaran, si así lo deseaban, sugerencias escritas sobre las posibles adaptaciones de la redacción de los artículos horizontales de la Carta.

II. Audición del señor Schoo, Director en el Servicio Jurídico del Parlamento Europeo, del señor Piris, Jurisconsulto, Director General del Servicio Jurídico del Consejo y del señor Petite, Director General del Servicio Jurídico de la Comisión

11. Las exposiciones introductorias de los tres expertos ¹, que se distribuirán a los miembros del grupo como documento de trabajo, se referían, entre otras cosas, a los siguientes temas principales:

- La Carta y las competencias de la Unión: Los tres expertos confirmaron la distinción existente entre las competencias limitadas de la Unión y el círculo de derechos fundamentales que tenían que respetar las instituciones. No obstante, según el señor Piris, la cláusula actual de la segunda frase del apartado 1 del artículo 51 de la Carta, que estipula una obligación de “promover”, podría crear ambigüedades de interpretación sobre los derechos de la Carta que se refirieran a ámbitos en los que la Unión no tenga competencia legislativa. El señor Piris recomendó, en consecuencia, introducir algunas modificaciones técnicas mínimas en el artículo 51 de la Carta, a fin de evitar toda incertidumbre sobre el principio de que la Carta no amplía las competencias de la Unión. Los señores Schoo y Petite consideraban que este principio se colegía ya de manera suficientemente clara del actual artículo 51, pero que sería necesaria una adaptación técnica en el apartado 2 del artículo 51 de la Carta, en caso de que ésta se integrara según la opción f). El señor Petite precisó que la Comisión velaba ya en la práctica por que no se empleara la Carta para justificar las competencias de la Unión.
- La Carta y el Tratado CE: Según el señor Piris, el hecho de que los artículos de la Carta repitan los derechos ya consagrados por el Tratado CE, pero sin incluir expresamente todas las condiciones y límites previstos en el Tratado, dificultaría la plena comprensión por los ciudadanos de dichos derechos. Recomendó, pues, bien retomar en los artículos de la Carta todas las condiciones y límites que figuran en el actual Tratado CE, bien incluir en la Carta referencias a los artículos pertinentes del Tratado CE.

¹ El señor Piris indicó que se manifestaba a título puramente personal.

El señor Petite subrayó que la Convención anterior había hecho una elección “estética” entre dos posibles vías: repetir los límites de esos derechos en cada uno de los artículos, o preverlos de una vez por todas remitiendo, en el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, a las condiciones y límites del Tratado. Jurídicamente, el resultado de hacer aplicables las condiciones y límites del Tratado era idéntico con ambas técnicas. El señor Petite, al igual que el señor Schoo, concluyó que el apartado 2 del artículo 52 regula de manera satisfactoria la relación entre la Carta y el Tratado CE. Sin embargo, reconoció que, en la hipótesis de una integración según la opción f), y en función de una posible nueva estructura de los Tratados, podría ser necesaria una adaptación técnica de esta cláusula para aclarar a qué texto jurídico remite. El señor Piris reconoció también la necesidad del apartado 2 del artículo 52, pues de no existir la Carta acabaría suponiendo una modificación drástica del Tratado CE en algunos puntos; señaló seguidamente que, en el caso de integración de la Carta en el Tratado, la seguridad y claridad jurídicas abogarían, bien por su supresión, pero a condición de incluir en los artículos de la Carta las condiciones y límites impuestos por el Tratado CE, bien por su aclaración mediante referencia explícita al respeto de las condiciones y límites previstos por las disposiciones de las demás partes de los Tratados.

- La Carta y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH): Los señores Petite y Schoo subrayaron que la Carta logró una transacción satisfactoria conciliando varias premisas, dado que el CEDH no es más que una norma mínima, que era necesario reflejar y preservar en la Carta los avances ya realizados en el derecho y jurisprudencia comunitarios (estas dos ideas las planteó también el señor Piris), pero que convenía asimismo garantizar un desarrollo armonioso entre los dos ordenamientos jurídicos europeos y sus dos tribunales, a la vez que se respetaba el principio de autonomía del derecho comunitario.

Aun reconociendo que no había necesidad jurídica de modificar la Carta en caso de integración, si quedaba entendido que la Carta era, en algunos aspectos, más protectora que el CEDH, el señor Piris consideró que podría darse cierta inseguridad jurídica debido a que los artículos de la Carta no han incorporado las limitaciones previstas en el CEDH y que, como el apartado 3 del artículo 52 no era del todo claro al respecto, correspondería al Tribunal de Justicia decir si eran aplicables esas limitaciones. Según el señor Petite, era evidente que la referencia hecha en el apartado 3 del artículo 52 a “su sentido y alcance”, según los que confiere el CEDH, incluía también las cláusulas de limitaciones del CEDH y que el Tribunal de Justicia no podría llamarse a confusión sobre este punto. Al igual que el señor Schoo, no veía inseguridad jurídica en este punto.

- Importancia de las cláusulas horizontales de la Carta: Los tres expertos estaban de acuerdo sobre el papel esencial de las cláusulas horizontales de la Carta y sobre la necesidad de conservarlas. El señor Piris y el señor Petite (en el caso de integración según la opción f)) señalaron algunas adaptaciones de pura técnica legislativa que deberían hacerse en esas cláusulas, indicando que no se modificaría con ellas, en manera alguna, el contenido sustancial de la Carta.
- Adhesión de la CE/UE al CEDH: Los tres expertos se mostraron favorables, desde el punto de vista jurídico, a una adhesión de la CE/UE al CEDH. Todos destacaron que sería la solución ideal, para garantizar así un desarrollo armonioso de la jurisprudencia de los dos tribunales europeos. En particular se puso de relieve que era anómalo que no hubiera una vía de recurso de los ciudadanos ante el Tribunal de Estrasburgo contra los actos de las instituciones (señor Piris), que la adhesión tenía interés incluso con la integración de la Carta, puesto que instaura un control externo al que se han sometido ya todos los Estados miembros (señor Schoo y señor Piris), que el principio de autonomía del derecho comunitario no supone un obstáculo a la adhesión (señor Schoo y señor Petite) y que actualmente se le plantean problemas jurídicos a la CE/UE por el hecho de que el Tribunal de Estrasburgo tenga que decidir sobre el Derecho de la Unión sin que ésta pueda defenderse (señor Petite). El señor Piris aludió a la posibilidad de una “adhesión funcional”, en la hipótesis de que la adhesión pura y simple planteara problemas políticos. El señor Petite subrayó que podría hacerse frente fácilmente, mediante técnicas jurídicas que aclararan que la adhesión no tendría efectos conexos, al riesgo, temido por algunos, de que la adhesión acarrearía un aumento de las competencias de la Unión en materia de derechos humanos.

12. Entre los otros puntos desarrollados en algunas de las intervenciones individuales figuran los siguientes:

- El señor Petite explicó hasta qué punto la Carta, integrada en los Tratados, sería vinculante para los Estados miembros. Subrayó que la fórmula correspondiente del apartado 1 del artículo 51 de la Carta se limitaría a recoger la jurisprudencia actual sobre la aplicación de los derechos fundamentales comunitarios a los actos de los Estados miembros y que seguiría siendo de aplicación, después de la integración de la Carta, la línea, muy prudente, seguida hasta ahora por la Comisión y el Tribunal. El resultado sería que la Carta cubriría sólo un ámbito muy estrecho dentro de la vasta gama de actos legislativos o administrativos de los Estados miembros. Esto significaría asimismo que, sólo de manera muy excepcional podría apelarse a las disposiciones de la Carta con “efecto directo” ante los tribunales nacionales.
- En cuanto a los derechos de la Carta recogidos por fuentes distintas del CEDH o el Tratado CE, el señor Petite observó que sería difícil establecer una “cláusula de remisión” similar a las de los apartados 2 y 3 del artículo 52 de la Carta, dado que no había un texto escrito único de referencia y que el Tribunal, en cuanto a estos derechos, se ha servido de una multitud de fuentes de inspiración, cosa que le dejaba un amplio margen de apreciación. Sería ilusorio creer que el Tribunal podría definir estos derechos con un sentido idéntico al recogido en cada una de las quince constituciones nacionales. El señor Piris indicó que algunos derechos de la Carta no estaban aún consagrados en todos los Estados miembros. El señor Petite, por el contrario, señaló que el Tribunal de Justicia se había inspirado ya en el pasado en convenios internacionales, pese a que algunos Estados miembros habían formulado reservas contra dichos convenios y que el hecho de que la Carta se haya inspirado en esos instrumentos no significaba que los integraba tal cual en el Derecho de la Unión.
- El señor Piris señaló que a algunas disposiciones de la Carta les faltaba precisión, dado que, pese a que la Carta contiene explícitamente “derechos”, “libertades” y “principios”, no se indicaba qué disposiciones de la Carta pertenecían a cada una de las tres categorías, cosa que podría acarrear riesgos de inseguridad jurídica y de creación de legítimas expectativas.

- El señor Schoo se pronunció sobre las consecuencias de una integración de la Carta para las vías de recurso ante el Tribunal de Justicia, proponiendo una adaptación de la letra d) del artículo 46 del TUE actual relativo al control del Tribunal –ya practicado- sobre los actos de los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia debería en principio ejercer su papel de tribunal constitucional en materia de Justicia y Asuntos de Interior de la misma forma que en el Derecho comunitario clásico. El señor Schoo se preguntó además si no sería necesario modificar las condiciones de recurso directo de los particulares (artículo 230 IV del TCE) para permitir a éstos un acceso más sencillo al juez, sin llegar a recursos populares.

13. En la discusión del grupo con los expertos, se plantearon, entre otros, los siguientes puntos:

- Los tres expertos confirmaron que la referencia, en el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, a las condiciones y límites definidos por los Tratados incluye las disposiciones de aplicación del derecho derivado sin que haya necesidad de mencionarlas expresamente.
- A la pregunta de si era útil conservar el apartado 2 del artículo 6 del TUE actual en caso de integración y adhesión, los tres expertos señalaron que se trataba de una cuestión política: Los señores Piris y Petite consideraban que podría seguir siendo útil hacer referencia a las tradiciones constitucionales comunes, mientras que el señor Schoo destacó que habría cierta ambigüedad en el sistema si se mantenía el apartado 2 del artículo 6 del TUE.
- En cuanto a la idea de jerarquía entre el tratado fundamental y el resto del Derecho primario, los tres expertos subrayaron que, entre los elementos del Derecho primario actual nunca se había establecido dicha jerarquía, que no se colegía automáticamente de la idea de un tratado fundamental y que sólo podría ser resultado de una decisión política que debería manifestarse claramente.
- Los señores Petite y Piris confirmaron que, caso de haber integración de la Carta, seguirían siendo aplicables, como hasta ahora en todo lo que afecta a la actuación autónoma de los Estados miembros, las reservas nacionales formuladas por éstos contra los convenios internacionales en materia de derechos humanos.

- En respuesta a una cuestión, planteada como ejemplo de las repercusiones de la Carta, relativa a los efectos de ésta sobre el reconocimiento de la unión de personas del mismo sexo, el señor. Schoo indicó que esta cuestión se estaba planteando ya en el Derecho comunitario, independientemente de la Carta, pero que el artículo 9 de la Carta confirmaba la competencia del legislador nacional en la materia. En ese contexto, el Presidente del Grupo hizo referencia, por una parte, a la sentencia del Tribunal de Justicia del año pasado, emitida tras la proclamación de la Carta y de acuerdo con las conclusiones de su Abogado General en las que se estudiaba la Carta, en la que el Tribunal confirmaba la diferencia de situación entre el matrimonio y esas uniones y, por otra parte, a una sentencia muy reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que conllevaba una lectura liberal del derecho a contraer matrimonio, en relación con las personas transexuales.

III. Varios:

14. Un miembro del grupo se preguntó sobre la posible utilidad de crear un grupo de trabajo sobre la arquitectura jurisdiccional en la Unión. El Presidente indicó que este tema ya figuraba en su documento, en el que explicaba el mandato del grupo presente, así como en el documento CONV 116/02, pero que, además, lo tendría en cuenta en los futuros debates en el Praesidium.
