

**CONV 368/02**

**CONTRIB 128**

## NOTA DE TRANSMISIÓN

de la:                      Secretaría

a la: Convención

**Asunto:** Contribución de D. Iñigo Mendez de Vigo, D. Klaus Hänsch y D. Andrew Duff, miembros de la Convención:  
"Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea y su futuro estatuto"

El Secretario General de la Convención ha recibido la contribución adjunta de D. Iñigo Mendez de Vigo, D. Klaus Hänsch y D. Andrew Duff, miembros de la Convención.

## **P5\_TA-PROV(2002)0508**

### **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

#### **Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su futuro estatuto (2002/2139(INI))**

*El Parlamento Europeo,*

- Vista su Resolución de 16 de marzo de 2000 sobre el proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <sup>1</sup>,
- Vista su Decisión de 14 de noviembre de 2000 sobre la aprobación del proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <sup>2</sup>,
- Visto el artículo 163 de su Reglamento,
- Visto el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las opiniones de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades y de la Comisión de Peticiones (A5-0332/2002),

Considerando lo siguiente:

#### ***Legitimidad de la Carta***

- A. El Tratado de Maastricht (1992) recogió por vez primera el concepto de ciudadanía de la Unión y estableció, en el apartado 2 del artículo 6, que la Unión "respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario" <sup>3</sup>. Durante la siguiente década, se siguió desarrollando el perfil de la Unión en materia de derechos humanos, particularmente en su política exterior, pero también en los criterios de Copenhague para la ampliación (1993),
- B. En junio de 1999 el Consejo Europeo de Colonia acordó elaborar una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión que permitiera "poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance", decidiendo que después de su proclamación convendría estudiar si debía "incorporarse la Carta a los Tratados". Para redactar la Carta, el Consejo Europeo convocó un órgano ad hoc (que decidió adoptar el nombre de Convención) integrado por delegados de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea y por miembros del Parlamento Europeo y

---

<sup>1</sup> DO C 377 de 29.12.2000, p. 329.

<sup>2</sup> DO C 223 de 8.8.2001, p. 74.

<sup>3</sup> El Tribunal de Justicia europeo ya viene considerando al menos desde 1969 que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho comunitario (Asunto 29/69, Stauder / Ayuntamiento de Ulm).

de los Parlamentos nacionales,

- C. La Convención trabajó del 17 de diciembre de 1999 al 2 de octubre de 2000 bajo la presidencia de Roman Herzog, ex Presidente de la República Federal de Alemania. El Consejo Europeo estableció el mandato de la Convención en su reunión de Tampere en octubre de 1999 y evaluó sus progresos en Feira en junio de 2000. La Convención trabajó de manera muy abierta y celebró amplias consultas. Sin perjuicio del estatuto definitivo de la Carta, se decidió, como es sabido, trabajar "como si" se estuviera elaborando un texto jurídico vinculante y con la voluntad expresa de garantizar la seguridad jurídica. La Convención cumplió expresamente el mandato recibido del Consejo Europeo, que, por su parte, aprobó de forma unánime el proyecto de Carta en Biarritz los días 13 y 14 de octubre de 2000,
- D. Tras haber recibido la aprobación del Parlamento Europeo (14 de noviembre de 2000) y de la Comisión (6 de diciembre de 2000), así como de diferentes Parlamentos nacionales, la Carta fue proclamada solemnemente por los Presidentes de las tres instituciones de la UE en Niza el 7 de diciembre de 2000. La Conferencia Intergubernamental también se comprometió a examinar el estatuto futuro de la Carta en el plazo de un año como uno de los cuatro temas específicos de la futura reforma constitucional de la Unión que deberán resolverse en una nueva CIG en 2004,
- E. En la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001, el Consejo Europeo estableció una Convención constitucional, con una legitimación equivalente a la de la Convención de la Carta, bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, ex Presidente de la República Francesa, para examinar, entre otras cosas, si la Carta "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",
- F. La Convención ha establecido un grupo de trabajo bajo la presidencia del Comisario Vitorino para examinar las modalidades y consecuencias de la incorporación de la Carta al Tratado y la adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) <sup>1</sup>,

### ***Contenido***

- G. La Carta recoge los derechos humanos clásicos, según han sido desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. Tiene, sin embargo, un alcance mucho más amplio. En primer lugar, recoge un catálogo de derechos derivados del ámbito competencial de la Unión, tal y como ha sido establecido en los Tratados y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo de Luxemburgo. En segundo lugar, y esto es importante, la Carta reafirma los derechos y principios procedentes de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones contractuales internacionales comunes a los Estados miembros. En tercer lugar, la Carta aborda los modernos avances científicos y tecnológicos. En cuarto lugar, la Carta refleja y respeta plenamente el modelo social europeo,

---

<sup>1</sup> Respecto al mandato del grupo, véase CONV 72/02 y, respecto al documento sobre las modalidades, CONV 116/02.

- H. Al igual que las declaraciones de derechos comunes a las constituciones de la mayoría de los Estados miembros, la Carta reúne en un único texto un amplio catálogo de derechos específicos, así como de libertades, valores y principios generales. Es un documento que resulta familiar por su estilo, forma y precisión,
- I. Si bien el objetivo de la Carta no era crear nuevos derechos, ha logrado hacer más visibles los derechos vigentes. Al instaurar un consenso amplio y renovado sobre una nueva formulación de los derechos, la Carta logra una mayor claridad y preeminencia para éstos. Refleja las modernas normas europeas de gobernanza en materia de igualdad y no discriminación, política social, ecología, derechos cívicos, administración y justicia. Los derechos son indivisibles: en Europa, la libertad, la igualdad y la solidaridad son indisociables,
- J. La Carta es un documento dinámico cuyo objetivo es, según se expone en el Preámbulo, "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". Su cometido es ayudar a la Unión a desarrollar los valores comunes, al tiempo que se respeta la diversidad de las identidades nacionales. Su formulación permite el desarrollo futuro del acervo comunitario,
- K. La Carta, por consiguiente, tiene vocación de permanencia. A pesar de la indefinición de su estatuto jurídico, está plenamente legitimada por el carácter de su redacción, ya que ha sido elaborada para perdurar. Aun cuando ningún documento constitucional de tal tipo puede ser perfecto y todos ellos deben poder modificarse, reivindicar ahora su revisión, en particular, en un momento tan temprano de su existencia, podría mermar su integridad y fuerza moral. Antes de que se pueda plantear su modificación se debe adquirir experiencia sobre la aplicación de una Carta de carácter obligatorio. Como quiera que sea, en la Declaración de Laeken no se otorga a la actual Convención el mandato de reformular la Carta; hay que prever que, a todos los efectos, una revisión de esta índole únicamente puede hacerse siguiendo el método previsto para la revisión de las demás disposiciones constitucionales,
- L. Sin embargo, pueden ser necesarias ciertas modificaciones técnicas relativas a las "cláusulas horizontales" de la Carta para que pueda incorporarse al Tratado,

### *Alcance*

- M. La Carta no atribuye competencias a la Unión. Por el contrario, tiene el efecto de limitar el ejercicio del poder por las instituciones de la UE debido a la obligación que éstas tienen de respetarla. Las instituciones están igualmente obligadas, en el marco de sus competencias, a promover el respeto de las disposiciones de la Carta,
- N. La Carta no limita la competencia de los Estados miembros con arreglo a los Tratados. No sustituye a los sistemas de derechos fundamentales de los Estados miembros, sino que los complementa,
- O. La Carta está dirigida a las instituciones y órganos (y agencias) de la Unión Europea y a los Estados miembros en la medida en que aplican la legislación y las políticas comunitarias,
- P. En la medida en que la Carta postula una relación directa entre el ciudadano, por una parte, y la autoridad supranacional, por otra, contribuirá al respeto del principio de subsidiariedad por parte de la Unión. La Carta fija el modelo para el marco constitucional en su conjunto,

## Efecto

- Q. Aunque los derechos recogidos en la Carta no son directamente ejercitables, su estatuto de proclamación solemne significa que, como era de esperar, ya se ha convertido en un importante texto de referencia. Es respetada por las instituciones de la UE e invocada tanto por los Estados miembros como por los ciudadanos <sup>1</sup>, en particular, mediante las peticiones dirigidas al Parlamento y las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo Europeo. La Comisión ha decidido considerarse vinculada por la Carta y ha establecido procedimientos internos para velar por el cumplimiento de sus disposiciones <sup>2</sup>. La Comisión considera la Carta como un principio general de Derecho comunitario y, en sus propuestas legislativas, asegura respetarla sistemáticamente <sup>3</sup>,
- R. El Consejo aún no ha decidido considerar vinculante la Carta, pero se ha referido expresamente a ella en cuatro decisiones y dos resoluciones <sup>4</sup>,
- S. El artículo 58 del Reglamento del Parlamento Europeo impone a éste el deber de considerar especialmente, al examinar las propuestas legislativas, si son conformes a la Carta de los Derechos Fundamentales. Además, el Parlamento Europeo ha utilizado la Carta como modelo para sus informes anuales sobre la situación de los derechos fundamentales en la UE. Las referencias a la Carta han aparecido con frecuencia en informes y resoluciones del Parlamento, así como en preguntas de diputados a la Comisión y al Consejo,
- T. También han hecho referencia a la Carta tres actos adoptados en el marco del procedimiento de codecisión (acceso a los documentos, exclusión social y contratos de garantía financiera) <sup>5</sup> y muchos otros se encuentran en tramitación,
- U. El Defensor del Pueblo Europeo y la Comisión de Peticiones han recibido muchas peticiones e iniciativas de ciudadanos que citan la Carta, aunque existen aparentemente numerosos malentendidos sobre su alcance o nivel de protección. No obstante, han estado en la vanguardia de los que han utilizado activamente la Carta en interés del ciudadano. Han sostenido reclamaciones de los ciudadanos y utilizado sus poderes de propia iniciativa contra la discriminación en las políticas de contratación y empleo de las instituciones europeas en lo que se refiere a la edad, el sexo, la raza, la libertad de expresión y la licencia parental. También aplican sistemáticamente el Código de buena conducta administrativa para poner en práctica las disposiciones de la Carta. Consideran que la Carta debería ser vinculante cada vez

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 10.9.2001 en el Asunto C-377/98, Países Bajos / Parlamento y Consejo.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión, *Aplicación de la Carta*, SEC(2001) 380/3, 13 de marzo de 2001.

<sup>3</sup> Los proyectos de acto en que se citan artículos de la Carta se refieren a la política de competencia, condiciones de trabajo, protección de datos, investigación científica, política de asilo y refugiados, publicidad y patrocinio del tabaco, narcotráfico, responsabilidad parental y derechos del niño, acceso a la justicia, orden de detención, discapacidades, protección de la salud, racismo y xenofobia y el Estatuto de los funcionarios.

<sup>4</sup> Decisión 2001/903/CE relativa a las personas con discapacidad, Decisión 2002/187/JAI sobre Eurojust, Decisión 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo y Decisión 2002/584/JAI sobre la orden de detención europea, Resolución 2002/C50/01 sobre las lenguas y Resolución 2002/C163/01 sobre el aprendizaje a lo largo de la vida.

<sup>5</sup> Respectivamente, Reglamento (CE) n° 1049/2001, Decisión 50/2002/CE y Directiva 2002/47/CE.

que se aplique la legislación comunitaria. La Comisión de Peticiones, el Defensor del Pueblo Europeo y la red de defensores del pueblo nacionales podrían desempeñar un papel importante en el fomento y el control de la aplicación de la Carta y podría habilitarse al Defensor del Pueblo Europeo a remitir al Tribunal de Justicia los asuntos importantes relacionados con los derechos fundamentales,

- V. Se ha intentado invocar la Carta en apoyo de recursos presentados ante los tribunales europeos. Los abogados generales hacen cada vez más referencia a ella en sus dictámenes, y se ha convertido en una guía importante para los jueces <sup>1</sup>. El Tribunal de Primera Instancia ha decidido que la Carta confirma el derecho de revisión judicial como un principio general de la legislación comunitaria <sup>2</sup>. En otro asunto, el mismo Tribunal, citando la Carta, ha intentado ampliar el acceso al recurso judicial efectivo de una parte directa pero no individualmente afectada <sup>3</sup>, aun cuando, entretanto, el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado contra esta interpretación, porque entonces los tribunales comunitarios se excederían en sus atribuciones <sup>4</sup>; al mismo tiempo ha sugerido la modificación correspondiente del Tratado <sup>5</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha comenzado a hacer referencias positivas a la Carta <sup>6</sup>,
- W. El Parlamento Europeo y la Comisión <sup>7</sup>, así como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, han pedido que la Carta sea jurídicamente vinculante. Esta decidida toma de posición ha recibido recientemente el respaldo del Foro de la Sociedad Civil de la Convención y de la Convención de la Juventud,

### ***Coherencia con el CEDH***

- X. Los temores de que la Carta amenazara la credibilidad del CEDH y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se han hecho realidad. La jurisdicción del Tribunal de Estrasburgo aporta una supervisión externa y garantiza la aplicación de unos patrones mínimos en el ámbito de los derechos humanos por parte de los 44 Estados del Consejo de Europa. La jurisdicción del Tribunal de Luxemburgo permite un control interno y el énfasis en un alto nivel de respeto de los derechos humanos en el espacio jurídico de la Unión Europea. La importancia de la Carta es que ofrece a la Unión Europea un sistema garantista más amplio,
- Y. Tal y como han reiterado frecuentemente el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la mejor manera de asegurar la coherencia entre el CEDH y la legislación de la UE en materia de derechos humanos sería la adhesión de la Unión a dicho Convenio. Es importante suprimir tal deficiencia, ya que la UE, si bien posee competencias atribuidas por sus Estados miembros, no es parte contratante del CEDH, al contrario que sus Estados miembros. Si la UE firmara el CEDH, estaría sujeta al mismo control externo en materia de respeto de los derechos humanos que sus Estados miembros. Por una parte, la existencia de la Carta no hace que la adhesión de la UE al CEDH sea innecesaria o irrelevante, ya que la adhesión es deseable por sí misma, independientemente del estatuto de la Carta. Por otra, la adhesión al CEDH no hace menos necesaria o pertinente la incorporación

---

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, las opiniones del Abogado General Tizzano en el Asunto C-173/99, BECTU y Leger en el Asunto C-353/99, Hautala.

<sup>2</sup> Sentencia de 30.1.2002 en el Asunto T-54/99, Max.mobil/Comisión.

<sup>3</sup> Sentencia de 3.5.2002 en el Asunto T-177/01, Jégo-Quéré/Comisión.

<sup>4</sup> Sentencia de 25.7.2002, Asunto C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, apdo. 44.

<sup>5</sup> Sentencia de 25.7.2002, Asunto C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, apdo. 45.

<sup>6</sup> Solicitud nº 25/680/94 del CEDH, sentencia de 11 de julio de 2002.

<sup>7</sup> COM(2000) 644.

de la Carta al Tratado. Esta adhesión constituye un paso previo a otras adhesiones de la Unión a los instrumentos internacionales para la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales,

- Z. Incluso tras la adhesión de la UE al CEDH, el Tribunal de Justicia Europeo seguiría siendo el tribunal de última instancia para el Derecho comunitario. Su relación con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sería exactamente la misma que la de los Tribunales constitucionales o supremos nacionales que reconocen la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para examinar la coherencia y compatibilidad con las normas paneuropeas de derechos humanos. La Unión Europea, una vez dotada de personalidad jurídica internacional, estaría representada directamente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con lo que se reforzaría la autoridad y autonomía del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,
1. Toma nota de que el proceso mediante el que ha sido creada la Carta, en conjunción con el amplio uso que ya hacen de ella las instituciones, los tribunales y los ciudadanos, le confiere una gran autoridad; expresa su convicción de que la eficacia de la Carta se vería considerablemente reforzada en caso de que los derechos en ella contenidos pudieran ejercitarse ante los tribunales en el marco del Derecho comunitario;
  2. Insta a la Convención a mejorar la seguridad jurídica y poner fin a la confusión política otorgando a la Carta el estatuto de Derecho primario, convirtiéndola así en un punto central de referencia para el Tribunal de Justicia y los Tribunales nacionales; a tal efecto, subraya la necesidad de que la Carta se incorpore al Derecho constitucional de la Unión Europea;
  3. Advierte sobre el riesgo de negarse a conceder a la Carta carácter vinculante para todas las instituciones, órganos, agencias y Estados miembros de la UE cuando éstos apliquen la legislación y políticas comunitarias, y defraudar con ello las expectativas de los ciudadanos europeos;
  4. Sigue considerando muy deseable reforzar el estatuto de la Carta en el contexto de la ampliación, ya que ello contribuirá a implantar el sistema de derechos fundamentales en el núcleo del proceso de integración europea, lo que afectaría a todos los Estados miembros, tanto a los antiguos como a los nuevos o potenciales;
  5. Subraya que la atribución de carácter vinculante a la Carta iniciará una nueva fase en el desarrollo de la ciudadanía de la UE y que se necesitarán mecanismos judiciales para proteger a los ciudadanos contra todo abuso de la Unión Europea como resultado de la ampliación de sus competencias;
  6. Propone, por consiguiente, que la Convención, en íntima colaboración con los Tribunales, elabore medidas para mejorar el acceso directo al Tribunal de Primera Instancia (con derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia) con el fin de mejorar la protección jurídica de los ciudadanos; considera que los Tribunales nacionales de los Estados miembros y de los países candidatos deberían ser plenamente conscientes de su obligación de aplicar la Carta en defensa de los ciudadanos;
  7. Considera inconcebible adoptar una Constitución moderna para la Unión Europea sin un sistema vinculante de derechos fundamentales y considera que si la Convención elaborara un nuevo Tratado sin la Carta, éste no tendría el efecto constitucional que es tan necesario como deseable;
  8. Expresa su convencimiento de que la incorporación de la Carta al nuevo Tratado constitucional debe hacerse sin introducir cambio alguno en las normas que contiene aquélla;

9. Toma nota de que la Carta, una vez incorporada, únicamente debería poder modificarse de conformidad con las disposiciones constitucionales más solemnes; insiste en que todo desarrollo ulterior de la Carta sea llevado a cabo por una nueva Convención especial que se convocaría con posterioridad;
  10. Manifiesta la esperanza de que esta nueva Convención resulte equilibrada en lo que se refiere al género y sirva para reforzar el principio de igualdad entre los sexos;
  11. Reconoce la buena colaboración ya existente entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; reitera su apoyo al inicio de negociaciones de adhesión por parte de la Unión, para convertirse en parte contratante del CEDH y de otros instrumentos internacionales en el ámbito de los derechos humanos;
  12. Recuerda que la adhesión de la Unión Europea al CEDH es un complemento y no un sucedáneo de la atribución de un estatuto vinculante a la Carta en el marco del Derecho comunitario, ya que ambas medidas son necesarias y oportunas;
  13. Pide a la delegación parlamentaria europea en la Convención que presente esta resolución como contribución oficial a la Convención;
  14. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros y de los Estados candidatos, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
-