

# LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO INSTRUMENTO INTEGRADOR EN EL PROYECTO EUROPEO

Susana Viñuales Ferreiro  
Ayudante. UNED

**SUMARIO:** 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- EL LARGO PROCESO HACIA EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA. 2.1. El Derecho originario. 2.2. Los intentos de protección a través de “actos atípicos”. 2.3. Intensificación de la protección *via pretoriana*. 3.- LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU INCORPORACIÓN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.1. Efectos generales. 3.2. Ámbito de aplicación y beneficiarios de su protección. 4.- CONCLUSIÓN

## 1.- INTRODUCCIÓN

Las concretas circunstancias que motivaron la creación de las Comunidades Europeas –primero la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y posteriormente la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica– determinaron que todos los esfuerzos iniciales se centraran en la integración económica, dejando a los derechos fundamentales relegados a un segundo plano.

Sin embargo, no cabe duda de que la integración europea siempre ha tenido como referente el respeto a los derechos fundamentales. Esto ha generado un lento y complejo proceso dirigido a su reconocimiento y protección en el que la acción de los Tribunales europeos ha sido decisiva.

A través de esta Comunicación se pretende analizar el papel que han ido desempeñando los derechos fundamentales en el proyecto de construcción europea. Así,

partiremos de los tímidos intentos de su reflejo en textos políticos o declaraciones de derechos, nos detendremos en la intensa acción llevada a cabo en sede jurisdiccional, para finalizar con un breve análisis sobre la relevancia de su plasmación, de forma unificada e integradora, en un texto esencial: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

## **2.- EL LARGO PROCESO HACIA EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA.**

### **2.1. El Derecho originario**

Como se ha dicho, diversas razones concurrentes en el proceso de formación de las Comunidades Europeas determinaron que las referencias a los derechos humanos o derechos fundamentales fueran escasas en el Derecho originario. Tuvieron que ser los jueces europeos los que, a través de una importante labor de interpretación, asumieron la función de ir completando las lagunas existentes para su reconocimiento y protección.

Así pues, los Tratados originarios solamente atribuyeron competencia a las Comunidades en el ámbito económico y solo contenían escasas referencias a los derechos fundamentales con la regulación de algunas libertades comunitarias de naturaleza principalmente económica, dirigidas a la construcción del Mercado Común, y algunos otros derechos dispersos (no discriminación por razón de nacionalidad y de sexo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, derecho al trabajo, a la seguridad social, sindicación y negociación colectiva). Tampoco los Tratados recogían mecanismos para su protección, en la medida en que ninguno de los órganos creados por ellos tenía la obligación de garantizar su respeto<sup>1</sup>.

No era ni siquiera pensable en el estado de la discusión política del momento, plantearse la creación de un catálogo de derechos fundamentales que debieran ser objeto de protección en el nivel europeo. Esto se dejaba para los Estados miembros que ya contaban en sus ordenamientos jurídicos internos con mecanismos suficientes de protección, y que además, acababan de firmar un instrumento específico para la

---

<sup>1</sup> *Vid.*, GÓMEZ DE LIAÑO, M., “La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 15, 2008, págs. 214 y 215. En el mismo sentido, JIMENA QUESADA, L., *op. cit.*, págs. 151 y 152.

protección de tales derechos: el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)<sup>2</sup>.

En opinión de AGUDO ZAMORA, los fracasos del proyecto de creación de la Comunidad Europea para la Defensa firmado el 27 de mayo de 1952, así como de la Comunidad Política Europea<sup>3</sup>, influyeron también en la inexistencia de un catálogo de derechos fundamentales<sup>4</sup>.

No puede negarse, como ha apuntado el autor mencionado, que entre el articulado de los Tratados constitutivos pudieran encontrarse disposiciones relativas a derechos o principios dignos de protección, pero en ningún caso se trataba de un catálogo de derechos humanos<sup>5</sup>. Tales referencias concretas, que posteriormente servirán de base al Tribunal de Justicia para la protección de los derechos, no buscaban “sino afianzar el espacio económico común cuya construcción y desarrollo se perseguía”<sup>6</sup>.

Apunta la doctrina que una de las mayores dificultades para la configuración de un sistema europeo de protección de los derechos fundamentales ha residido siempre en las divergencias políticas, culturales e ideológicas entre los Estados miembros que ha producido sistemas con diferentes concepciones sobre lo que se consideran derechos fundamentales<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup>*Vid.*, AGUDO ZAMORA, M., *op. cit.*, pág. 380. En el mismo sentido, TIZZANO, A., “The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights”, en *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Ed. Arnulf, Eeckhout y Tridimas, Oxford University Press, 2008, pág. 126.

<sup>3</sup> Proyecto de Tratado que incluía el Estatuto de la Comunidad Política Europea, aprobado el 10 de marzo de 1953 por la *Asamblea ad hoc*.

<sup>4</sup> Dichos textos pretendían dar un paso adelante en la materia. El primero de ellos, en su art. 3, recogía la necesaria intervención de la Comunidad para el cumplimiento de sus tareas “garantizando en todo caso los derechos políticos y los derechos fundamentales del individuo”. Por su parte, el Proyecto de Estatuto de la Comunidad Política Europea señalaba entre las tareas de la Comunidad “la contribución a la protección de los derechos humanos y las libertades públicas en los Estados miembros” e integraba la parte sustantiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos en su propio texto. Incluía además, otros artículos, como el 45, en el que se estructuraban las relaciones entre los órganos creados por la Convención y los que debieran nacer de la Comunidad Política, *Vid.*, AGUDO ZAMORA, M., *op. cit.*, pág. 308.

<sup>5</sup> *Vid.*, *idem*, págs. 381 a 385.

<sup>6</sup> CÁMARA VILLAR, G., *op. cit.*, pág. 13.

<sup>7</sup> *Vid.*, CRAIG, P., *op. cit.* pág. 489.

La incorporación de los derechos fundamentales a los Tratados ha sido, en palabras de RUBIO LLORENTE, “lenta y dificultosa”<sup>8</sup>.

Curiosamente, la situación descrita contrastaba con el panorama ofrecido tanto por el Consejo de Europa como por los ordenamientos de los Estados miembros. El primero señalaba entre sus objetivos la “mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, mientras que la mayoría de las constituciones escritas ya incluían un listado o catálogo de derechos fundamentales del individuo<sup>9</sup>.

Un breve recorrido por la evolución de los Tratados nos ayudará a comprender mejor el proceso.

El **Acta Única Europea**<sup>10</sup> proclamó en su Preámbulo la decisión de los Estados firmantes de promover “conjuntamente la democracia basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en la Carta social europea” y amplió los derechos sociales. Sin embargo, como indica CHUECA SANCHO, el Acta Única no abordó de frente el problema de los derechos fundamentales, excepto lo mencionado en el Preámbulo, que no pasa de ser una declaración de intenciones pero con escasa eficacia en el terreno de la protección<sup>11</sup>.

Es con el **Tratado de la Unión Europea**<sup>12</sup> cuando se introduce por primera vez de forma explícita en el derecho primario el concepto de derechos fundamentales (art. F. 2º, posterior 6.2), utilizando la fórmula consagrada por el Tribunal de Justicia. Así, la Unión queda obligada a proteger los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del

---

<sup>8</sup> RUBIO LLORENTE, F., "Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64, 2002, pág. 20.

<sup>9</sup> *Vid.*, CHUECA SANCHO, A., *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Editorial Bosch, Barcelona, 1999.

<sup>10</sup> Firmada en Luxemburgo el 27 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, DO L 169 de 29.06.1987. Entró en vigor el 1 de julio de 1987.

<sup>11</sup> CHUECA SANCHO, A., *op. cit.* pág. 32.

<sup>12</sup> El Tratado de la Unión Europea fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, DO C 191, de 29.7.1992. Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

derecho comunitario. Se introduce, además, la posibilidad de presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo. Si bien la protección de los derechos fundamentales queda proclamada a nivel de Derecho originario, seguimos sin contar con un catálogo de derechos directamente aplicables, además de excluirse el artículo citado del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

Por su parte, el **Tratado de Ámsterdam**<sup>13</sup> refuerza las referencias a la protección de los derechos fundamentales (art. 6). Así, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tendrá ahora competencia para controlar el respecto a los derechos fundamentales por parte de las Instituciones de la Unión.

Hay que destacar especialmente que desde el Tratado de Ámsterdam el respecto a los derechos humanos se ha erigido en condición imperativa para que un Estado ingrese en la Unión Europea.

En el año 2000, el **Tratado de Niza**<sup>14</sup> aporta también una novedad importante en cuanto al respeto a los derechos fundamentales, al complementarse el procedimiento previsto en el art. 7 del TUE, con un “dispositivo preventivo”<sup>15</sup> para los supuestos de violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los derechos humanos y libertades fundamentales<sup>16</sup>. Se trata de un procedimiento de carácter jurídico- político, en la medida en que, según el art. 46 e) del TUE le está vedado al Tribunal de Justicia el pronunciamiento sobre el fondo, alcanzando el control jurisdiccional a las disposiciones exclusivamente procedimentales del art. 7<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Fue aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea, DO C 340, de 10.11.1997. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

<sup>14</sup> DO C 80 de 13.3.2001. En vigor desde el 1 de febrero de 2003.

<sup>15</sup> DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Segunda edición, Civitas, Madrid, 2001, pág. 70.

<sup>16</sup> De acuerdo con el nuevo art. 7, a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirlle recomendaciones adecuadas.

<sup>17</sup> *Vid.*, JIMENA QUESADA, L., *op. cit.*, pág. 165.

En cuanto a la *non nata* Constitución Europea<sup>18</sup>, lo que podía haber sido un gran paso en el proceso de integración europea con un protagonismo primordial de los derechos fundamentales, quedó en papel mojado ante las negativas de Francia y Holanda en el proceso de ratificación.

A tenor de lo expuesto no es difícil concluir, y en ello coincide la doctrina, que el balance de la protección de los derechos fundamentales en el Derecho originario de la Unión Europea es notablemente insatisfactorio. Sus características son, por tanto, la ausencia de un catálogo de derechos y dispersión de aquéllos que aparecen contemplados en el texto de los Tratados<sup>19</sup>.

Tendremos, por tanto, que esperar hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para que las cosas cambien. A ello nos referiremos más adelante.

## **2.2. Los intentos de protección a través de “actos atípicos”**

Por otra parte, y sin perjuicio del esencial trabajo llevado a cabo por el Tribunal de Justicia, también otras Instituciones han pretendido suplir el silencio inicial de los Tratados respecto a los derechos fundamentales. Así por una parte, encontramos diversas normas de Derecho derivado<sup>20</sup> que vienen a abordar distintos aspectos concretos en los que los derechos fundamentales están necesitados de una protección especial. Por otra, son también numerosos los actos “atípicos” a través de los que las Instituciones, principalmente el Parlamento Europeo, procuran, casi siempre sin éxito, dar un paso más allá en la protección de estos derechos.

Merece destacar los siguientes:

---

<sup>18</sup> El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no llegó a entrar en vigor debido a las negativas en el proceso de ratificación de Francia, en el Referéndum celebrado el 29 de mayo de 2005, y del Holanda, celebrado el 2 de junio de 2005.

<sup>19</sup> *Vid.*, por todos, JIMENA QUESADA, L., *op. cit.*, pág. 167; Chueca Sancho, A., *op. cit.*, pág. 49.

<sup>20</sup> Pueden encontrarse en el derecho derivado algunas normas destinadas a la tutela de diferentes derechos y principios. A modo de ejemplo, puede citarse las siguientes: Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978 relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, Directiva del Consejo 2004/113/CE de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2010 sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma.

Como ha señalado JIMENA QUESADA<sup>21</sup>, el punto de partida más relevante en la materia se produjo en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Copenhague en 1973. Allí se adoptó la **Declaración sobre la identidad europea** en la que los entonces nueve Estados miembros expresaron su compromiso de “salvaguardar los principios de la democracia representativa, del imperio de la ley, de la justicia social y del respeto a los derechos del hombre, los cuáles constituyen elementos fundamentales de la identidad europea”.

Posteriormente, en la **Declaración conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre los derechos fundamentales**, firmada en Luxemburgo el 5 de abril de 1977<sup>22</sup>, las instituciones firmantes destacan la importancia principal de respetar, en el ejercicio de sus poderes y en el cumplimiento de los objetivos de la Comunidad Europea, “los derechos fundamentales tales como resultan en particular de las Constituciones de los Estados miembros, así como del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”. La importancia de la Declaración residió, a juicio de ALONSO GARCÍA, en hacer visible al ciudadano el reconocimiento por parte de las instituciones europeas de límites infranqueables pertenecientes a la esfera inviolable del individuo, reforzando los mecanismos para su efectiva protección al otorgar mayor legitimación al poder judicial<sup>23</sup>.

El siguiente paso se da en el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado los días 7 y 8 de abril de 1978, en el que los Jefes de Estado y Gobierno suscriben de Declaración conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre el respeto a los derechos fundamentales (**Declaración sobre la Democracia**). Proclama, entre otras cosas, el respeto por la democracia representativa y los derechos humanos como elementos esenciales de la pertenencia a las Comunidades Europeas.

Más valiente fue el **Proyecto de Tratado de Unión Europea (conocido como Proyecto de Spinelli)**, aprobado por el Parlamento el 14 de febrero de 1984, que si bien no consagraba un catálogo sistemático de derechos, en su artículo 4 recogía la voluntad

---

<sup>21</sup> JIMENA QUESADA, L., *op. cit.* pág. 164.

<sup>22</sup> DOCE núm. C 103, de 27 de abril de 1977.

<sup>23</sup> *Vid.*, ALONSO GARCÍA, R., "El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, pág. 15.

de adoptar su propia declaración de derechos en los próximos cinco años, utilizando la técnica del reenvío a los principios constitucionales comunes de los Estados miembros y a los instrumentos internacionales más relevantes en la materia. En dicho artículo puede constatar que la Unión reconoce los derechos y libertades fundamentales “a toda persona dependiente de su jurisdicción”. Además en el art. 43 atribuía al Tribunal de Justicia competencia para la protección de los derechos fundamentales frente a la Unión.

Su objetivo era enmarcar las actividades de la Unión Europea, por lo que no era un verdadero proyecto de constitución. Su principal aportación fue su contribución al impulso de la integración europea inspirando en gran medida reformas posteriores<sup>24</sup>. Así, se ha visto como antecedente directo del citado art. 7 del TUE.

Hay que destacar también, la **Declaración de Derechos y Libertades Fundamentales**, adoptada por el Parlamento Europeo sobre la base del Informe De Gucht el 12 de abril de 1989<sup>25</sup>. Se trata de una relación de veinticuatro artículos tomados de los Tratados, de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y de los instrumentos internacionales en vigor desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Supone, por tanto, un paso más de cara a la construcción de un catálogo de derechos y libertades. En opinión de DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, el enfoque contenido en esta declaración se deja ver en el posterior mandato otorgado por el Consejo Europeo de Colonia para la elaboración de la Carta<sup>26</sup>.

Ya en vigor el TUE, el Parlamento Europeo aprobó el **Proyecto de Constitución de la Unión Europea** de 8 de febrero de 1994 (**conocido como Proyecto Herman**). Su objetivo era enmarcar y consolidar el acervo comunitario y darle la forma de una verdadera constitución. El proyecto incluía en el Título VIII un amplio catálogo de derechos humanos garantizados por la Unión Europea. El proyecto fue aprobado por

---

<sup>24</sup> Parlamento Europeo, “¿Qué Carta constitucional para la Unión Europea? Estrategias y opciones para reforzar el carácter constitucional de los Tratados”, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Luxemburgo, 1999, pág. 7.

<sup>25</sup> DOCE núm. C 120, de 16 de mayo de 1989.

<sup>26</sup> *Vid.*, DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J., “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: ámbito de aplicación, orígenes y otros aspectos generales”, en José María Beneyto Pérez (Dir.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo II. Derechos Fundamentales*, Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 166.



la Comisión de Asuntos institucionales pero no logró alcanzar un amplio consenso<sup>27</sup>. No obstante, se ha considerado como el principal antecedente de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### **2.3. Intensificación de la protección *via pretoriana*.**

Como hemos anticipado, la ausencia de un catálogo escrito de derechos fundamentales en la Unión Europea, así como de un instrumento específico para su garantía, llevaron al entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a suplir este silencio e ir construyendo, *via pretoriana*, un sistema de protección de derechos. Se erige así en la institución que ha contribuido con más fuerza a la eficacia de los derechos fundamentales en la Unión Europea<sup>28</sup>.

A través de la evolución en el proceso de protección de los derechos fundamentales por la que ha transcurrido el devenir jurisprudencial es posible entender cuál es el alcance y cuáles son los límites actuales de la acción de los Tribunales.

Pues bien, fue en los años setenta cuando el Tribunal de Justicia inició una línea jurisprudencial -no exenta de altibajos y contradicciones- en la que fue individualizando aquellos principios que en las “tradiciones constitucionales comunes” de los Estados miembros garantizaban los derechos fundamentales. De dichas tradiciones y, posteriormente, de las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos, fue extrayendo los “principios generales del Derecho comunitario” y, de este modo, construyendo un sistema europeo de protección de los derechos fundamentales<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> El Parlamento se limitó a tomar nota del mismo reservándose la posibilidad de volver a iniciar el debate. En este sentido, véase, Parlamento Europeo, “¿Qué Carta constitucional para la Unión Europea? Estrategias y opciones para reforzar el carácter constitucional de los Tratados”, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Luxemburgo, 1999, pág. 7.

<sup>28</sup> Existe plena unanimidad en la doctrina en cuanto al trascendental papel de los Tribunales europeos en la protección de los derechos fundamentales. *Vid.* entre otros, FREIXES SANJUÁN, T., *op. cit.*, pág. 47; CHUECA SANCHO, A., *op. cit.*, pág. 86; GÓMEZ DE LIAÑO, M., *op. cit.*, págs. 214 y 215.

<sup>29</sup> Ver a este respecto los análisis realizados por Miguel Agudo Zamora, *op. cit.*, págs. 378 y ss; Susana Ruiz Tarrías, “Las “tradiciones constitucionales comunes” en el ordenamiento europeo. Su valor en el Tratado de Lisboa”, en Francisco Javier Matía Portilla (Dir.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Comares, Granada, 2009, pág. 97.

Sin embargo, la actitud del Tribunal en cuanto a la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea no ha sido siempre la misma. Los estudios doctrinales sobre la materia resaltan dos etapas en la evolución jurisprudencial<sup>30</sup>:

a) *Con anterioridad a la sentencia Stauder (1969): la denominada etapa “inhibicionista”*

Durante este período el Tribunal no se ocupa de la protección de los derechos fundamentales. Su función se limita a la interpretación y aplicación del Derecho comunitario escrito, pues considera que los derechos fundamentales no eran relevantes para la aplicación de los Tratados. El Tribunal se va a ceñir a la literalidad de los Tratados constitutivos sin extender sus funciones a las normas de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros<sup>31</sup>.

Esta falta de atención a los derechos fundamentales se explica si se tiene en cuenta que el objetivo del Tribunal en estos años era “sentar las bases del ordenamiento comunitario, procurando la primacía sobre los ordenamientos internos y buscando siempre la aplicación uniforme del primero”<sup>32</sup>.

Sin embargo, en su empeño por afirmar los principios de primacía y efecto directo del ordenamiento comunitario, es cuándo el Tribunal de Justicia se percata de que la ausencia de protección de los derechos fundamentales podía poner en peligro su

---

<sup>30</sup> Entre otros, CHUECA SANCHO, A., *op. cit.*; AGUDO ZAMORA, M., *op. cit.* págs. 386 y ss; TIZZANO, A., *op. cit.* pág. 126; CÁMARA VILLAR, G., *op. cit.*, pág. 16.

<sup>31</sup> Entre las sentencias de esta etapa pueden mencionarse la dictada en el caso *Stork* (asunto 1/58), en la que el Tribunal entiende que no debe pronunciarse sobre normas de Derecho interno, evitando todo enfrentamiento entre el ordenamiento de la Comunidad y el de sus Estados miembros, o la sentencia *Nold* (asunto 18/57). Poco después, en la sentencia conocida como Segundo caso *Nold* (Asuntos acumulados 36, 37, 38-59 y 40-59). el Tribunal considera que solo está obligado a asegurar la observancia del Derecho comunitario, no el nacional, pues a su entender carecía de competencia para proteger los derechos fundamentales reconocidos en los sistemas nacionales. Posteriormente, el Tribunal sigue sin atender las argumentaciones basadas en la violación de los derechos fundamentales. Así pueden destacarse las sentencias *Marcelo Sgarlata y otros c. la Comisión de la Comunidad Económica Europea* (asunto 40/64) y *X c. Comisión de Control de las Comunidades Europeas* (asunto 12/68). En ellas se achaca al Tribunal su decisión de resolver sin entrar a considerar las vulneraciones de derechos individuales alegadas por las partes, *Vid.*, CHUECA SANCHO, A., *op. cit.* págs. 92 a 94.

<sup>32</sup> Entre las sentencias de esta época destacan las siguientes: Sentencia del TJCE, de 4 de febrero de 1959, *Stork c. Alta Autoridad*, asunto 1/58, Sentencia del TJCE, de 20 de marzo de 1959, *Nold c. Alta Autoridad*, asunto 18/57, Sentencia de del TJCE, de 15 de julio de 1960, *Organización común de ventas de carbón, "Präsident", "Geitling", "Mausegatt", y Entreprise I. Nold KG contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Asuntos acumulados 36, 37, 38-59 y 40-59, Sentencia del TJCE, de 1 de abril de 1965, asunto 40/64 y Sentencia del TJCE de 7 de mayo de 1969, asunto 12/68.

plena eficacia, y por tanto, su supremacía. Así, como acertadamente señala TIZIANO<sup>33</sup>, la autoreflexión del Tribunal se sitúa en la línea siguiente: ¿cómo puede preservarse la autonomía del propio ordenamiento comunitario y la uniformidad en su aplicación si una parte de la protección de sus ciudadanos al invocar derechos que derivan directamente de los Tratados se dejaba al Derecho nacional? Y la inversa, ¿cómo pueden los tribunales nacionales aceptar la primacía del Derecho comunitario sobre sus ordenamientos, incluyendo las disposiciones constitucionales, si el ordenamiento comunitario carece de una adecuada protección de los derechos fundamentales?

De este modo comienza a apreciarse –algo tímidamente a través de las alegaciones de los Abogados Generales- la línea doctrinal que posteriormente va a seguir el Tribunal, en la que destaca su voluntad de proteger los derechos fundamentales a partir de los principios generales del derecho<sup>34</sup>.

*b) A partir de la sentencia Stauder: la llamada etapa “proteccionista”*

A partir de la sentencia *Stauder*<sup>35</sup>, dictada en 1969, el Tribunal inicia una nueva etapa en la que va a poner de manifiesto su competencia para proteger y garantizar los “derechos fundamentales de la persona comprendidos en los principios generales del Derecho comunitario”.

Con esta sentencia, Tribunal de Justicia rompe con la línea precedente y empieza a considerar que el Derecho comunitario no se forma únicamente del Derecho escrito y contenido en los Tratados y en la legislación derivada, sino que éste se complementa con otros principios jurídicos, los “principios generales del Derecho”, que puede utilizar como fundamento de sus sentencias. Manifiesta que los derechos fundamentales de la persona están subyacentes en esos principios generales del Derecho comunitario, y por tanto el Tribunal debe velar por su respeto.

De modo que el Tribunal se autoproclama protector de los derechos fundamentales valiéndose de una fuente no escrita: los principios generales del derecho.

---

<sup>33</sup> TIZZANO, A., *op. cit.*, págs. 126 y 127.

<sup>34</sup> *Cfr.*, AGUDO ZAMORA, M., *op. cit.*, pág. 388.

<sup>35</sup> Sentencia del TJCE, de 12 de noviembre de 1969, *Stauder*, asunto 29/69.

En la sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>36</sup>, el TJCE reitera que los derechos fundamentales son parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario cuyo respeto le corresponde garantizar, e identifica las “tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros” como la primera fuente de inspiración para la salvaguarda de tales principios.

Ahora bien, añade en la sentencia citada que la cuestión de una posible violación de los derechos fundamentales por un acto de una institución comunitaria, aunque se inspire en las tradiciones constitucionales comunes, deberá serlo “en el marco de la estructura y de los objetivos del Derecho comunitario”, que actúan por tanto, como límites a los derechos fundamentales.

Como pone de manifiesto AGUDO ZAMORA, finalmente “es el Derecho constitucional comparado el que ha de servir de fuente de inspiración para la protección de los derechos fundamentales en el seno de la Comunidad Europea”<sup>37</sup>.

A partir de 1974 se produce una abundante jurisprudencia que consolida definitivamente el sistema de protección<sup>38</sup>.

Por otra parte, se amplían las fuentes de inspiración de los derechos fundamentales protegidos por del Derecho de la Unión a los instrumentos internacionales, aunque carentes de vinculatoriedad, pues solo va a servirse de ellos cuando sean compatibles con el ordenamiento comunitario. Destaca especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>39</sup>.

Esta línea de ampliación de las fuentes de inspiración continúa en los años sucesivos<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Sentencia del TJCE, de 17 de diciembre de 1970, sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*, asunto 11/70.

<sup>37</sup> AGUDO ZAMORA, M., *op. cit.*, pág. 392. Idéntica doctrina mantiene el Tribunal en las sentencias de 17 de diciembre de 1970, *Köster*, asunto 25/70 y de 15 de junio de 1978, *Gabrielle Defrenne contra Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, asunto 149/77.

<sup>38</sup> Tercer caso *Nold*, de 14 de mayo de 1974, Asunto 4/73.

<sup>39</sup> Así, aunque en la sentencia *Nold* no se inspira directamente en el Convenio, advierte TIZZANO que, pronto, tanto éste como la jurisprudencia del TEDH, adquirirán un rol central y especial como fuente inspiradora debido a que entre las tradiciones constitucionales comunes existen divergencias, TIZZANO, *op. cit.*, pág. 127.

<sup>40</sup> Sentencia del TJCE de 28 de octubre de 1975, *Rutili*, asunto 36/75, Sentencia del TJCE, de 13 de diciembre de 1979, *Hauer*, asunto 74/99.

Posteriormente aparecen referencias a los derechos comprendidos en instrumentos internacionales, en especial en el Convenio Europeo de Derechos Humanos en muchas otras sentencias<sup>41</sup>.

Poco después, el alcance de la protección jurisprudencial se extiende también a las medidas adoptadas por los Estados miembros<sup>42</sup>.

De este modo, la posición del Tribunal de Justicia de cara a la protección de los derechos fundamentales ha ido siendo cada vez más garantista. Así, en jurisprudencia reciente mantiene que corresponde a los Estados miembros no solo interpretar el Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión, sino también procurar que la interpretación que tomen como base no entre en conflicto con los derechos fundamentales tutelados por el ordenamiento jurídico de la Unión o con los demás principios generales del Derecho de la Unión<sup>43</sup>.

### **3.- LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU INCORPORACIÓN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **3.1. Efectos generales**

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada en el Consejo Europeo de Niza el 7 de diciembre de 2000 conjuntamente por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Sentencia del TJCE, de 26 de junio de 1980, *National Panasonic*, asunto 136/79, Sentencia del TJCE, de 15 de mayo de 1986, *Johnston*, asunto 222/84 y Sentencia del TJCE, de 15 de octubre de 1987, *Heylens*, asunto 222/86.

<sup>42</sup> En la sentencia *Wachauf*, Tribunal señaló que las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales son jurídicamente vinculantes para los Estados miembros cuando ejerzan sus competencias en el ámbito de aplicación de la normativa comunitaria, de modo que tendrán que aplicar dicha normativa sin menoscabar tales exigencias, Sentencia del TJCE de 13 de Julio de 1989, *Wachauf*, asunto 5/88.

<sup>43</sup> Así lo ha manifestado el Tribunal, por ejemplo, en las Sentencias de 21 de diciembre de 2011, *N.S. y otros*, asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, y de 22 de noviembre de 2012, asunto C-277/11.

<sup>44</sup> Previamente había sido aprobada separadamente por cada una de las Instituciones: el Consejo por unanimidad, en el Consejo "informal" de Biarritz celebrado los días 13 y 14 de octubre de 2000, el

Tras el intento fallido de que la Carta pasara a formar parte del texto de los Tratados<sup>45</sup>, el Tratado de Lisboa viene a solucionar la cuestión, al mantener la Carta en un texto independiente pero dotándola de valor jurídicamente vinculante en virtud de lo dispuesto en el art. 6.1 del TUE<sup>46</sup>.

La Carta queda, por tanto, incorporada al Derecho originario por remisión en virtud de la Declaración 1 aneja al Acta final del Tratado de Lisboa.

Como indica DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, la Carta no es propiamente parte del Derecho primario pero adquiere el estatus de tal<sup>47</sup>. De este modo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se pone fin a la incertidumbre latente en la doctrina durante los pasados años, deseosa de que la cuestión relativa al valor jurídico de la Carta se resolviera positivamente. Hoy contamos en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea con una declaración de derechos fundamentales a la que se ha atribuido el mismo valor jurídico que los Tratados<sup>48</sup>.

En cuanto a los efectos hay que precisar que la carencia inicial de valor jurídico no impidió que, desde su proclamación en diciembre de 2000, sus contenidos comenzaran a utilizarse primero por los Abogados Generales, poco después por el Tribunal de Primera Instancia y a partir del año 2006, también por el Tribunal de Justicia<sup>49</sup>.

---

Parlamento el 14 de noviembre de 2000 y la Comisión Europea también por unanimidad el 6 de diciembre de 2000. El texto fue publicado en el DOCE C 364 de 18.12.2000.

<sup>45</sup> La pretensión del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, era incluir la Carta como Parte II del mismo, pero como sabemos, los esfuerzos de la Convención no llegaron a consolidarse.

<sup>46</sup> Este artículo dispone: “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”.

<sup>47</sup> DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J., “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: ámbito de aplicación, orígenes y otros aspectos generales”, en BENEYTO PÉREZ, J. M., (Dir.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo II. Derechos Fundamentales*, Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 208.

<sup>48</sup> La Carta fue de nuevo proclamada en Estrasburgo por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión el 12 de diciembre de 2007, en un texto que incluía las modificaciones en sus disposiciones finales producidas como consecuencia de su adaptación al Tratado Constitucional, DO C n° 303, de 14 de diciembre de 2007.

<sup>49</sup> *Vid.*, ALONSO GARCÍA, R., y SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: explicaciones, concordancias, jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2006, pág. 38.

El Tribunal de Justicia ha venido inspirándose de forma reiterada en los preceptos de la Carta para proteger los derechos fundamentales ante infracciones de los mismos por parte de las Instituciones de la Unión o de los Estados miembros en la aplicación del Derecho europeo. De igual modo, los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros, entre ellos el español, se han apoyado en los derechos proclamados en la Carta para elaborar su jurisprudencia.

Ciertamente, sus contenidos no constituyen una novedad en el orden jurídico europeo. Como recuerda RALLO LOMBARTE, los derechos contemplados en la Carta "bien han obtenido reconocimiento jurisprudencial directo en el ámbito comunitario o bien derivan directamente del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el que se inspira la jurisdicción comunitaria para garantizar la protección comunitaria de los derechos como principio general del ordenamiento jurídico comunitario"<sup>50</sup>.

Aunque la Carta introduce algunos derechos *ex novo*, tampoco suponen gran novedad respecto de los proclamados en otros textos o en las Constituciones de los Estados miembros.

La principal aportación en este sentido, a juicio de CÁMARA VILLAR, ha sido "recoger, racionalizar y sistematizar conforme a un singular y novedoso sistema de clasificación los (derechos) que han estado y está todavía operantes en el proceso hasta ahora descrito y los que potencialmente podrían haber estado"<sup>51</sup>.

A nuestro juicio, su virtud más destacable es que reúne en un único texto, de forma coherente y sistemática, derechos ya existentes en el escenario jurídico de la Unión Europea con la consecuencia inmediata, - en línea con la pretensión de la Comisión-, de dotarlos de visibilidad de cara a los ciudadanos y proporcionar seguridad jurídica en la aplicación del Derecho de la Unión Europea.

Además, como bien apunta ALONSO GARCÍA, no es lo mismo para el ciudadano moverse en el terreno de la jurisprudencia del TJCE, o en el difuso contexto de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y de los instrumentos

---

<sup>50</sup> RALLO LOMBARTE, A., "¿Hacia una Constitución Europea? Reflexiones sobre la protección de los Derechos Fundamentales en el debate constituyente europeo, en *RVEH*, nº 7, I/2003, pág. 209.

<sup>51</sup> CÁMARA VILLAR, G., *op. cit.*, pág. 27.

internacionales en materia de derechos humanos, que contar con un texto de referencia<sup>52</sup>. Por tanto, con la Carta se positivizan los principios generales del Derecho europeo que hasta ahora quedaban en el ámbito jurisprudencial.

### **3.2. Ámbito de aplicación y beneficiarios de su protección**

Una de las cuestiones más opacas resultantes del proceso de elaboración de la Carta es la relativa a su ámbito de aplicación.

Tras las controvertidas negociaciones marcadas por la batalla librada por varios Estados, en especial el Reino Unido, para mantener el control de los derechos fundamentales en sede nacional, se optó, ya en la primera Convención, por introducir en la Carta una serie de disposiciones destinadas a dirimir las cuestiones que pudieran surgir como consecuencia de la integración en el ordenamiento jurídico comunitario de un texto que recoge derechos con la categoría de “fundamentales”.

Con la mirada puesta en la integración de la Carta en el Derecho originario, la Convención Europea encargada de la elaboración del Tratado Constitucional, siguiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo II<sup>53</sup>, acordó la ampliación de dichas cláusulas, así como la introducción de ciertas aclaraciones, con el fin de acotar más el ámbito de aplicación de los derechos de la Carta, ante el riesgo detectado por diversos Estados de que el texto de la Carta pudiera suponer una expansión indirecta del Derecho de la Unión a ámbitos competenciales reservados a los Estados miembros. De aquí resultó la redacción definitiva, en la que los artículos 51 a 54 se integran en el Título VII, rubricado “Disposiciones Generales que rigen la interpretación y aplicación de la Carta” y están destinados respectivamente a regular el ámbito de aplicación, el alcance

---

<sup>52</sup> *Vid.*, Ricardo Alonso García, "El triple marco de protección....*op. cit.*, pág. 17.

<sup>53</sup> En el seno de la Convención sobre el futuro de Europa que elaboró el Proyecto de Tratado Constitucional (denominada Convención II para distinguirla de la Convención I que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales), se constituyeron varios Grupos de Trabajo a fin de organizar los trabajos por materias. El Grupo de Trabajo II fue el encargado de debatir sobre la Incorporación de la Carta, así como su adhesión al Convenio Europeo de Derechos Fundamentales. Las cláusulas horizontales para la aplicación e interpretación de la Carta fueron prácticamente las únicas que generaron debate en el Grupo de Trabajo II; MANGAS MARTÍN, A., *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pág. 811.



y la interpretación de los derechos y principios, el nivel de protección y la prohibición del abuso del derecho.

El hecho de que la Carta adquiriera, tras el Tratado de Lisboa, el estatus de Derecho originario, hace especialmente necesario el recurso a tales cláusulas de carácter horizontal que vienen a modular su aplicación tanto respecto a las disposiciones de los Tratados, como a las de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, u otros instrumentos internacionales de protección.

Pues bien, el art. 51.1, dispone en su primer párrafo: “Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión”.

Es decir, los Estados miembros están vinculados por la Carta en la medida en que están vinculados por los derechos fundamentales, o sea, cuando actúan en el marco del Derecho de la Unión, incluyéndose aquí los diversos sentidos en que puede considerarse que los Estados actúan en el marco del derecho de la Unión<sup>54</sup>.

En consecuencia, la Carta protege a todas las personas físicas y jurídicas de aquellas actuaciones que vulneren los derechos recogidos en su texto, bien por parte de cualquier institución, órgano u organismo de la Unión, bien de los Estados miembros al aplicar Derecho europeo.

#### **4.- CONCLUSIÓN**

Si bien los derechos fundamentales quedaron inicialmente al margen a los objetivos de los constructores de Europa, ha podido comprobarse como la búsqueda de su protección ha sido una constante en el proceso de integración europea. Especialmente consciente de su importancia ha sido el Tribunal de Justicia que con su jurisprudencia ha dado un gran paso en la evolución del sistema de protección.

---

<sup>54</sup> *Vid.*, DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J., “La Carta de Derechos ..... *op. cit.*, pág. 185.

Este proceso de reconocimiento de los derechos fundamentales como parte esencial en el Derecho de la Unión Europea ha permitido ir abriendo paso a nuevos valores de carácter social frente a las tradicionales libertades económicas configuradoras del mercado interior.

Ahora bien, el avance mas esperado y decisivo hasta la fecha se ha producido con la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la posterior adquisición de valor jurídico vinculante tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

La Unión Europea cuenta ahora con su propia declaración de derechos, vinculante para las Instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como para los Estados miembros cuando apliquen Derecho europeo.

La Carta supone de este modo, al menos desde una concepción teórica, un gran hito para la consolidación de un sistema de protección de los derechos fundamentales, que al tiempo actúa como elemento de unión e integración europeo. No olvidemos que el respeto a los derechos fundamentales es el criterio para determinar la entrada y permanencia de los Estados en la Unión Europea.

Aunque queda camino por andar, en especial en cuanto a la eficacia de los mecanismos de tutela, las consecuencias de contar con una declaración de derechos fundamentales integrada en el acervo de la Unión Europea no pueden ser sino positivas para los ciudadanos europeos. Puede hablarse ya de una Unión Europea unida a través de los derechos que proclama como dignos de protección.