



## LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

La Carta de los Derechos Fundamentales enumera los derechos básicos que la Unión ha de respetar, así como los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. Se trata de un instrumento jurídicamente vinculante, elaborado para reconocer formalmente y dar visibilidad al papel que desempeñan los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico de la Unión.

### ESTATUTO JURÍDICO

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en Niza en el año 2000. Tras ser revisada, fue proclamada de nuevo en 2007.

No obstante, su proclamación solemne no confirió a la Carta un carácter jurídicamente vinculante. La adopción del proyecto de Constitución para Europa, firmado en 2004, le habría dado dicho carácter vinculante, pero, como consecuencia del fracaso del proceso de ratificación ([1.1.4](#)), la Carta siguió siendo una simple declaración de derechos hasta la adopción del Tratado de Lisboa.

El 1 de diciembre de 2009, la Carta pasó a ser jurídicamente vinculante. Ahora, según el artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE), «la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...], la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados». Por consiguiente, la Carta forma parte del Derecho primario de la Unión y, como tal, sirve de parámetro de referencia a la hora de examinar la validez del Derecho derivado y de las medidas nacionales.

### ANTECEDENTES

Las Comunidades Europeas (actualmente, la Unión Europea) se crearon en un principio como una organización internacional con un ámbito de acción esencialmente económico. Por ello, al inicio, no se consideró necesario establecer normas relativas al respeto de los derechos fundamentales.

Sin embargo, una vez que el Tribunal de Justicia afirmó los principios de efecto directo ([1.2.1](#)) y de primacía del Derecho europeo, según los cuales el Derecho de la Comunidad prevalecía sobre el Derecho nacional [*Costa v. ENEL*, asunto 6/64], algunos tribunales nacionales empezaron a mostrar su preocupación por los efectos que dicha jurisprudencia podría tener sobre la protección de los valores constitucionales. Si el Derecho europeo había de prevalecer incluso sobre el Derecho constitucional nacional, el primero podría llegar a violar los derechos fundamentales otorgados por las constituciones nacionales. Como respuesta a esta situación, los tribunales constitucionales alemán e italiano emitieron, en 1974, sendas sentencias en las que afirmaban

estar facultados para revisar el Derecho europeo con vistas a garantizar su coherencia con los derechos constitucionales [Solange I; Frontini].

Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia desarrolló su jurisprudencia en relación con el papel de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico europeo. Ya en 1969 reconoció que los derechos fundamentales de la persona subyacen «en los principios generales del Derecho comunitario» y, en consecuencia, gozan de la protección del propio Tribunal de Justicia [Stauder, asunto 29/69]. Su posterior reafirmación del mismo principio llevó al Tribunal Constitucional alemán a adoptar un enfoque más matizado, por el que reconocía que el Tribunal de Justicia garantizaba un nivel de protección de los derechos fundamentales prácticamente igual al exigido por la Constitución nacional y, en consecuencia, no era necesario comprobar la compatibilidad de cada acto legislativo de la Comunidad con la Constitución [Solange II, 1987].

Así pues, durante largo tiempo, la protección de los derechos fundamentales frente a la actuación de las Comunidades correspondió al Tribunal de Justicia, que elaboró un catálogo de derechos inspirándose en los principios generales del Derecho comunitario, así como en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros. No obstante, la falta de un catálogo explícito y escrito de derechos fundamentales, vinculante para la Comunidad Europea y de fácil acceso para los ciudadanos, siguió siendo motivo de preocupación. Con vistas a colmar esta laguna legislativa, se presentaron de forma reiterada principalmente dos propuestas.

La primera abogaba por la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), instrumento regional ya existente destinado a la protección de los derechos humanos, cuya correcta aplicación por los Estados parte es supervisada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, esta opción se descartó a raíz del Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia, según el cual la Comunidad no tenía competencia para adherirse al Convenio. Por consiguiente, solo sería posible seguir esta vía tras una revisión de los Tratados. Las modificaciones necesarias se adoptaron finalmente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El artículo 6 del TUE exige ahora la adhesión de la Unión al Convenio. Sin embargo, el Tribunal de Justicia concluyó que el proyecto de acuerdo de adhesión negociado por la UE y el Consejo de Europa no era compatible con el Derecho de la Unión (Dictamen 2/13).

La otra propuesta propugnaba la adopción por parte de la Comunidad de su propia Carta de los Derechos Fundamentales, confiriendo al Tribunal de Justicia la facultad de garantizar su correcta aplicación. Este planteamiento fue objeto de debate en repetidas ocasiones con el paso de los años y volvió a ponerse sobre la mesa en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Colonia en 1999.

## **PROCESO DE ELABORACIÓN**

Las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia dieron forma al contenido básico de la Carta, cuyo principal objetivo, según dichas conclusiones, debería consistir en poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance. Las principales fuentes de inspiración para los redactores de la Carta habrían de ser el CEDH y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario. Además, la Carta Social Europea (un tratado del Consejo de Europa) y la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores también habrían de tenerse en cuenta, en cuanto no se limitaban a fundamentar los objetivos de la actuación de la Unión.

La composición del órgano competente para la elaboración de la Carta se decidió en el Consejo Europeo de Tampere de 1999. Dicho órgano, denominado «Convención», se compuso de 15

representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los entonces 15 Estados miembros, un representante del Presidente de la Comisión, 16 diputados al Parlamento Europeo y 30 diputados de los Parlamentos nacionales (dos por cada Parlamento), todos ellos miembros de pleno derecho. Asimismo, se concedió el estatuto de observador a dos representantes del Tribunal de Justicia y a dos representantes del Consejo de Europa, uno de ellos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Fue posible además invitar a otros órganos de la UE (como el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo), así como a otros organismos, grupos sociales o expertos, a que dieran su opinión, sin implicarles directamente en el proceso de redacción. Quedó garantizada la representación de los ciudadanos y la sociedad civil gracias a la predominancia de los representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. La composición y los métodos de trabajo de la Convención sirvieron de modelo para la Convención sobre el futuro de Europa ([1.1.4](#)).

## **CONTENIDO**

La Carta de los Derechos Fundamentales se divide en siete títulos, seis de los cuales enumeran tipos específicos de derechos, mientras que el último define el ámbito de aplicación de la Carta y los principios que rigen su interpretación. Una característica significativa de la Carta es su innovador método de agrupación de los derechos, que abandona la tradicional distinción entre derechos civiles y políticos, por una parte, y derechos económicos y sociales, por otra. Al mismo tiempo, la Carta distingue claramente los derechos de los principios. Estos últimos, con arreglo al artículo 52, apartado 5, de la Carta, deben aplicarse mediante actos legislativos adicionales y solo podrán alegarse ante los tribunales en los casos relativos a la interpretación y legalidad de dichos actos.

La parte dispositiva de la Carta presenta la siguiente división:

Título I (Dignidad): confirma los derechos a la dignidad humana, la vida y la integridad de la persona, y reafirma la prohibición de la tortura y la esclavitud.

Título II (Libertades): confirma los derechos a la libertad y el respeto de la vida privada y familiar, el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia, y los derechos a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, expresión y reunión; afirma asimismo los derechos a la educación, a trabajar, a la propiedad y de asilo.

Título III (Igualdad): reafirma el principio de igualdad y no discriminación, así como el respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística; también protege concretamente los derechos del niño, las personas mayores y las personas discapacitadas.

Título IV (Solidaridad): garantiza la protección de los derechos de los trabajadores, incluidos el derecho de negociación y acción colectiva y el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas; reconoce asimismo derechos y principios adicionales, como el derecho a la seguridad social y a la protección de la salud y los principios de protección del medio ambiente y de los consumidores.

Título V (Ciudadanía): enumera los derechos de los ciudadanos de la Unión, a saber, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, el derecho a una buena administración y los derechos de petición, acceso a los documentos, protección diplomática y libertad de circulación y residencia ([2.1.1](#)).

Título VI (Justicia): reafirma los derechos a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, el derecho de defensa, los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas y el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción.

La Carta reafirma, en su mayor parte, los derechos que ya existían en los Estados miembros y que han sido reconocidos como parte de los principios generales del Derecho de la Unión, pero innova en algunos aspectos. Por ejemplo, se prohíbe explícitamente la discriminación por razón de discapacidad, edad y orientación sexual. Además, la Carta incluye una serie de derechos «modernos», tal como ilustra la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos.

No obstante, el mayor valor de la Carta no reside en su carácter innovador, sino en el reconocimiento expreso del papel capital que los derechos fundamentales desempeñan en el ordenamiento jurídico de la Unión. Así pues, la Carta reconoce de forma expresa que la Unión es una comunidad de derechos y de valores y que los derechos fundamentales de los ciudadanos ocupan un lugar central en la Unión Europea.

## **ÁMBITO DE APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN**

El título VII de la Carta contiene algunas disposiciones generales que rigen su interpretación y aplicación.

El ámbito de aplicación personal de la Carta es potencialmente muy amplio: la mayoría de los derechos que reconoce se conceden a «toda persona», independientemente de su nacionalidad o estatuto. Sin embargo, algunos derechos solo se conceden a los ciudadanos (en particular, la mayoría de los derechos enumerados en el título V), mientras que otros se refieren únicamente a nacionales de terceros países (por ejemplo, el derecho de asilo) o a categorías específicas de personas (como los trabajadores).

El ámbito de aplicación material de la Carta se define de forma expresa en el artículo 51, que establece que sus disposiciones están dirigidas únicamente a las instituciones y órganos de la Unión Europea, así como a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión (2.1.2). Esta disposición permite definir la frontera entre el ámbito de aplicación de la Carta y el de las constituciones nacionales: la Carta solo vincula a los Estados cuando estos actúan en aplicación del Derecho de la Unión. Además, la Carta no amplía los poderes o competencias de la Unión, garantizando así que la adopción de la Carta no implica, por sí misma, un incremento de las competencias de la Unión en detrimento de las de los Estados miembros.

En los artículos 52 y 53 se definen otra serie de normas que confirman la importancia de las tradiciones constitucionales y las legislaciones nacionales. El primero de estos dos artículos prevé que los derechos fundamentales se interpreten en armonía con las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como con el CEDH, y teniendo plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales. El artículo 53 dispone claramente que la Carta no puede limitar ni menoscabar el nivel de protección de los derechos fundamentales ya reconocido por el Derecho de la Unión, la legislación internacional (en particular, el CEDH) y las constituciones de los Estados miembros.

Si bien la Carta enumera una serie de derechos, estos no gozan de una protección ilimitada. En efecto, el artículo 52 permite limitaciones del ejercicio de los derechos siempre que estas sean establecidas por la ley y respeten el contenido esencial de los derechos de que se trate, así como que sean proporcionales y necesarias para proteger los derechos de los demás o el interés general. Asimismo, mientras que algunos derechos se reconocen en términos absolutos, otros solo se confieren «de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales», lo que significa que el ámbito de aplicación de dichos derechos puede estar sujeto a limitaciones adicionales.

La Carta se aplica uniformemente a todos los Estados miembros de la Unión Europea. Pese a que se ha adoptado un Protocolo sobre su aplicación al Reino Unido y a Polonia, este no limita

ni excluye sus efectos sobre los ordenamientos jurídicos de estos dos Estados miembros, tal como ha reconocido expresamente el Tribunal de Justicia [N.S., asunto C-411/10].

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Inmediatamente después de que el Tribunal de Justicia reconociera la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional, el Parlamento puso de manifiesto el riesgo de que esta nueva doctrina pudiera afectar a los derechos humanos protegidos por las constituciones nacionales.

En 1977, el Parlamento, el Consejo y la Comisión adoptaron una Declaración conjunta sobre los derechos fundamentales, en la que se comprometían a respetar estos derechos en el ejercicio de sus competencias. Por su parte, en 1979 el Parlamento también adoptó una resolución en la que recomendaba la adhesión de la Comunidad Europea al CEDH.

El proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea de 1984 ([1.1.2](#)) especificaba que la Unión había de proteger la dignidad del individuo y otorgar a toda persona que se hallara en su territorio los derechos y libertades fundamentales que se derivan de los principios comunes de las constituciones nacionales y del CEDH. También preveía la adhesión de la Unión al CEDH.

En abril de 1989, el Parlamento proclamó la Declaración de derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, los intentos posteriores de conferir a esta declaración un estatuto jurídicamente vinculante resultaron infructuosos.

En 1997, tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam, el Parlamento volvió a solicitar la adopción de una Carta de los Derechos Fundamentales vinculante. Durante el proceso de elaboración que condujo a la adopción de la Carta, el Parlamento aprobó varias resoluciones en las que insistía en que este instrumento debía incorporarse a los Tratados para otorgarle un carácter jurídicamente vinculante. Tras la proclamación solemne de la Carta, el Parlamento manifestó su decepción por su naturaleza no vinculante y pidió de nuevo que se incluyera en los Tratados de forma jurídicamente vinculante.

[Sarah Sy](#)  
[06/2017](#)