



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

**Ventajas e inconvenientes de la  
Carta de los Derechos Fundamentales de  
la Unión Europea**

*Bogusław BANASZAK,  
Presidente del Consejo Legislativo de Polonia*

## **Ventajas e inconvenientes de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea\***

Bogusław BANASZAK

La Carta de los Derechos Fundamentales (en adelante CDF), que fue aprobada el 7 de diciembre de 2000 por el Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión en la Cumbre de Niza, tiene carácter de acuerdo interinstitucional y no es jurídicamente vinculante.

### **Ventajas:**

#### **a) Carácter complejo**

La CDF expresa este carácter tanto desde el punto de vista del objeto como del sujeto. Por vez primera la UE, gracias a la CDF, contempla el carácter complejo de la protección de los derechos humanos. Esta protección abarca todas las categorías de estos derechos; no sólo los derechos y libertades individuales y políticos, sino también los derechos económicos, sociales, y culturales en el sentido amplio de la palabra. El catálogo de los derechos dignos de protección abarca, conforme al párrafo 5º del Preámbulo de la CDF, los “derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros (...), así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” (en adelante TJCE y TEDH, respectivamente). En todos estos derechos –también en aquellos que tradicional y generalmente se incluían en el catálogo de derechos dignos de protección– se puede observar una nueva postura que, dentro de los límites de la regulación, da

---

\* Original en alemán: *Vorteile und Nachteile der Europäischen Grundrechte-Charta*. Traducción de José Antonio Santos.

respuesta a todas las cuestiones que actualmente se relacionan con la realización de estos derechos. Esta postura no toma en consideración sólo los peligros que derivan del desarrollo de la civilización, sino que también proporciona un nuevo contenido a algunos derechos. La CDF abarca, por tanto, nuevas posibilidades para el disfrute de estos derechos, así como regulaciones que estimulan variaciones de su significado, al igual que de su ámbito de protección.

#### **b) Unificación de los conceptos relativos a los derechos fundamentales**

La pluralidad de fuentes en lo referente a los derechos humanos implica la aparición de una terminología múltiple. Este hecho tiene, a consecuencia de la interpretación de determinados conceptos, una relevancia práctica para la satisfacción de los derechos individuales, en base al acto normativo aplicable a una situación determinada. Además, en el caso de los actos de derecho internacional y supranacional, se añaden los problemas derivados de la traducción de los conceptos jurídicos a las lenguas de los diferentes Estados que tienen que aplicar estos actos.

Los autores de la CDF, conscientes de estos problemas, no querían que la Carta fuera un elemento más dentro del mosaico de actos relativos a los derechos humanos. Se han esforzado por ponerla en relación, incluso en su propio título, con el concepto de derechos fundamentales, que ha venido creándose, desde finales de los sesenta del siglo XX, por la jurisprudencia del TJCE. Simultáneamente, mientras intentaban garantizar la compatibilidad de la CDF con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), formulaban el siguiente principio: „En la medida en que la presente Carta contenga derechos que se correspondan con los 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”. Los conceptos utilizados en la CDF están basados en términos que existen en la mayor parte de las Constituciones de los Estados de la UE y que son muy conocidos en la ciencia del derecho, incluso en Estados que

no incluyen en sus Constituciones las formulaciones al uso (por ejemplo, la dignidad humana).

### **c) Diseño de un mecanismo para la protección de los derechos fundamentales en el ámbito de la UE**

La CDF constituye un mecanismo uniforme y autónomo para la protección de los derechos fundamentales, que abarca tanto las instituciones y los órganos de la Unión como también de los Estados miembros. Se basa de hecho simplemente en la creación de estándares específicos y en la aceptación de que el núcleo esencial de los derechos individuales exige instrumentos para su protección.

#### **Desventajas:**

##### **a) Nueva y controvertida tipología de los derechos fundamentales**

La CDF no apela a las categorías de los derechos humanos que se utilizaban hasta ahora en el derecho internacional y en el derecho nacional de muchos Estados. Nos referimos a la clasificación en derechos y libertades, así como su diversificación en dos grupos: civiles y políticos por un lado, y económicos, sociales y culturales por otro. Esta tipología suscitaba en muchas ocasiones controversias en la doctrina jurídica, pero ya era generalmente reconocida, como muestran tanto los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, que conforman el fundamento del sistema aprobado por la ONU en defensa de los derechos humanos, como la existencia de la Carta Social junto al CEDH, en el sistema regional europeo de protección.

En lugar de basarse en la anterior tipología, la CDF diseña seis categorías que se corresponden con sus seis primeros capítulos. El objetivo que tenía en mente la Convención, que elaboró la Carta, era garantizarle un carácter complejo, que permitiera proteger nuevos ámbitos superando el actual ámbito de regulación generalmente aceptado por el derecho internacional y el nacional. Los títulos de cada uno de los capítulos –de los grupos de derechos- se vinculaban con las ideas-valor, que son de especial importancia para la UE. Al

mismo tiempo, la Carta parece romper con la clasificación históricamente dominante y constituye una nueva concepción de los derechos fundamentales, al negar la jerarquía entre derechos fundamentales derivada –al parecer- de esa clasificación. Esta concepción no hunde sus raíces en la situación actual de la ciencia del derecho. Todavía no está totalmente madura y su axiología subyacente no es unánimemente reconocida. Nace bajo una fuerte y dominante influencia del pensamiento socialdemócrata y tiene en cuenta en escasa medida otras corrientes filosóficas. A pesar de ello se echa en falta coherencia interna, lo que quedará en evidencia ante la necesidad de elaborar aclaraciones sobre el alcance de sus disposiciones tras la aprobación de la Carta. Por iniciativa de Gran Bretaña, la presidencia de la Convención elaboró ya aclaraciones que permitan aplicar el nuevo apartado 7º del art. 52 de la Carta facilitando la interpretación de sus disposiciones que debe ser tenida en cuenta por los tribunales de la UE y de los Estados miembros.

A consecuencia de ello, resulta difícil hablar de la formación de nuevos estándares por la CDF y del reconocimiento de los derechos individuales, bajo la influencia de un posible significado unitario, tanto en el plano del derecho europeo en sentido amplio (UE y Consejo de Europa) como también del derecho interno de los Estados miembros de la UE. En este contexto resulta autorizada la opinión de que resulta muy problemática la creación de una nueva CDF para las necesidades de la Unión Europea, tanto más cuando el espacio jurídico europeo, está ‘relleno’ de los estándares internacionales y de derecho interno relativos a los derechos humanos. Introducir una nueva regulación en éste espacio, ya notablemente ‘colmado’, que cataloga los derechos humanos, abriría un nuevo campo de conflicto. Ésto se concreta, entre otras, en la posibilidad de que surjan colisiones, al partir de diferentes sistemas de obligaciones jurídicas asumidos por los Estados miembros o de una interpretación divergente de unos mismos derechos.

## **b) Precisión insuficiente en la determinación de los principios**

La nueva tipología late también en la clasificación introducida por la CDF en materia de derechos fundamentales y principios. La Carta no es consecuente con ello, ya que pese a que en su denominación incluye tal referencia, dicha tipología no sólo afecta a los derechos fundamentales, sino que también afecta a los principios. Este segundo aspecto surge con ocasión de una enmienda al art. 52 de la CDF, al ser posteriormente incluido en el Tratado de una Constitución para Europa. El nuevo apartado 5º del art. 52 prescribe que las disposiciones que „contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen derechos 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 el texto de la CDF no hay, sin embargo, ningún grupo claramente especificado de principios y del contenido de la Carta no se desprende cuáles de sus disposiciones contienen principios, y cuáles derechos fundamentales.

## **c) La CDF como un estímulo de la ampliación de las competencias de las instituciones y órganos de la UE**

El apartado 2º del art. 51 de la CDF parece, sin duda alguna, establecer que la Carta no amplía el ámbito de aplicación del derecho de la Unión más allá de las competencias de Unión, ni establece competencias o funciones nuevas para la Unión”. Por otra parte, algunas formulaciones de las disposiciones de la Carta relativas a algunos derechos fundamentales pueden apuntar, sin embargo, a una tendencia distinta o carecen de jurídicamente de sentido. Un autor irlandés, G. Hogan, pone de relieve que los derechos fundamentales que la CDF garantiza, no son aplicables *de facto* por una Unión con competencias fuertemente limitadas, sino que apuntan a un Estado federal, cabiendo incluso en un Estado centralizado o unitario. Por ejemplo, el art. 9 de la CDF establece „el derecho a

contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio. No existe sin embargo –por lo menos hasta ahora– competencia alguna de la Unión en lo que se refiere al ejercicio del derecho a contraer matrimonio. Cabría en consecuencia preguntarse por qué tiene este derecho que verse protegido por la nueva Constitución europea. En otras palabras, ¿en qué circunstancias podría una ley estatal sobre el derecho a contraer matrimonio ir contra el art. 9 de la CDF? Si la respuesta fuera que tal situación no puede darse, porque el derecho a contraer matrimonio está sólo regulado por el derecho del Estado; volveríamos de nuevo a la cuestión fundamental, ¿por qué se esforzaron en incluir el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia con su consiguiente protección (en la CDF), cuando ese derecho está ya en el plano estatal garantizado por leyes y Constituciones, así como por el art. 12 del CEDH? Lo mismo puede decirse sobre la mayor parte de los derechos reconocidos en la Carta; como, por ejemplo, las disposiciones sobre derechos del niño, el derecho a un proceso justo, o el derecho a la protección de la salud.

Los partidarios de la Carta, que apoyan un catálogo tan amplio de derechos garantizados, ven en ello una ventaja y un argumento en favor del carácter complejo de su regulación. Admiten, sin embargo, que se piensa en un más amplio catálogo de la Carta para el futuro, al ampliarse las competencias de la Unión. Indican también su papel en el caso de una eventual limitación del ámbito de derechos regulados en el derecho interno de los Estados miembros. Un ejemplo de ello podrían ser las eventuales acciones de las instituciones de la UE ante una posible introducción de la pena de muerte en Estados que colaboran estrechamente con EE.UU en la lucha contra el terrorismo.

#### **d) La falta de una determinación precisa de las medidas para la protección de los derechos garantizados en la CDF**

El mecanismo establecido por la CDF para la protección de los derechos fundamentales no determina medida alguna que sirva para hacer valer los derechos en caso de vulneración. La Carta no determina ningún procedimiento específico para la defensa de los derechos reconocidos en ella, no amplía el volumen de derechos que cabe ver jurisdiccionalmente reconocidos como válidos, ni aumenta las garantías procesales que permitan la protección de los derechos fundamentales que corresponden a los ciudadanos de la UE. En consecuencia, no muestra ninguna tendencia hacia una ampliación de las formas de protección judicial que actualmente aparecen en los Estados democráticos tanto en el plano internacional como en el del derecho interno.

También puede repercutir negativamente aún otro factor en el proceso de formación de instrumentos eficaces para la protección de los derechos garantizados en la CDF. La Carta se refiere en muchos lugares al CEDH, lo que sin embargo no significa básicamente una reduplicación de sus disposiciones, sino su modificación. En esta situación sería deseable una clara separación entre el sistema de protección del CEDH y el sistema de la Carta. Esto no ha ocurrido, lo que amenaza con provocar conflictos entre las instituciones y los órganos de la UE; en particular, entre el TJCE y el TEDH. Estos conflictos no sólo pueden producirse teniendo como trasfondo la interpretación de algunos derechos particulares protegidos tanto por la CDF como por el CEDH, sino que también pueden plantear la cuestión de qué órgano tiene que decidir en el caso de una eventual vulneración de determinado derecho.

#### **4. Conclusión**

Las aludidas desventajas de la CDF no sólo superan a sus ventajas, sino que provocan que éstas se conviertan en ilusorias en algunos aspectos. Parece como si para un incremento de la protección de los derechos humanos fuera suficiente, en el ámbito de la Unión, con llevar a la práctica las peticiones de ingreso de la UE en el CEDH realizadas durante años desde diversas instancias. Un nuevo acto podría, por el contrario, en vez de asegurar una protección más eficaz de los derechos fundamentales, complicar los mecanismos para su protección y provocar diversos conflictos competenciales entre los criterios de la UE y del TEDH; así como entre instituciones u órganos de la UE y los Estados miembros.