

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Comentario artículo por artículo

Dirigido por:

Araceli Mangas Martín

Coordinado por:

Luis N. González Alonso

*Manuel López Escudero
José Martín y Pérez de Nanclares
José Manuel Sobrino Heredia*

Separata

Preámbulo

Primera edición: 2008
ISBN: 978-84-96515-80-2

© los autores, 2008
© Fundación BBVA, 2008

Fundación **BBVA**

PREÁMBULO

Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes.

Conscientes de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.

La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la libertad de establecimiento.

Para ello es necesario, dándoles mayor proyección mediante una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.

La presente Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Eu-

ropea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea.

El disfrute de tales derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las generaciones futuras.

En consecuencia, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados a continuación.

PRECEPTOS RELACIONADOS

- TUE (TLisboa): párrafos 2, 4 y 5 del Preámbulo; arts. 2 y 6.

ANTECEDENTES

- Artículos correspondientes a la versión en vigor del TUE y del TCE: art. 6.2 del TUE; Declaración núm. 23 sobre el futuro de la Unión anexa al Tratado de Niza.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: arts. I-2 y I-9; Declaración núm. 2 relativa al apartado 2 del art. I-9 y Preámbulo de la Parte II.
- Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea adoptada en Niza el día 7 de diciembre de 2000.

PROTOCOLOS Y DECLARACIONES RELACIONADOS

- Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales a Polonia y al Reino Unido.
- Protocolo sobre el apartado 2 del art. 6 del TUE relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Declaración relativa al apartado 2 del art. 6 del TUE.

- Declaración de la República Checa relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Declaración de la República de Polonia relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Declaración de la República de Polonia relativa al Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido.

COMENTARIO

JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA

Catedrático de Derecho Internacional Público

Universidad de A Coruña

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El 12 de diciembre de 2007 los presidentes de la Comisión Europea, del Parlamento y del Consejo firmaron y proclamaron solemnemente, en Estrasburgo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Siete años antes, aquella vez en Niza, los entonces presidentes de estas instituciones europeas habían, también, proclamado solemnemente esta Carta. La diferencia de ahora con entonces está en lo que será su carácter jurídicamente vinculante, una vez que el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, entre en vigor. Se pasará pues de un compromiso político a un texto dotado de efecto jurídico obligatorio.

Entre una y otra fecha han mediado los trabajos de la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2003-2004 y, sobre todo, hecho en su momento trascendental, la incorporación de la Carta al propio Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, constituyendo su Parte II. La consecuencia de ello sería la de dotar a la Carta de valor jurídico obligatorio. Aunque el Tratado Constitucional no llegó a entrar en vigor por las razones que todos conocemos, lo cierto es que, por lo que respecta a la Carta, supuso un importante paso adelante. Estos avances en su consolida-

ción jurídica se confirmaron en el Consejo Europeo de junio de 2007, en el mandato de negociación resultante del mismo, en los trabajos de la CIG de 2007 que precedieron a la firma del Tratado de Lisboa y en este último Tratado, donde su art. 6.1 declara que la Unión reconoce a la Carta de los Derechos Fundamentales el mismo valor jurídico que los tratados.

El Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su versión proclamada en 2007 (*DOC 303*, de 14 de diciembre de 2007), recoge con escasas modificaciones el de la llamada Carta de Niza, esto es, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea adoptada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (*DOC 364*, de 18 de diciembre de 2000). Su principal novedad radica en armonizar su contenido con el del Tratado de Lisboa de 2007, excluyéndose, así, las referencias expresas a la Comunidad, e incluyendo una mención a las Explicaciones de la Carta actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea.

Esta identidad de contenidos nos lleva a detenernos, con carácter previo, en las razones que motivaron la adopción, en su momento, de una Carta de esta naturaleza. En este sentido y como es conocido, la elaboración de la Carta de Niza fue el resultado de una Convención reunida entre los meses de diciembre de 1999 y octubre de 2000, y convocada por los Consejos Europeos de Colonia y de Tampere. Esta Convención trataba de dar satisfacción a una vieja reivindicación de muchos defensores del proceso de construcción europea relativa a la incorporación en los tratados constitutivos de un texto normativo que contuviera un catálogo de los derechos fundamentales de la Unión. Intención que se había visto frustrada durante años —al no prosperar el Proyecto de Tratado de la Unión Europea propuesto en 1984 por el Parlamento Europeo que contenía un catálogo de este tipo— y, sólo parcialmente, resuelta gracias a una jurisprudencia progresiva del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) labrada desde finales de la década de los sesenta y desarrollada sobre todo en la de los setenta y, en particular, merced a una destacada sentencia de 14 de mayo de 1974 en el asunto *Nold* (4/73, Rec., p. 508), en la que el Tribunal señaló que el respeto a los derechos humanos forma parte del Derecho Comunitario en calidad de principio general del Derecho que vincula a

las instituciones y a los Estados miembros cada vez que apliquen el Derecho de la Unión, situando en los convenios internacionales que vinculan a los Estados miembros y, en especial, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de Roma de 1950, así como en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, la referencia para aplicar este principio general.

Más tarde, los tratados que vinieron a reformar los tratados constitutivos se fueron haciendo eco de esta jurisprudencia. Así, el Acta Única Europea (1987) incorporó esta declaración jurisprudencial en su Preámbulo y, años después, el TUE, firmado en Maastricht en 1992, la integra en su articulado (art. F.2), siendo reafirmada por el Tratado de Amsterdam (1997), pasando a constituir el contenido del actual art. 6.2 del TUE, según el cual: «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».

Por otro lado, y en línea con esta jurisprudencia, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron el 5 de abril de 1977 una Declaración común sobre los derechos fundamentales. Tratando de avanzar en esta vía, la Comisión propuso, con el respaldo del Parlamento Europeo, la adhesión de la Comunidad al CEDH, primero en un Memorando de 1979 y, posteriormente, en una Comunicación de 1990. Esta situación abrió un nuevo escenario, para despejar las posibles dudas sobre la adhesión de la Comunidad Europea al CEDH, el Consejo solicitó un dictamen al TJCE (art. 300.6 TCE) sobre la compatibilidad de esta adhesión con el Tratado. La respuesta del Tribunal fue contundente, al negar en su Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, la competencia de la Comunidad Europea, «en el estado actual del Derecho comunitario» para adherirse a dicho Convenio, descartando incluso la potencial solución del art. 308 del TCE, al considerar que esta adhesión no sería posible en tanto no se atribuya competencia a la Comunidad Europea, lo cual requeriría una revisión de su Tratado constitutivo.

Interrumpido, pues, el camino de una adhesión inmediata a la CEDH, se planteó la necesidad de elaborar un catálogo propio de

derechos fundamentales. En este sentido el Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, encomendó su preparación no a una CIG sino a un nuevo método de negociación, por primera vez usado en la construcción europea, al que denominó *Convención*. Su composición se concretó en el Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, y ésta sería de 62 miembros de distinta procedencia: representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, un representante de la Comisión, diputados nacionales y miembros del Parlamento Europeo, así como observadores del TJCE y del Consejo de Europa, además de invitados del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social, entre otros, mientras que su presidencia se encomendó a Roman Herzog, antiguo presidente de Alemania y del Tribunal Constitucional de este país. La Convención adoptó por consenso, el 26 de septiembre de 2000, un Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tras un proceso de negociación caracterizado por la transparencia y publicidad de los debates y trabajos realizados. Finalmente, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión firmarían el texto definitivo el 7 de diciembre de 2000.

Estas negociaciones que se desarrollaron al tiempo que también tenían lugar, durante 2000, las que precedieron a la adopción del Tratado de Niza no desembocaron, sin embargo, en la incorporación de la Carta en el propio Tratado de Niza, como hubiera podido ocurrir si los vientos políticos hubieran sido favorables en aquel momento. Pero lo cierto es que éste no fue el caso, y su principal consecuencia, actualmente persistente, es que la Carta no tiene un valor vinculante en cuanto tal, aunque sí produce ciertos efectos jurídicos derivados del acuerdo entre las tres instituciones que lo adoptaron, de su contenido que refleja el acervo convencional, jurisprudencial y constitucional común y del hecho de que los tribunales nacionales y comunitarios (TJCE y TPI) se hayan remitido a la misma en diversas resoluciones.

La no incorporación de la Carta a los tratados constitutivos fue percibida como un problema aplazado que se debería resolver, de ahí que en una Declaración, la número 23, anexa al propio Tratado de Niza se incluyera esta cuestión entre las que se deberían discutir en un futuro. De esta forma, la conveniencia o no de integrar la Carta en los tratados y de afirmar de manera nítida su carácter jurídica-

mente vinculante, constituyó, desde entonces, un tema pendiente en el proceso de integración europea.

2. EVOLUCIÓN DEL TEXTO

Por ello, no es de extrañar que la Declaración de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, sobre el futuro de la Unión Europea, al convocar una Convención con el objetivo de preparar una CIG destinada a la reforma de los tratados existentes, y en relación con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, se preguntase si la Carta debería integrarse en el tratado básico y sí convenía plantearse, además, el tema de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos.

La Convención sobre el futuro de Europa, iniciada el 28 de febrero de 2002, pasó a tratar estos temas y lo hizo vía Grupo de Trabajo y plenario. Por lo que se refiere al Grupo de Trabajo, se constituyó el Grupo II llamado, también, *Grupo Carta*, presidido por el entonces comisario europeo de Justicia e Interior, A. Vitorino.

El mandato que se dio al Grupo II era el de examinar, esencialmente, y en la línea de lo que se venía planteando, la siguiente cuestión: «Si se decide introducir la Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado: ¿de qué modo debe hacerse y cuáles serían las consecuencias? ¿Qué consecuencias tendría la adhesión de la Comunidad o de la Unión al Convenio europeo de derechos humanos?» (CONV 52/02, de 17 de mayo de 2002).

Los trabajos para responder a esta duda se orientaron merced a un documento elaborado por el presidente del Grupo de Trabajo destinado a facilitar el debate, donde se incluía un primer esquema de las cuestiones de fondo que se debían tratar (CONV 72/02, de 31 de mayo de 2002). La idea era que estas dos cuestiones deberían tratarse por separado y de modo sucesivo al ser complementarias y no alternativas. Y así se hizo durante las reuniones que mantuvo el grupo entre el 25 de junio y el 21 de octubre de 2002.

Respecto de la primera cuestión, la introducción de la Carta en el Tratado, se discutieron varias posibilidades: la de adjuntar la Carta como Declaración solemne, la de hacer una referencia indirecta a la Carta en el Tratado, la de hacer una referencia directa en el tex-

to del Tratado o en el Preámbulo, la de incluirla en un Protocolo anejo, o la de introducir la totalidad de su articulado en el nuevo Tratado. El grupo acabó inclinándose por estas dos últimas opciones que eran, además, según sus miembros, las que otorgaban valor vinculante a la Carta. En esta línea, se indicó, de forma expresa, en el texto resultante que «El Grupo en su totalidad subraya que estas opciones básicas podrían utilizarse para que la Carta sea un texto jurídicamente vinculante de carácter constitucional». Y ésta fue la solución que se elevó al plenario. En este último marco, un grupo muy numeroso de convencionales se posicionaron a favor de la integración de la Carta en un lugar prominente del Tratado, y no en un protocolo, ya que estimaban que esto último «resultaría contrario a la importancia de tal documento y al respeto que merece» (CONV 607/03).

También, en el Grupo II se discutió sobre el contenido de la Carta y pronto una vía consensuada se fue vislumbrando, la de no alterar ni la estructura ni la redacción de la Carta de Niza, aunque se fueron recogiendo algunas dudas más técnicas que sustantivas, entre las que destacaban: la relativa a la conveniencia o no de que la Carta conservara su propio Preámbulo, dado que se incorporaba al Tratado Constitucional, que poseía ya uno. Esta duda fue resuelta por la propia marcha de las negociaciones en el seno de la Convención, al acordarse estructurar el Tratado Constitucional en cuatro partes, correspondiendo a la Carta la Parte II y manteniendo su propio Preámbulo. Otras dudas se referían a las necesarias adaptaciones de las referencias a los tratados constitutivos, y de la existencia de reiteraciones como las contenidas en los preceptos referidos a la ciudadanía de la Unión o a aquellos que establecen las bases de la vida democrática de la Unión, aunque estas repeticiones se consideraron necesarias para fortalecer la referencia a los componentes claves del particular modo de vida democrática de la Unión y la existencia de unos derechos genuinamente fundamentales.

Respecto de la segunda cuestión, la adhesión al CEDH, el presidente había propuesto en su documento de trabajo que en el grupo no se reiteraran los argumentos a favor o en contra de dicha adhesión, sino que se condujera el debate en torno a tres problemas: la compatibilidad de la adhesión con el principio de autonomía del Derecho Comunitario; la búsqueda de la base jurídica que

permita la adhesión, en su caso también a otros tratados internacionales en materia de derechos humanos; y las eventuales alternativas a la adhesión al CEDH y, en particular, la posibilidad de un procedimiento de remisión o consulta del TJCE al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Sin desarrollar estas cuestiones que nos alejarían del estudio del Preámbulo, simplemente hay que señalar que el Grupo II propuso que se facultara a la Unión para adherirse a este Convenio, siempre que ello no alterase las competencias de la Unión. Ésta es, en fin, la idea que se incorporó inicialmente al art. 5.2 y, más tarde, al art. 7.2 del Proyecto de Tratado, para pasar luego al art. I-9.2 del Tratado Constitucional, hoy art. 6.2 del nuevo TUE, donde se dice que la adhesión «no modificará a las competencias de la Unión que se definen en los Tratados». Por otro lado, si se decidiera tal adhesión, ésta debería contar con la unanimidad del Consejo y con la previa aprobación del Parlamento Europeo [art. III-227.7 b y 9; art. 218.6 a) TFUE].

Por lo que respecta ya, en concreto, al valor del Preámbulo de la Carta, el Grupo de Trabajo II en su Informe Final consideraba que constituían un elemento crucial del consenso global sobre la Carta alcanzado en la Convención anterior (la de 2000), y recomendaba que se mantuviera en el marco del futuro Tratado Constitucional. Además, el grupo recordaba que el Preámbulo contiene un texto sobre el hecho de que la naturaleza esencial de la Unión abarca mucho más que el ámbito de los derechos fundamentales. Asimismo, avanzaba, ya entonces, que la forma concreta de la incorporación del Preámbulo de la Carta en el marco del Tratado dependería, como ocurre con el conjunto de la Carta, de la estructura global del mismo que defina la sesión plenaria, de manera que si los artículos de la Carta fuesen a incluirse directamente en el Tratado Constitucional, su Preámbulo debería servir a su vez de Preámbulo del Tratado Constitucional (esto es, que fuera el Preámbulo de la totalidad del mismo), pero que si la Carta fuese a incorporarse a la arquitectura constitucional de la Unión como una parte específica del Tratado Constitucional o bien como un instrumento jurídico separado de carácter obligatorio (por ejemplo, en forma de protocolo), el Preámbulo de la Carta podría mantenerse unido al texto de la misma, sin modificaciones, lo que no impediría, decía el Grupo de Trabajo, que la Convención, a la hora de redactar el Preámbulo del nuevo Trata-

do, utilizase los elementos de importancia general existentes en el Preámbulo de la Carta (CONV 354/02, de 22 de octubre).

El Praesidium presentó el 26 de mayo de 2003 un borrador de artículos, según el cual convertía la Carta en su integridad (esto es, conservando su propio Preámbulo) en una parte autónoma (la Parte II) de la futura Constitución Europea (CONV 726/03), con algunas modificaciones de carácter puramente técnico. El Plenario de la Convención aceptó estas propuestas, en la sesión celebrada el 30 y 31 de mayo de 2003. Durante esta sesión algunos miembros (especialmente los procedentes del gobierno del Reino Unido) insistieron en las salvaguardas al ámbito de aplicación de los derechos contenidos en la Carta, y para responder a estas consideraciones se introdujo la idea de incorporar, con carácter vinculante, las explicaciones actualizadas que había hecho el Praesidium de la Convención de 2000 que redactó la Carta de Niza, a los distintos derechos recogidos en la misma.

En desarrollo de estas ideas, el Praesidium de la Convención sobre el Futuro de Europa encargó al presidente del Grupo de Trabajo II que actualizara las Explicaciones realizadas en la Convención de 2000 para su presentación al Praesidium (CONV 378/02). Estas Explicaciones actualizadas y consolidadas fueron, finalmente, elaboradas bajo la responsabilidad del Praesidium y publicadas el 9 de julio de 2003 (CONV 828/03). En el Informe, que el presidente del Praesidium eleva junto al Proyecto de Tratado elaborado por la Convención al presidente del Consejo Europeo, se incluye en relación con el aspecto examinado la siguiente afirmación: «La Convención observa que las Explicaciones elaboradas a instancias del Praesidium de la Convención de la Carta, y actualizadas bajo la autoridad del Praesidium de dicha Convención, son un importante instrumento de interpretación de la Carta» (CONV 851/03). Esta herramienta de interpretación facilitará la adecuada comprensión de las disposiciones de la Carta y su armonización con el CEDH, pensándose, incluso, en la posibilidad de dedicarle un protocolo particular que solucionara la cuestión de su publicidad e impusiera como canon hermenéutico estas Explicaciones.

La Convención y la CIG aunque introdujeron en la Carta algunos párrafos de gran alcance, en particular, en las llamadas cláusulas transversales u horizontales, donde se aclaraba que los derechos

fundamentales en ellas recogidos sólo podrían ser invocados cuando los Estados miembros aplicaran Derecho de la Unión (Mangas Martín 2005, 189), no hicieron lo mismo respecto del Preámbulo que, salvo ciertas matizaciones, mantuvo un texto similar al del Preámbulo de la Carta de Niza.

Tal vez la novedad de mayor calado, respecto del Preámbulo, se encuentre en la decisión de la CIG relativa al inciso final del párrafo quinto del Preámbulo, donde se menciona la actualización de las Explicaciones del Praesidium de la primera Convención que redactó la Carta de Niza por el Praesidium de la Convención sobre el Futuro de Europa. Esta idea se refuerza en un apartado, el 7, añadido al art. II-112 (hoy art. 52 de la Carta de 2007), en el que se reitera el valor interpretativo de las Explicaciones del Praesidium.

En definitiva, la Convención y la CIG introdujeron ciertos retoques en el articulado de la Carta de Niza (Saiz 2004, 327), convirtiéndola en la Parte II del texto del Tratado Constitucional que adoptó la CIG en su reunión de los días 17 y 18 de junio de 2004 (con una nueva numeración correlativa del futuro Tratado Constitucional, de manera que sus artículos, precedidos por un Preámbulo, se convirtieron en los arts. II-61 a II-114). Y de ahí, ya pasó al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

Al no prosperar las ratificaciones necesarias para la entrada en vigor de este Tratado, y tras dos años de incertidumbre, el Consejo Europeo de Bruselas, de 20-21 de junio de 2006, decidió convocar una CIG para la elaboración de un nuevo Tratado de reforma que, abandonando el concepto constitucional, introduzca en los tratados existentes las innovaciones resultantes de la anterior CIG de 2004, pero con arreglo a ciertas precisiones contenidas en el mandato para la CIG de 2007.

Algunas de estas precisiones se refieren, de forma específica, al tratamiento de la Carta de los Derechos Fundamentales. De ellas se extrae, en primer lugar, que esta Carta no debería ser incluida en los tratados, pero, en segundo lugar, que el artículo relativo a los derechos fundamentales contendría una referencia cruzada a dicha Carta, tal y como se aprobó en la CIG de 2004, confiriéndole un carácter jurídico vinculante y estableciendo su ámbito de aplicación. En el mandato para la CIG 2007 se mencionan las modificaciones que de-

berían hacerse al TUE y, por lo que atañe a la Carta, éstas se refieren en particular al art. 6 y a la inclusión de una Declaración sobre el carácter jurídicamente vinculante de la Carta y su ámbito de aplicación, y otras declaraciones y protocolos destinados a delimitar dicho ámbito respecto de dos países concretos, Polonia y el Reino Unido.

El Tratado de Lisboa, por el que se modifica el TUE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (*DOC 306*, de 17 de diciembre de 2007), recoge las modificaciones, declaraciones y protocolos relativos a la Carta discutidos y aceptados durante la CIG de 2007. En concreto, en el apartado 8 de su art. 1 se establece que el art. 6 (del actual TUE) se sustituya por el texto siguiente:

«Artículo 6

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.»

En definitiva, tras un largo proceso, el resultado alcanzado es que la Unión Europea, aunque su texto no figure en el TUE, con-

tará tras su entrada en vigor con una Carta de Derechos Fundamentales jurídicamente vinculante para las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión, así como para los Estados miembros —con la salvedad del régimen especial acordado para el Reino Unido (Protocolo núm. 7) y para Polonia (Protocolo núm. 7 y Declaración núm. 51)— al aplicar el Derecho de la Unión.

3. ALCANCE Y CONTENIDO

Como acabamos de ver, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con algunos pequeños retoques técnicos, amén de la actualización de las Explicaciones del Praesidium de la Convención y de la atribución a las mismas de un valor interpretativo y de matizaciones en torno a las cláusulas horizontales, ha sido proclamada y firmada solemnemente en 2007 y se le ha atribuido el mismo valor jurídico que los tratados. De este modo, sus disposiciones se convierten en normas de Derecho de la Unión Europea, pasan, pues, a constituir un conjunto de normas jurídicas vinculantes dotadas, entre otros efectos, de primacía. Al tiempo que confieren a los tratados —por una vía indirecta— una dimensión constitucional, no sólo simbólica, sino, también, jurídicamente relevante: el ordenamiento jurídico de la Unión dispone ya de una declaración de derechos.

La no integración de la Carta en el Tratado elimina algunos de los inconvenientes que aparecían en el Tratado Constitucional. Inconvenientes de orden formal, por ejemplo, la existencia de dos preámbulos, uno el del propio Tratado Constitucional y otro el referido a la Parte II; y otros inconvenientes más sustanciales, derivados de algunas duplicidades o repeticiones que chocaban con la idea de simplificación que pretendía inspirar el Tratado Constitucional, por ejemplo, las que ocurrían en relación con los derechos de ciudadanía, que se explicaban por el acervo jurídico generado por esta institución desde su incorporación en el Tratado de Maastricht en 1992 y el desarrollo que desde entonces ha tenido que desbordar los límites de las disposiciones de la Parte II; o, también, respecto de las libertades fundamentales y del principio de no discriminación o del derecho a la protección de los datos personales, lo que fue justi-

ficado con el argumento de que estas libertades, derechos y principios, cuando son recogidos y desarrollados en la Parte III de aquel Tratado, vendrían a constituir una *lex specialis* en relación con los derechos proclamados en la Carta (art. 52.2).

3.1. *Trascendencia jurídica del Preámbulo*

Antes de exponer el contenido de los distintos apartados del Preámbulo de la Carta, nos parece útil detenernos, aunque sea brevemente, a examinar su alcance jurídico. En relación con ello, habría que apuntar, a título liminar, que el Praesidium de la Convención de 2000 no elaboró Explicaciones respecto del Preámbulo de la Carta de Niza, tampoco lo hizo el Praesidium de la Convención sobre el Futuro de Europa, de manera que no existían, pues, Explicaciones interpretativas respecto del Preámbulo de la Carta, ni la de Niza ni de la que daba cuerpo a la Parte II del Tratado Constitucional. Esta situación es la que se mantiene, ahora, respecto de la Carta firmada y proclamada en diciembre de 2007 y a la que se refiere el Tratado de Lisboa, tal y como se desprende de su publicación en el Diario Oficial (*DO C 303*, de 14 de diciembre de 2007, pp. 17 y ss.). La ausencia de tales Explicaciones podría cuestionar la trascendencia y el valor jurídico del Preámbulo.

Para tratar de aclarar su alcance jurídico, qué mejor guía que la del antiguo presidente de la Corte Internacional de Justicia, el profesor Jiménez de Aréchaga, cuando advierte que no es posible dar una respuesta general a la cuestión de la obligatoriedad de los preámbulos de los acuerdos internacionales, pues la respuesta está en función de la intención de las partes, y exige un examen caso por caso (Jiménez de Aréchaga 1958, pp. 29 y ss.). A la luz de este consejo, habrá que ir al caso concreto del Preámbulo examinado y a lo que sus autores quisieron con el mismo: primero, los firmantes del acuerdo no normativo interinstitucional, los presidentes del Parlamento Europeo, de la Comisión y del Consejo; luego, los representantes de los gobiernos de los Estados parte que firmaron en Roma en 2004 el Tratado Constitucional; después, los presidentes de las instituciones europeas que en Estrasburgo en diciembre de 2007 firmaron y proclamaron solemnemente dicha Carta; y, finalmente, los

representantes de los Estados parte que firmaron en Lisboa en 2007 el Tratado de reforma y decidieron dar a la Carta el mismo valor que a los tratados. En este sentido, sin desconocer que el Derecho de la Unión Europea es un Derecho autónomo, lo cierto es que el Tratado de Lisboa es un acuerdo internacional (la Carta tiene el mismo valor jurídico que los tratados, dicen sus firmantes), por lo que las normas para interpretarlo son las propias del Derecho Internacional (arts. 31-33 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969).

De manera que para interpretar el alcance jurídico del Preámbulo de la Carta —que, insistimos tiene el mismo valor jurídico que los tratados— habrá que acudir a estas reglas interpretativas. Según las cuales el Preámbulo forma parte del contexto del Tratado y ha de ser utilizado a la hora de interpretar las disposiciones que componen dicho Tratado. De ahí, pues, que el Preámbulo que estudiamos tenga un importante valor hermenéutico, por lo que respecta al articulado de la Carta y sirva, por tanto, para esclarecer la intención de los autores de las normas contenidas en el cuerpo de la misma, así como de su sentido. El Preámbulo permitirá al intérprete de la Carta conocer mejor el objeto y fin de la misma.

Por otra parte, el TJCE ya ha tenido en diferentes ocasiones la oportunidad de examinar el valor jurídico de los preámbulos de los tratados comunitarios, afirmando, al respecto, su validez para interpretar los objetivos de las comunidades (por ejemplo, sentencia del TJCE de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, apartado 3). Y, mucho más recientemente, refiriéndose ya en concreto al Preámbulo de la Carta de Niza, el Tribunal, en su sentencia de 27 de junio de 2006 (C-540/03, *Parlamento c. Consejo*, apartado 38), ha señalado que «[...] el objetivo principal de la Carta, como se desprende de su preámbulo, es reafirmar “los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del [CEDH], de las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...] y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”». Así pues, ha acudido al Preámbulo para esclarecer el objetivo de la Carta, esto es, como criterio de interpretación.

Esta sentencia del TJCE se acerca a una serie de Conclusiones de Abogados Generales, entre las que se encuentran las preparadas

por el abogado general Tizzano, en el asunto *BECTU* (C-173/99) resuelto por sentencia de 26 de junio de 2001, que ya habían interpretado en una línea similar el Preámbulo de la Carta, esto es, en el sentido de iluminar los objetivos y el fin de la Carta. Finalmente, otros tribunales, internacionales como el TEDH (*Bosphorus c. Irlanda*, sentencia de 30 de junio de 2005), o nacionales, como el Tribunal Constitucional español (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre), también han invocado este Preámbulo con una finalidad parecida. De todo ello, cabe extraer que el Preámbulo debe tenerse en cuenta en el contexto de las disposiciones de la Carta cuya recta interpretación así lo precise.

Por otro lado, el Preámbulo, como suele ocurrir con los textos de esta naturaleza, viene a sintetizar la razón de ser y el alcance de la Carta. Posee, sin duda, un valor simbólico y político, pero, también, jurídico como acabamos de ver. Tiene, asimismo, un contenido axiológico, al reafirmar los valores y principios que inspiran la Carta, que son, como no podría ser de otra forma, los que informan el conjunto de la Unión Europea y el proceso de construcción europeo. Estos valores y principios, fundamento de los derechos mismos que luego se proclaman a lo largo de la Carta, son, como veremos al examinar el contenido del Preámbulo, los de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la democracia y el Estado de Derecho, tal y como resultan de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, del TUE, de las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad Europea y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del TJCE y del TEDH.

3.2. *Contenido y estructura del Preámbulo*

El Preámbulo no es largo, aunque sí denso, y su estructura es bastante sencilla. Comienza, en su *apartado primero*, declarando que «Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes». Son, pues, los pueblos de Europa, no los pueblos de los Estados de Europa, ni los propios Estados, ni, tampoco, los ciudadanos comunitarios, ni, en fin, las personas individuales, a los que se refiere el Preámbulo. Tal acotación se encuentra en sinto-

nía con lo dicho en el Preámbulo y en el art. 1 del actual TUE, en los preámbulos de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y, finalmente, en el propio Preámbulo y en el art. 1 del TUE reformado por el Tratado de Lisboa. Aunque, ahora, en este texto se sitúa a los pueblos de Europa más como protagonistas que como meros beneficiarios de las ventajas derivadas de la construcción europea. En esta alusión a los pueblos de Europa cabe encontrar ecos de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y, sobre todo, del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas («Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas...»). Por otro lado, esta mención no alcanza, naturalmente, a todos los pueblos de Europa o, por decirlo de otra forma, a todos los pueblos europeos, sino que se limita a los pueblos de la Unión Europea, caracterizados por su diversidad y pluralidad, pero que están incursos en una unión cada vez más estrecha, lo que lleva a la idea de la unidad en la diversidad que fue proclamada como divisa de la Unión Europea en el apartado 4 del Preámbulo del Tratado Constitucional, pero que, ahora, ha sido voluntariamente eliminada en el Tratado de Lisboa.

El objetivo de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa —que destaca la naturaleza dinámica y abierta del proceso de construcción europea iniciado en 1951 con el Tratado CECA— viene reiterado desde los primeros tratados constitutivos hasta la actualidad y dicha unión ha sido proclamada repetidamente por los presidentes y jefes de Estado de los Estados miembros en diversos consejos europeos (por ejemplo, en la Declaración solemne adoptada con ocasión del Consejo Europeo de Stuttgart). Son, pues, los pueblos de Europa los protagonistas de una Carta a la que se le da el mismo valor jurídico que a unos tratados internacionales firmados por las Altas Partes Contratantes representantes plenipotenciarias de los Estados miembros.

Se trata, en nuestra opinión, de una fórmula de compromiso. Por un lado y en un primer momento, son los pueblos de Europa que proclaman sus intenciones de crear una unión más estrecha, pero en un segundo momento, son los representantes de los gobiernos, reunidos en Lisboa que han exhibido sus plenos poderes, encontrados en buena y debida forma, quienes han convenido el Tratado de reforma de los tratados constitutivos de unas organizaciones internacionales. De manera que, como señala A. Levede, los

redactores de la Carta la han redactado a la vez en nombre de los *pueblos de Europa* y de la propia *Unión* (2005, 25).

Son ellos, los pueblos de Europa, que han conocido *dolorosas experiencias* (como decía el apartado 2 del Preámbulo del Tratado Constitucional) los que deciden compartir un futuro común, un porvenir pacífico dentro de la Unión y en el mundo (objetivo constante recogido en los preámbulos de los sucesivos tratados constitutivos de las comunidades, de la Unión Europea, del Tratado Constitucional y del reformado TUE tras Lisboa, que se realiza en el estricto respeto del Derecho Internacional y en particular de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, tal y como proclama el apartado 5 del art. 3 de aquel último Tratado), basado en valores comunes. Esta comunidad de valores (*humanistas*, según la Declaración de Laeken), que introduce una dimensión ética común a toda la construcción europea, es resaltada en el Preámbulo, y los arts. 2 y 3 del TUE reformado en Lisboa, y con los que el Preámbulo de la Carta deberá interpretarse armoniosamente una vez entre éste en vigor. En su formulación, más amplia y directa, la del mencionado art. 2, estos valores son los del «respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías», se trata, como añade este precepto, de valores comunes a los Estados miembros «en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

Pues bien, estos valores son enunciados expresamente en el *apartado segundo* del Preámbulo de la Carta («Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad»), donde también se afirman los principios sobre los que se basa la Unión («los principios de la democracia y el Estado de Derecho»). Por un lado, este texto consagra una concepción universalista e individualista de los derechos fundamentales, pero, por otro, establece una distinción aleatoria entre valores y principios, que en otros lugares del TUE resultante del Tratado de Lisboa no se produce (por ejemplo, en su Preámbulo o en su art. 2). Valores indivisibles cuyo contenido junto al de los principios son luego objeto de desarrollo en distintas disposiciones de la Carta. Asimismo, este

texto se acerca bastante al contenido del apartado segundo del Preámbulo del TUE reformado en Lisboa, que es similar al apartado primero del Preámbulo del Tratado Constitucional («Inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho»). Pero, diferenciándose del mismo en la ausencia de una referencia a la herencia religiosa que Europa comparte. El origen de esa diferencia, en nuestra opinión no comprensible, dado que estamos refiriéndonos a dos preámbulos que deberían ser lo más parecidos posible en cuanto a afirmaciones de tan especial calado, se encuentra en los debates desarrollados durante la Convención, donde la propuesta de los parlamentarios alemanes de mencionar en el Preámbulo de la Carta la existencia de una herencia cultural, humanista y religiosa, se enfrentó con el rechazo de diversos convencionales, en particular franceses, que estimaban que dicha mención era contraria al principio de la laicidad, por lo que se buscó una salida a través de una fórmula transaccional (inspirada en el preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa) referida a la consciencia de la existencia de un patrimonio espiritual y moral, donde la expresión espiritual sustituye a la de religiosa. Fórmula que nos parece más adecuada jurídicamente para poder conciliar el texto del Preámbulo con el art. 22 de la Carta, en el que se menciona expresamente que la Unión respetará la diversidad religiosa.

Por otro lado, en el segundo párrafo de este apartado del Preámbulo se alude a la existencia de una ciudadanía europea, a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, y al papel de la persona que se encuentra en el centro de la actuación de la Unión. Estas menciones parecen plantear la existencia de dos categorías de destinatarios de derechos: la persona, beneficiaria de derechos universales e inalienables y la del ciudadano de la Unión Europea, receptor de derechos esta vez no generales sino privativos de los nacionales de los Estados miembros y que se sitúan dentro de la noción de ciudadanía de la Unión.

La Unión va a contribuir a defender y fomentar esos valores comunes y lo deberá hacer, según establece el *apartado tercero* del Preámbulo, «dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradi-

ciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local». Como se ve, el Preámbulo de nuevo se refiere a los pueblos de Europa, conectándolo con cuestiones como la de la identidad nacional de los Estados, o la del respeto de la organización de sus poderes políticos. Así, junto a la persona y al ciudadano comunitario como sujeto básico de la protección, este apartado se refiere a las colectividades o grupos humanos, cuando menciona a los pueblos de Europa, cuyas culturas y tradiciones deben ser protegidas (en la línea de lo establecido en el Preámbulo del TUE o del Preámbulo del Tratado Constitucional). No obstante, tal visión plurinacional aparece contenida dentro de una llamada al respeto de la identidad nacional de los Estados miembros y de su derecho a organizar autónomamente su administración político-territorial (Carrillo 2005, 203). En relación con ello, pensamos que el texto del apartado tercero del Preámbulo habrá de leerse en conjunción con lo dispuesto en el apartado segundo del art. 4 del TUE reformado por el Tratado de Lisboa, a tenor del cual, «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro».

Por otra parte, según se añade en el párrafo segundo de este apartado tercero del Preámbulo, la Unión va a promover el desarrollo equilibrado y sostenible y garantizar la aplicación de las libertades de circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento que sostienen el mercado interior único. La primera frase reenvía a unos principios jurídicos y políticos que encuentran sus raíces en la propia evolución de la construcción comunitaria y de la sociedad europea y que han sido acogidos en diversas disposiciones, como el art. 2 del TUE o los arts. 2 y 6 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) o, en el Preámbulo y en el art. I-3 del Tratado Constitucional, o, en fin, en el apartado 3 del art. 3 del reformado TUE. De ellas es extrae que el de

sarrollo en la Unión Europea no debe comprometer el futuro de las próximas generaciones y debe estar atento a las disparidades y desequilibrios socioeconómicos existentes entre los distintos territorios de la Unión. Mientras que la segunda frase de este párrafo muestra como libertades, esencialmente económicas y sociales, que tradicionalmente sostienen el mercado interior único de la Unión Europea (art. 26 TFUE y art. 14 TCE), pasan a convertirse en libertades fundamentales.

En el *apartado cuarto* —donde se dice que «[...] es necesario, dándoles una mayor proyección mediante una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos»—, se subraya el carácter dinámico de la sociedad europea y, consiguientemente, la necesidad de que los derechos y libertades fundamentales sean concebidos e interpretados, también, no como algo estático sino como, necesariamente, adaptable a la evolución de esta sociedad y a los avances científicos y tecnológicos. Sin duda, la Carta tiene un objetivo más revelador que innovador, en el sentido de que por primera vez en la Unión Europea se recapitula y sistematiza en un texto único el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que vivan en el territorio de la Unión, y al hacerlo va a darles *una mayor proyección*; pero esta proyección para ser realmente efectiva debe tener presente la propia evolución de la sociedad. Así, la Carta reproduce y sistematiza un derecho positivo ya existente, pero dotándolo de una actualización ineludible derivada de la necesidad de «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». Estos derechos fundamentales atentos a la evolución de la sociedad y, gracias a la Carta, más visibles, también se pretende que estén mejor protegidos, que gocen de una protección efectiva, lo que se logra mediante la declaración expresa en el nuevo art. 6.1 del TUE de su valor jurídico, similar al de los tratados, sin desconocer, como ya veíamos, el hecho de que incluso al margen de esta innovación, la Carta ya goza de un valor jurídico indiscutible.

En el *apartado quinto* se aprecia la vocación más codificadora que creadora de la Carta a la que nos hemos venido refiriendo. Y, ello,

en el sentido de que recoge formulaciones, que en su mayor parte, reconocen derechos ya consagrados en otros textos normativos internacionales y nacionales, con una pretensión más sistematizadora y uniformadora que propiamente innovadora (Roldán Barbero 2003, 943 y ss.). Estos derechos, procedentes de una variedad de fuentes, son los que se reafirman en la Carta, pero al hacerlo no modifica ni las competencias de la Unión, ni su distribución, ni el juego del principio de subsidiariedad en el marco de las competencias compartidas (lo que se reafirma, más tarde, en el apartado 2 del art. 51 de la Carta). En otros términos, y como textualmente se recoge en la Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, aneja al Tratado de Lisboa, «La Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni crea ninguna nueva competencia ni ningún nuevo cometido para la Unión y no modifica las competencias y cometidos definidos por los Tratados». Así, pues, los derechos fundamentales garantizados en la Unión sólo son efectivos en el marco de las competencias que definen el TUE y el Tratado de Funcionamiento, una vez que el Tratado de Lisboa entre en vigor.

Si nos detenemos ahora en la redacción de este apartado, vemos que en él se lee que «La presente Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea».

De esta lectura, se extrae, primeramente, que es el apartado de la Carta que ha conocido mayores cambios redaccionales. Estos cambios son el resultado del Tratado Constitucional y han sido, en su mayoría, respetados en la versión de la Carta proclamada en 2007,

y se deben a la necesaria limpieza terminológica a la que ha tenido que ser sometido para adecuarlo a la nueva realidad jurídico-institucional nacida, primero con el Tratado Constitucional y, ahora, con el Tratado de Lisboa. Así, por ejemplo, se elimina la referencia a los tratados comunitarios y se señala que la Carta Social ha sido adoptada por la Unión y no por la Comunidad.

Seguidamente, este apartado, refleja una realidad jurídica plural —la de los derechos fundamentales que se aplican en la Unión Europea— que persiste y que no absorbe o sustituye la Carta, sino que va a pervivir dentro de la complejidad del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y con la que, necesariamente, aquella realidad deberá interactuar.

De esta situación compleja se extrae que los derechos fundamentales aplicables en la Unión Europea no están confinados dentro de las disposiciones de la Carta, sino que pueden tener otras procedencias. De ello, da testimonio el propio TUE, cuando en su art. 6, relativo a los Derechos fundamentales, subraya, en su apartado tercero, que «Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales». En este sentido, el Preámbulo de la Carta y el propio TUE no hacen más que beber en la propia jurisprudencia del TJCE.

Esta situación lleva a que nos encontremos, junto a los derechos y libertades contenidos en las disposiciones de la Carta que constituyen normas de Derecho de la Unión Europea, aquellos otros que derivan de obligaciones internacionales o nacionales de los Estados miembros y que poseen la condición de principios generales. De manera que los primeros deberán interpretarse en armonía con los segundos y buscando la mayor protección de los beneficiarios, tal y como, por lo demás, se expresa en los apartados tres y cuatro del art. 52 de la propia Carta, cuando se dice: «3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una

protección más extensa», y se añade: «4. En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones». Estos derechos han sido o serán objeto de interpretación judicial, por el TJCE y/o por el TEDH, de ahí la mención que el apartado comentado hace a la jurisprudencia de ambos Tribunales. Referencia evidente por lo que se refiere a la procedente del TJCE dotada de fuerza jurídica dentro del Ordenamiento de la Unión Europea, pero no tanto, por lo que respecta a la creada por el TEDH, cuyos efectos en este ordenamiento, hasta la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, son discutibles.

Finalmente, el apartado comentado, incluye una novedad importante relacionada con la interpretación de la Carta. A saber, quien esté llamado a interpretarla deberá tomar en cuenta las *Explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea*. Como hemos venido insistiendo, se trata de una idea que surge durante la Convención, se confirma en la CIG, y luego toma cuerpo en este apartado de la Carta. Estas Explicaciones, destinadas a esclarecer el contenido de las disposiciones de la Carta y que figuran como anexo al presente estudio, deben estar al alcance de los distintos operadores jurídicos, y para facilitarlos han sido publicadas junto al texto de la Carta en su versión de 2007 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOC 303, de 14 de diciembre de 2007, pp. 17 y ss.).

La Carta proclama derechos, pero la Carta también señala, como se recoge en el *sexto apartado* del Preámbulo, que el disfrute de los mismos «conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las futuras generaciones», advertencia que debe ser leída conjuntamente con lo que recoge el art. 54 de la Carta (Prohibición del abuso de derecho), donde se viene a decir que el ejercicio de tales derechos no puede destruir o limitar otros derechos o libertades reconocidos por la Carta más allá de lo previsto en la misma. Se trata, en suma, de afirmar la necesidad de un uso responsable de dichos derechos. Este apartado recuerda, asimismo, lo ya indicado en el apartado tercero donde se dice que la Unión trata de fomentar un desarrollo equili-

brado y sostenible, idea que lleva implícito el respeto de los derechos y el disfrute de los mismos por las futuras generaciones, mientras que la referencia a los derechos de la comunidad humana podría entenderse en la línea de la noción de la *humanidad* que está emergiendo en la sociedad internacional y a la que el Derecho Internacional presta cada vez mayor atención.

El Preámbulo acaba, en su *último apartado*, proclamando que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios que pasan a enunciarse en el cuerpo de la Carta. Habrá pues derechos subjetivos (civiles y políticos, económicos, sociales y culturales) y principios programáticos que vienen a limitar la acción normativa de las instituciones de la Unión Europea. Y, respecto de estos últimos, el apartado 5 del art. 52 establece que «Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos». En relación con esta disposición, en las Explicaciones formuladas por el Praesidium de la Convención de 2000, y actualizadas por el Praesidium de la Convención Europea, se aclara la distinción entre *derechos* y *principios*, indicándose que los derechos subjetivos deberán respetarse, mientras que los principios deben observarse. Y se añade: «Los principios pueden aplicarse mediante actos legislativos o ejecutivos [adoptados por la Unión en función de sus competencias y por los Estados miembros solamente en aplicación del Derecho de la Unión]; por consiguiente, son importantes para los tribunales sólo cuando se trata de la interpretación o revisión de dichos actos. Sin embargo, no dan lugar a derechos inmediatos de acciones positivas de las instituciones de la Unión o de las autoridades de los Estados miembros [...]. En determinados casos, un artículo de la Carta puede incluir elementos de un derecho y de un principio [...]».

Cabe, a modo de conclusión, considerar que la proclamación en el TUE, tras la reforma del Tratado de Lisboa, del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, supondrá, tras su entrada en vigor, un avance singular no sólo en la protección de estos

derechos en el marco regional europeo, puesto que afecta a las instituciones y a los Estados miembros sólo, como vimos, cuando actúan dentro del marco de la Unión Europea; sino, también, en la participación de ésta en el establecimiento de ese orden social e internacional, al que se refiere el art. 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el que los derechos y libertades proclamados puedan llegar a hacerse plenamente efectivos. Quien deba aplicar judicialmente las disposiciones de la Carta, encontrará en el Preámbulo que hemos comentado una guía para interpretar y esclarecer la intención de los autores de estas normas, así como de su sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, R. y D. SARMIENTO. *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2006.
- BRAIBANT, G. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*. París: Seuil, 2001.
- CARRILLO SALCEDO, J. A. «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 9 (2001): pp. 7 y ss.
- CARRILLO, M. «Los derechos fundamentales en la Constitución Europea». En J. Vidal-Beneyto, coord. *El reto constitucional de Europa*. Madrid: Dykinson, 2005, pp. 199 y ss.
- DE BURCA, G. «The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights». *European Law Review* (2001): pp. 126 y ss.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid: Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958.
- LEVADE, A. «Préambule». En L. Burgorgue-Larsen, A. Levaide y F. Picod, dirs. *Traité Établissant une Constitution pour l'Europe. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, t. 2. Bruselas: Bruylant, 2005, pp. 1 y ss.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Derechos humanos y Unión Europea». *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*. Vol. IV (2000): pp. 371 y ss.
- MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005.
- MAYER, F. «La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne». *Revue Trimestrielle de droit européen* 2 (2003): pp. 181 y ss.
- ROLDÁN BARBERO, J. «La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 16 (2003): pp. 943 y ss.
- SAIZ ARNAIZ, A. «Constitución y derechos: la Carta "retocada", el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Parte II del Proyecto de Tratado». En E. Albertí Rovira y E. Roig Molés, coords. *El proyecto de nueva constitución europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pp. 327 y ss.
- SCHUTTER, O. «Les droits fondamentaux dans le projet européen». En O. Schutter y P. Nihoul, coords. *Une Constitution pour l'Europe*. Bruselas: Larcier, 2004, pp. 81 y ss.