

# VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS DE LA ELABORACIÓN DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: RECUERDOS Y ENSEÑANZAS

THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION ON THE TWENTY-FIFTH ANNIVERSARY OF ITS ELABORATION: RECOLLECTIONS AND LEARNINGS

Íñigo MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO  
Letrado de las Cortes Generales  
Catedrático Jean Monnet *ad honorem*

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2025  
Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

## RESUMEN

*El artículo plasma la visión personal de su autor, quien tuvo una destacada participación tanto en la formulación del procedimiento para la elaboración de la Carta –la Convención– como en su redacción en tanto que vicepresidente del órgano responsable de acometerla.*

*Tras analizar el estado de los derechos fundamentales en la Unión ante la ausencia de un documento donde estos se plasmaran, el autor reflexiona sobre las causas que motivaron la adopción del mandato, la constitución de una convención que aunara las legitimidades nacional y europea y las vicisitudes acaecidas durante los casi once meses en los que los convencionales desarrollaron sus trabajos. Analiza el contenido de la Carta, así como las discrepancias sobre su valor jurídico y su plena vigencia antes y después de su integración en el Tratado de Lisboa. Amén de sus recuerdos, el autor extrae las enseñanzas de esta experiencia novedosa para el futuro de la Unión.*

*Palabras clave: Consejo europeo, la Convención y sus convencionales, cinco ideas básicas sobre el mandato recibido, la observancia de las cinco reglas de oro, su aprobación y posterior adopción por el Consejo europeo, el*

*valor jurídico de la Carta, el método de la Convención como procedimiento para las futuras revisiones de los Tratados, enseñanzas de entonces para el presente y el futuro.*

### ABSTRACT

*This article reflects the personal view of its author, who played a prominent role both in formulating the procedure for drafting the Charter –the convention–and in its writing as Vice-President of the body responsible for undertaking it.*

*After dissecting the situation of fundamental rights in the European Union and the absence of a document where these were embodied, the author reflects upon the reasons that motivated the adoption of the assignment: the creation of a convention that would combine both national and European legitimacy, and the avatars that happened during the eleven months in which the delegates carried out their work.*

*The autor also analyzes the content of the Charter as well as the divergences about its legal value and its full force before and after its integration into the Treaty of Lisbon.*

*In addition to the remembrances, the author draws lessons from this endeavor, groundbreaking for the future of the European Union.*

*Keywords: the European Council, the Convention and its delegates, five basic ideas on the mandate received, observance of the five golden rules, approval and subsequent adoption by the European Council, the legal significance of the Charter, the Convention method as a procedure for future treaty revisions, lessons for the present and the future drawn from that experience.*

Este año de 2025 ha sido testigo de dos efemérides que no han pasado desapercibidas. Me refiero al quincuagésimo aniversario de la proclamación de S. M. El Rey Don Juan Carlos I, que marca el inicio de la transición a la democracia en España, y el vigesimoquinto de la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea, durante el Consejo europeo celebrado en Niza.

Dado que en el ansia de los españoles para compartir con el resto de los europeos la hermosa aventura iniciada en la década de los años cincuenta, la ambición de ser «un país como los demás» y desterrar aquel *Spain is different* se convirtió en un clamor nacional, y los derechos fundamentales, su garantía y respeto eran la piedra angular de aquel deseo y aquella ambición, he querido sumarme a estas conmemoraciones recordando los avatares y vicisitudes de aquella experiencia inolvidable en la que tuve el honor y la fortuna de participar.

Tuve el honor de compartir muchas de estas reflexiones en mis libros «El rompecabezas» y «Alegato por Europa» o en «Europa von innen» de Kurt J. Lauk y, más recientemente en un debate promovido por la Universidad de Oviedo y en mi mensaje al «Civil Society Forum», organizado por el Movimiento europeo en la ciudad de Niza.

Hace ya algunos años, cuando el muro de Berlín se erigía en línea divisoria entre la libertad y la tiranía, me impresionó la lectura de un opúsculo de Milan Kundera titulado «El Occidente secuestrado» donde el escritor checo, residente en París y un buen ejemplo del *Homo europeus* insistía en que, por debajo de los regímenes políticos, latía una civilización europea común que ni siquiera el totalitarismo más cruel había sido capaz de eliminar.

Recuerdo un día ya lejano paseando por Praga, cuando en una librería de viejo me topé con unos versos de Pablo Neruda que decían así:

En vuestras casas entro y salgo en Venecia, en Hungría la bella,  
en Copenhague, me veréis en Leningrado conversando con el joven  
Puschkin, en Praga con Fucik, con todos los muertos y todos los vivos,  
con todos los metales verdes del Norte y los claveles de Salerno.

La tesis de Kundera, apoyada por la lírica del poeta chileno, es muy sugestiva a la hora de determinar la naturaleza jurídico-política

de lo que hoy denominamos Unión Europea. Y ello es así porque la doctrina comunitaria de la integración se ha apoyado históricamente en una tesis que podría esquematizarse en los siguientes términos: Europa es un espacio de civilización común que se ha construido a lo largo de los siglos gracias a la aportación de diferentes elementos.

Ese espacio de civilización común es el basamento sobre el que se erige el edificio europeo. De ahí se infiere la noción de Europa como una comunidad fundada en una tradición –la humanista–, constituida por las aportaciones de griegos, romanos, judeocristianos y la filosofía de la Ilustración. En contraste con una concepción teológica del hombre –que lo contempla como una parte del orden natural–, el humanismo concibe el desarrollo de las potencialidades de todo ser humano a través de la conjunción de la educación –entendida como un despertar a las posibilidades de la vida– y la libertad individual, garantizada por la ley como una parte de un orden natural. En suma, el humanismo centra su atención en la persona humana que tiene un valor en sí mismo: el hombre como «medida de todas las cosas» según la expresión de Protágoras.

De ahí deriva una idea capital: el respeto a la dignidad de la persona como fuente de todos los demás valores y derechos fundamentales de la persona.

Todas estas ideas se encuentran en el sustrato ideológico que alumbra la construcción europea durante la década de los años cincuenta: la reconciliación francoalemana para preservar la paz como condición fundamental para la consolidación de las democracias parlamentarias pluralistas donde se garantizan los derechos fundamentales de la persona; la recuperación económica y la prosperidad como sustrato del sistema político y como catalizadoras de las opiniones públicas.

Estos ideales constituyen la más acabada expresión de las voluntades culturales imperantes en aquel momento. Su importancia histórica fue doble: por un lado, actuaron como elemento de cohesión interna entre las entonces denominadas democracias occidentales, desempeñando un rol capital como factores de identificación. Por otro, sirvieron como banderas políticas frente a una ideología y unos Estados que constituían su negación más palmaria. Solo la caída del Muro de Berlín puso fin a estos antagonismos.

En el ámbito de los Estados nacionales, la más acabada expresión de estos valores se recoge en la parte dogmática de los textos constitucionales. Pero, de acuerdo con la tesis expresada por Robert Schuman en su Declaración del 9 de mayo de 1950, «Europa no se haría de golpe sino a través de realizaciones concretas que crearían solidaridades de hecho». De ahí que, medio siglo más tarde, la Unión europea no tuviera una constitución en sentido formal, aunque los Tratados tuvieran valor constitucional material en el ámbito de sus competencias.

Esto no implicaba, en modo alguno, un desinterés de las instituciones comunitarias por los derechos fundamentales, aunque esa falta de regulación en los Tratados tuvo que ser paliada por el Tribunal de Justicia a través de su jurisprudencia.

Fue esta institución la que integró históricamente los derechos fundamentales de la persona en el devenir de las Comunidades. Primero, reconoció en la sentencia *Stauder* (29/1969) la comprensión de los derechos fundamentales de la persona dentro de los principios generales del derecho comunitario. Un año más tarde, proclamó en la sentencia *International Handelsgesellschaft*: «La protección de los derechos fundamentales está inspirada en los principios constitucionales de los Estados miembros». El cuadro se completa con la sentencia *Nold* (4/1973), donde afirmó: «Los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido, pueden facilitar, asimismo, indicaciones que es preciso tener en cuenta en el marco del derecho comunitario».

Apoyándose en estos tres principios, el Tribunal de Justicia reconoció entre otros derechos fundamentales en el ámbito comunitario el derecho de propiedad (sentencia *Hauer* en 1979); el derecho al libre ejercicio de una actividad económica (sentencias *Skeller* 1986 y *Kuhn* 1993); el derecho al respeto de la vida privada y familiar, derecho a la inviolabilidad del domicilio y correspondencia (sentencia *National Panasonic* 1980); el derecho al reagrupamiento familiar (sentencia *Kadiman* 1997); el derecho a la defensa (sentencia *Hoffmann-La Roche* 1985); o el derecho a la libertad de expresión (sentencia *ERT* 1991).

Pero la entrada de los derechos fundamentales en el derecho primario se produjo cuando la política con mayúscula se hace pre-

sente tras la caída del Muro. Los Tratados de Maastricht primero y Ámsterdam después no dejan lugar a dudas. Cuando afirman en su artículo 6, apartado primero, «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros», están proclamando el carácter político de la Unión y lanzando un mensaje claro a los europeos: la Unión es más que un mercado, la Unión es un proyecto político. Tanto es así que, una *conditio sine qua non* para solicitar el ingreso como miembro de la Unión, es el respeto de los principios enunciados en el artículo 6.1, tal y como resulta del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.

Y para poner de relieve la incompatibilidad con aquellos Estados miembros que no cumplan con este respeto, el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea contempla la imposición de sanciones cuando se constate «la existencia de una violación grave y persistente de dichos principios».

Pero el TUE va más allá en lo que respecta a los derechos humanos. El artículo 6.2 establece las pautas jurídicas del respeto a los derechos fundamentales en la Unión Europea al afirmar que

La Unión respetará los Derechos Fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

Junto a esta incorporación progresiva de los derechos fundamentales al derecho primario de la Unión, la voluntad reiteradamente expresada por el Parlamento europeo desde el proyecto Spinelli en la década de los ochenta, así como la resolución del PE sobre el informe De Gucht o sendos informes del Instituto Europeo de Florencia y del grupo de expertos sobre derechos fundamentales presidido por Spiros Simitis, abogaban por la redacción de una Carta autónoma de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

En esa línea, en la resolución del PE del 19 de noviembre de 1997, de la que fuimos ponentes Dimitris Tsatsos y yo, instábamos a

la redacción de una Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (punto 12 de la Resolución).

En la mencionada Resolución, que explicita el Dictamen conforme del Parlamento europeo al Tratado de Ámsterdam, Tsatsos y yo llegamos a la conclusión del agotamiento del método intergubernamental para la reforma de los Tratados. El de Ámsterdam fue una buena muestra de ello. Como recordaba Carlos Westendorp, quien dirigió los trabajos preparatorios de la conferencia intergubernamental, los vetos cruzados entre los gobiernos dificultaron hasta el extremo cualquier posible avance. Ello se tradujo en la falta de consenso en los temas institucionales, donde Ámsterdam fracasó en toda regla.

Tsatsos y yo partimos de las experiencias de aquel grupo de reflexión para diseñar un procedimiento de preparación de una conferencia intergubernamental cuyos protagonistas no fueran exclusivamente los gobiernos, sino que la meritada preparación debería atribuirse a un grupo formado por representantes de los gobiernos, de la Comisión europea junto a diputados nacionales y europeos.

Partíamos, igualmente, de una convicción: Europa no afrontaría con éxito la ampliación más ambiciosa de su historia, con la incorporación de los países que habían estado separados por el Muro, —«los occidentales secuestrados» a los que se refería Kundera— sin una definición de sus principios y valores, el esclarecimiento de su sistema competencial y la reformulación de unas instituciones que seguían siendo prácticamente las mismas con las que las Comunidades habían echado a andar en los años cincuenta.

Denominamos aquel procedimiento «el método comunitario» para la reforma de los tratados, y el pleno del Parlamento europeo lo aprobó el 19 de noviembre de 1997 con mucho sabor español pues José María Gil-Robles presidía la euro-cámara, Marcelino Oreja era el comisario encargado de las reformas institucionales y quien redacta estos recuerdos fue su proponente y defensor en aquel Pleno.

Pero no fue hasta dos años más tarde, en junio de 1999, cuando quienes estaban facultados para hacerlo —es decir, los componentes del Consejo europeo— tomaron una doble decisión: el acuerdo de impulsar la redacción de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la utilización de aquel método que habíamos denominado comunitario para su redacción. Y lo justificaron de la

siguiente manera: «La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los Derechos Fundamentales y su alcance».

El primer interrogante que planteaba tal afirmación era el sentido que el Consejo europeo quiso dar al término «evolución actual de la Unión». ¿Por qué cincuenta años después de la constitución de la primera comunidad europea, la del Tratado CECA? ¿Por qué ahora y no antes? En mi opinión, la razón estribaba en la senda, esencialmente económica, emprendida por las primeras Comunidades. Mucho mercado, mucha tarifa exterior común, mucha unión aduanera, pero poca política...

Por otro lado, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros proclamaban y garantizaban suficientemente los derechos fundamentales de los ciudadanos y, en último término, el Convenio europeo para la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas, firmado en Roma en 1950, constituía una garantía jurisdiccional a nivel europeo de aquellos derechos amparados por dicho instrumento jurídico.

Pero cinco décadas después, Europa había cambiado de faz. Ya no se trataba de reconciliar a los enemigos de la víspera, ni de buscar el crecimiento económico que garantizara el bienestar material de los europeos. A finales del milenio, la Unión Europea tenía ante sí el reto de acometer las reformas institucionales de la Unión, poner en circulación el euro en sustitución de las monedas nacionales, avanzar en la configuración de un sistema de seguridad de defensa europeo, comunitarizar los asuntos de justicia y policía y, sobre todo, ultimar el sueño de los padres fundadores y «coser las dos Europas», en la atinada expresión de Bronislaw Geremek. Es en este contexto donde «la salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la UE» y «condición indispensable para la legitimidad de esta», según resaltaban las conclusiones del Consejo europeo de Colonia.

La segunda razón la encontramos en la sentencia del Tribunal constitucional alemán sobre el tratado de Maastricht en octubre de 1993, donde el tribunal de Karlsruhe supeditaba cualquier avance en la integración europea al respeto del principio democrático. Incorpo-

rar a los tratados una Carta-catálogo de los derechos fundamentales va en esa línea exigida por el Alto Tribunal, lo que explica el interés de la presidencia alemana del Consejo de la Unión para protagonizar tal iniciativa.

Aquel mismo texto de junio de 1999 se pronunciaba sobre el contenido de la futura Carta en los siguientes términos: «Deberá incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales»; para indicar, a continuación, las fuentes de la regulación de esa categoría de derechos:

El Convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del derecho comunitario. Asimismo, deberán formar parte del contenido de la Carta los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión. Finalmente, al redactar la Carta se tendrán en cuenta también derechos económicos y sociales, del mismo modo que en la Carta Social europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores [...] en cuanto no se limitan a fundamentar únicamente los objetivos de la actuación de la Unión.

Así pues, el Consejo europeo estableció una jerarquía de los derechos que debería recoger la Carta. Los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales deberían ser incluidos. Y no de cualquier forma, sino tal y como resultan de las dos fuentes mencionadas. A idéntico nivel se situaban los derechos de ciudadanía, es decir, aquellos que corresponden a los que son ciudadanos de la Unión por el hecho de serlo.

Detrás de esta jerarquía establecida por el Consejo europeo se escondía, en mi opinión, un deseo de limitar el contenido de la Carta a derechos que fueran efectivamente justiciables, o a derechos que, en realidad no tuvieran tal naturaleza sino el carácter exclusivo de principios.

En segundo lugar, el Consejo pretendía, a través de esa limitación, la interdicción de nuevos gastos para la Unión. Cuando el Pacto de Estabilidad, hijo de los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht, cerró el grifo del endeudamiento y del déficit público de los Estados, esos mismos Estados, que apostaron por la

austeridad en las perspectivas financieras de la Unión Europea, no querían crear obligaciones que implicasen mayor gasto para la Unión Europea.

Por ello, cuando se refiere a los derechos económicos y sociales, el Consejo europeo no empleó términos tan rotundos. Habló de «tenerlos en cuenta» y estableció una limitación: el que sean derechos que «no se limiten a fundamentar únicamente los objetivos de la actuación de la Unión».

El Consejo europeo, celebrado en la ciudad finlandesa de Tampere en octubre de 1999, acordó la composición de lo que luego denominaríamos la Convención: quince representantes personales de los jefes de Gobierno de los Quince, dieciséis diputados europeos elegidos por el Parlamento Europeo, delegación cuya presidencia tuve el honor de ejercer, treinta diputados nacionales elegidos por los respectivos parlamentos, amén del representante de la Comisión europea. Asimismo, el Consejo europeo de Tampere estableció la presencia, como observadores, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Consejo de Europa.

El diecisiete de diciembre de 1999 quedó formalmente constituida la Convención, que eligió presidente al representante del gobierno alemán, Roman Herzog, antiguo presidente de la República Federal y del Tribunal de garantías constitucionales de Karlsruhe.

Su elección fue un acierto y eso que le sucedieron toda suerte de desgracias a lo largo de ese año. Primero enfermó gravemente su mujer, quien fallecería pocos meses después. Más adelante, sufrió un infarto por lo que a partir de finales de agosto tuvo que ser internado y, posteriormente, la convalecencia le impidió volver a presidir la Convención. Los vicepresidentes estimamos que sustituirlo era abrir un debate en un momento en que lo urgente era terminar nuestra tarea y tuvimos que concluir los trabajos en su ausencia, sin perjuicio de que su *autoritas* estuviera siempre muy presente.

La enfermedad de Herzog motivó que me pidiera que le sustituyera en el Consejo europeo de Feira en junio del año 2000, para dar cuenta del estado de los trabajos de la Convención. Así lo hice ante los jefes de Estado y de Gobierno de los entonces 15 miembros de la Unión europea. Hablé catorce minutos en español sobre el estado de nuestros trabajos, el procedimiento que estábamos utilizando para la

redacción de la Carta y los avatares con los que nos encontrábamos y a los que debíamos hacer frente. Procuré ser claro y conciso. No planteé interrogante alguno ni pedí ningún tipo de instrucción, como algún convencional me había sugerido. Transmití la convicción de estar a mitad de camino y la voluntad de los convencionales de arribar a buen puerto. Y resalté algo en lo que creía profundamente: el éxito de nuestra misión dependería muy mucho de un factor: conseguir «pensar como europeos» como pedía Jean Monnet en sus *Memoires* o, lo que es lo mismo, abandonar una visión puramente nacional para abarcar otra diferente, pero en, ningún caso, contradictoria: aquélla que contemplara, por encima de todo, el interés de los europeos.

La reacción a mis palabras fue muy positiva y esperanzadora, aunque algunos jefes de gobierno se mostraran reticentes a otorgar a la Carta valor jurídico. De vuelta a Bruselas, transmití a los convencionales mi impresión positiva y los animé a acelerar nuestros debates para ultimar la redacción de la Carta.

Dos conversaciones posteriores abundaron en esa exigencia. La primera tuvo lugar en Berlín con el ministro alemán de Asuntos Exteriores. En ella vi a un Joschka Fischer muy favorable a aceptar, sin cambios, el producto de la Convención, instándonos a concluir nuestros trabajos a la mayor brevedad posible. La segunda conversación a la que me quiero referir tuvo lugar en París con Pierre Moscovici, ministro a la sazón de asuntos europeos, quien nos dijo que, si nuestra intención era que la Carta tuviera carácter vinculante, sería imprescindible que la hubiéramos aprobado antes del Consejo europeo de Biarritz, que habría de celebrarse el 13 de octubre; solo de esta forma, podría incluirse en el orden del día de la conferencia intergubernamental de Niza en ese mes de diciembre del año 2000.

*Necessitas caret lege* afirma el adagio latino, por lo que nos pusimos manos a la obra —o, más en concreto, pluma al papel— con bríos renovados. A tal fin, respetamos estrictamente el método de trabajo establecido en Tampere. El Consejo europeo celebrado en aquella localidad finlandesa creó un «comité de redacción» compuesto por un representante de los cuatro estamentos —evocador concepto este del espléndido libro de Otto Hintze «La sociedad estamental»—. Estos cuatro estamentos eran los gobiernos, el Parlamento europeo, los parlamentos nacionales y la Comisión europea, representados

respectivamente por Pedro Bacelar de Vasconcelos, reemplazado más adelante por Guy Braibant, el que suscribe, Gunnar Jansson y Antonio Vitorino. Este «comité de redacción» tomó el nombre alemán de *Presidium*, que en esa lengua significa presidencia colectiva, y sería el encargado de elaborar las propuestas que posteriormente deberían ser debatidas por todos sus miembros.

Tampere establecía igualmente el procedimiento para constatar el acuerdo final. Este requería el consenso en el interior de cada estamento y de los cuatro estamentos entre sí. Si se producían uno y otro, el presidente del órgano debería transmitir el texto resultante al Consejo europeo.

Los trabajos de la Convención, que se desarrollaron durante once meses, se rigieron por cinco ideas básicas:

1. Colegialidad: el *college improbable* que supuso la Convención, logró combinar –a pesar de su heterogeneidad– la legitimidad y los diferentes puntos de vista de los diversos miembros nacionales y comunitarios. Para lograrlo, decidimos sentarnos por orden alfabético y no por estamentos o delegaciones nacionales. Queríamos, con ello, manifestar la igualdad de todos los convencionales: valía lo mismo ser representante de un presidente de Gobierno que ser diputado raso. Pretendíamos, además, evitar los compartimentos estancos. Mezclando a los componentes de los diferentes estamentos entre sí, buscábamos un mayor diálogo, una mejor comprensión de las posiciones del otro, una confraternidad que sería un elemento capital –intuíamos– a la hora de lograr el consenso final.

2. Consenso: la constante preocupación de los convencionales fue no apartar o marginar a ninguno de sus miembros. De forma flexible y progresiva se consiguió edificar progresivamente el consenso entre los cuatro estamentos y entre la cuasi unanimidad de los sesenta y dos miembros de la Convención. A tal fin, tomamos una decisión de enorme calado: decidimos no votar. Había dos razones para ello. La primera radicaba en la falta de lógica democrática en la composición de los estamentos. Porque, cuando se produce un voto en un consejo municipal, en una asamblea regional o en un Parlamento nacional, la lógica democrática responde al resultado de unas elecciones previas. Tal lógica estaba ausente en la composición de la Convención. ¿Por qué

éramos dieciséis los diputados europeos? o ¿Por qué treinta los diputados nacionales? o ¿Por qué había solo un representante de la Comisión?

La segunda razón era consecuencia directa de tal composición, en la que los parlamentarios constituíamos una gran mayoría. Para nosotros, ya fuéramos diputados europeos o nacionales, el procedimiento parlamentario era idéntico: propuesta, enmienda, voto. Si hubiéramos seguido tal esquema en la Convención, hubiéramos podido formar fácilmente mayorías parlamentarias que dejaran al margen a un buen número de gobiernos. Es decir, podíamos aprobar un texto que contara con el respaldo de un gran número de convencionales, pero con el rechazo de un buen número de representantes personales de los presidentes de Gobierno. Y si tenemos en cuenta que el resultado de nuestro trabajo habría de ser ratificado por éstos últimos, la suerte que correría un texto aprobado en aquellas condiciones era fácilmente previsible. El sistema de aprobación previsto en el Consejo europeo de Tampere también abonaba la idea de no votar. De ahí la propuesta del *Presidium* al plenario de la Convención, que aceptó inmediatamente, y que podíamos sintetizar en la fórmula «ni voto ni veto».

3. Concertación: se tuvo en consideración el conjunto de puntos de vista expresados por los observadores en el seno de la Convención y al final, se recogió la apreciación, claramente positiva, de los representantes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Consejo de Europa, así como del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. También se tuvieron en cuenta las opiniones de los Estados candidatos a la futura ampliación de la Unión, que fueron especialmente constructivas. Asimismo, se recogieron también las numerosas opiniones expresadas por los representantes de la sociedad civil, de los sindicatos y las ONG. Sus contribuciones consiguieron que el texto resultante fuera no solo la Carta de los representantes políticos sino la Carta de los representados.

4. Transparencia: el propio Consejo Europeo de Colonia quiso que los debates fueran públicos. En consecuencia, trabajamos de forma pública, difundiendo en tiempo real el contenido de los debates y el consiguiente fruto de las sucesivas reflexiones en las webs del Consejo y del Parlamento Europeo.

5. Equilibrio: Se hizo un esfuerzo escrupuloso por respetar al pie de la letra el mandato del Consejo Europeo de Colonia. También

quisimos conciliar y conjugar los derechos clásicos del siglo XIX y los modernos del siglo XXI, el carácter universal de los derechos del hombre con la especialidad de los valores europeos, los derechos de la persona con los del ciudadano europeo.

Asimismo, en el éxito final de la Carta tuvo, en mi opinión, una gran importancia la observancia de las siguientes cinco reglas:

Primera. Redactar la Carta como si fuera a integrarse en los Tratados. Desde que comenzó sus trabajos, la Convención se impuso a sí misma una línea de rigor-técnico jurídico, redactando los artículos de la Carta como si fueran a tener efecto obligatorio mediante su integración en el Tratado de la Unión. Recuerdo como en la sesión inaugural mi colega el «verde» austriaco, Johannes Voggenhuber, planteó la cuestión en estos términos: «¿Qué tipo de Carta vamos a redactar? ¿Una declaración o un documento que tendrá vinculación jurídica? Porque según la respuesta, acometeremos el trabajo de una manera o de otra». Herzog le respondió que el destino de la Carta no era asunto nuestro, pues no nos competía, pero que deberíamos trabajar «como si la Carta fuera a integrarse en los Tratados». Este *Als ob*, a la manera de un imperativo kantiano, hizo fortuna y nos evitó muchas discusiones bizantinas.

Segunda. La segunda de estas reglas consistió en no hacer promesas que no pudieran cumplirse. Herzog nos convenció de la importancia de no caer en la retórica y evitar los fuegos artificiales. En cierta ocasión la Confederación Europea de Sindicatos me invitó a participar en un seminario. Un gran panel convocaba al acto bajo la divisa «Por la integración de la Carta en los Tratados». «Comparto vuestros objetivos» –afirmé– «pero para tener éxito debemos concentrarnos en la tarea de redacción de un catálogo de derechos y no de esas cartas que en Navidad remiten los niños de mi país a los Reyes Magos, donde incluyen todo lo habido y por haber, en la confianza de que algo caerá». Los dirigentes de la CES, los muy activos Emilio Gabaglio y Erik Carlslund asintieron; su concurso fue muy eficaz a la hora de la elaboración del capítulo dedicado a la solidaridad.

Tercera. La tercera regla consistió en marcarnos un límite para no sobrepasar el marco de las competencias fijadas por los Tratados. La Convención no debía convertirse en un atajo para la revisión de

éstos, ya que esa tarea era el mandato de la Conferencia intergubernamental y no el nuestro.

Cuarta. La cuarta regla consistió en no incluir en la Carta ninguna disposición contraria a las constituciones de los Estados miembros, ni tampoco reconocer o proclamar derechos que requiriesen una reforma de las constituciones nacionales. En la primera redacción del derecho de propiedad incluíamos la posibilidad de expropiaciones mediante «una previa y justa indemnización». Álvaro Rodríguez-Bereijo, representante del presidente del gobierno español, saltó como un resorte: «La Constitución española no exige que la indemnización sea previa». En consonancia con la antedicha regla de oro, el *Presidium* eliminó ese requisito de la siguiente versión.

Quinta. La última regla radicaba en redactar un texto legible y comprensible para la gente que no tuviera conocimientos jurídicos. A esta propuesta, que resulta fácil de expresar y muy difícil de llevar a la práctica, Jansson añadió un «compromiso a la nórdica»: La Carta no debía comprender más de cincuenta artículos, cada artículo no debería tener más de tres párrafos.

La primera premisa la cumplimos a rajatabla pues los artículos 51-54 son disposiciones de carácter general relativas al alcance jurídico de la Carta y no contienen la regulación o proclamación de derecho alguno; en el segundo caso, solo un artículo tiene cuatro párrafos. Pero no soy el más indicado para lamentarlo... ¡porque el artículo corresponde a una petición de mis eurodiputados!

A la hora de exponer un balance, quiero resaltar cómo el resultado de la Carta es un catálogo de derechos fundamentales, que incorpora, junto a los derechos civiles y políticos clásicos y a los derechos de ciudadanía europea, los derechos sociales y económicos, exigencia irrenunciable del modelo social y político europeo, que forman parte indivisible, como derechos de libertad y de igualdad que son, de la dignidad de la persona en una sociedad democrática e inseparables de los derechos civiles y políticos. Y, asimismo, la nueva formulación de derechos en materia de biomedicina y bioética, protección de datos personales, derecho a una buena administración, acceso a los servicios de interés económico general, junto con un texto claro, conciso y equilibrado un texto equilibrado en la definición del contenido de cada derecho y la remisión a las cláusulas horizontales

para especificar su ámbito de aplicación son elementos fundamentales del resultado de casi once meses de trabajo.

La Carta incluye un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 capítulos:

*Capítulo I:* Dignidad (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).

*Capítulo II:* Libertad (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición).

*Capítulo III:* Igualdad (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).

*Capítulo IV:* Solidaridad (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad y ayuda sociales, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).

*Capítulo V:* Ciudadanía (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).

*Capítulo VI:* Justicia (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).

*Capítulo VII:* Disposiciones generales. (regulan el ámbito de aplicación de los derechos, su alcance, el nivel de protección o la relación existente entre la protección asegurada por la Unión y la que dispensan las constituciones nacionales y otros instrumentos de protección, entre los que se destaca el Convenio Europeo de Derechos Humanos).

La elaboración de la Carta supuso muchas renunciaciones y exigió grandes dosis de prudencia y realismo, sin que pueda decirse que se trate de una Carta de mínimos. Desde luego, el capítulo dedicado a recoger los derechos sociales y económicos fue el que creó más y mayores dificultades, por las divergencias existentes respecto de su inclusión en la Carta y con qué alcance, dado el carácter de derechos «programáticos», no directamente justiciables, que tienen algunos de estos derechos. Y dada también la diferencia de modelos de relaciones laborales y de políticas sociales y económicas entre los Estados miembros de la Unión.

Existía el temor a la rigidez que la «constitucionalización» de estos derechos a nivel comunitario, en un texto con vocación normativa vinculante, pudiese incidir en la definición de las políticas de flexibilización de las economías europeas para hacerlas más competitivas dentro de un mercado mundial globalizado. Y tampoco era menor, como he señalado *supra*, el temor a la creación de obligaciones financieras que resultarían difícilmente asumibles para la Unión Europea y para los Estados miembros, por la exigencia de un incremento del gasto público imposible de financiar o que comprometiese los objetivos de estabilidad inherentes a la moneda única.

Si se hubiera distinguido entre derechos y principios a la manera de la Constitución española de 1978, ello hubiera permitido clarificar el ámbito de actuación de la Unión y de los Estados miembros y, al mismo tiempo, poner de relieve a los ojos de los ciudadanos quién hace qué. Sin embargo, los miembros de la izquierda en la

Convención desestimaron esa fórmula por entender, erróneamente a mi juicio, que equiparaba los principios a derechos de segunda división. Habiendo constatado la falta de consenso suficiente, la presidencia no insistió en esta fórmula que hubiera encontrado su acomodo en una cláusula horizontal y se contentó con especificar el ámbito competencial caso por caso.

El 2 de octubre del año 2000, la Convención aprobó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea por un amplio consenso entre sus miembros. Posteriormente, el Consejo europeo celebrado en Biarritz, el 13 de octubre de 2000, aprobó la Carta por unanimidad. La Carta fue solemnemente proclamada por el Consejo de ministros, el Parlamento y la Comisión europeos, el 7 de diciembre de 2000, durante el Consejo europeo celebrado en Niza. La inserción de la Carta en los Tratados, posibilidad prevista por las conclusiones del Consejo europeo de Colonia, y que implicaba su carácter jurídicamente vinculante, requería la unanimidad de todos los Estados miembros participantes en la Conferencia intergubernamental. Seis de ellos – Gran Bretaña, Irlanda, Suecia, Dinamarca, Finlandia y Holanda– se opusieron. Tampoco fue posible la inclusión de una referencia a la Carta en el artículo 6.2 del TUE. Con ello, se produjo una paradoja: en el mismo Consejo europeo de Niza, donde se proclamó solemnemente la Carta por el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeo, se rechazó la creación de una base jurídica que permitiera la adhesión de la Unión Europea a la Convención de Roma; esa misma Convención que sí aparece recogida en el artículo 6.2 del TUE...

Pero ello no quiere decir que la Carta no produjese efecto; antes, al contrario, llegaron bien pronto. En el plano político, la aceptación por el canciller Wolfgang Schäussel de la Carta fue un ingrediente muy positivo del Informe de los tres sabios sobre la situación de Austria que permitió el levantamiento de sanciones a dicho país. Sí tenemos en cuenta que, dicho informe se elaboró cuando la Carta no había sido formalmente aprobada por la Convención, podemos concluir que sus efectos empezaron a desplegarse antes de su nacimiento.

En el plano legislativo, en noviembre de 2000, –antes, por tanto, de su proclamación solemne– la comisión de ética de la Unión Europea, al elaborar su Informe sobre una propuesta relacionada con la

biomedicina, manifestó su concordancia con el artículo 3 de la Carta.

Finalmente, y desde la óptica jurisdiccional, el Tribunal Constitucional de España, en la sentencia 292/2000 de 30 de noviembre, sobre la legislación española de protección de datos, se refirió expresamente a la regulación de esta materia en la Carta para fundamentar sus tesis.

Sirvan estos tres ejemplos como muestra de los efectos políticos e incluso jurídicos desplegados por la Carta.

Por último y esta decisión tuvo una importancia capital y así me importa señalarlo, la Comisión anunció, en marzo de 2001, que todos sus proyectos de normas comunitarias deberían ser coherentes con el articulado de la Carta y mencionar en su parte no dispositiva la coherencia de toda propuesta con la Carta.

La Declaración N.º 21 aneja al Tratado de Niza sobre el futuro de la Unión Europea incluyó la cuestión del estatuto de la Carta como uno de los temas a tratar en la Conferencia intergubernamental, prevista para 2004.

La Carta fue objeto de estudio del grupo de trabajo II de la Convención constitucional. Su presidente Antonio Vitorino logró un apoyo cuasi unánime a la propuesta de incorporar la Carta al Tratado constitucional tal y como había sido aprobada en Niza, con algunas leves modificaciones relativas a su ámbito de aplicación. En el debate celebrado en el plenario de la Convención apoyé con entusiasmo la propuesta del grupo de trabajo. Para quienes habíamos participado en la elaboración de la Carta, «redactándola como si fuera a integrarse en los Tratados» según la expresión del presidente Herzog, la propuesta de Vitorino hacía realidad, tan solo dos años después, el sueño que no pudo cumplirse en el 2000. En aquel momento me pronuncié sobre un tema que no había obtenido unanimidad en el grupo de trabajo y que suscitaba numerosas discusiones en mi familia política: para algunos, la Carta debía situarse en el Preámbulo, para otros debía incorporarse como el Título I de la Constitución. Entonces dije: «[...] Finalmente, en lo que respecta al armazón constitucional que ayer presentamos, su [...] a título personal creo que la Carta debe integrarse en su totalidad en la Parte II de la Constitución europea [...]».

El día 31 de octubre me reuní con los representantes del Comité Español de Representantes de Minusválidos en Madrid. Esta era una

asociación que englobaba a distintas organizaciones de personas con discapacidad con los que ya había tenido un contacto muy estrecho durante la redacción de la Carta. Ahí expliqué mi postura en torno a la integración de la Carta:

Incorporarla al Preámbulo plantea el interrogante de su valor jurídico. Es el caso de la constitución de la IV República francesa que en 1946 incorporó a su Preámbulo la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Durante demasiados años, el debate en Francia versó sobre su alcance jurídico. Como ustedes y yo queremos que tenga valor constitucional, prefiero rechazar esta opción. Incorporarla al principio del texto constitucional tiene la ventaja de realzar su importancia y el inconveniente de alargar esta primera parte que abarcaría más de cien artículos. De ahí mi preferencia porque la Carta se convierta en la Parte II de la Constitución, con lo que conseguiríamos una gran visibilidad sin dificultar la comprensión de la Parte I.

Los amigos del CERMI me manifestaron su apoyo, lo que me dio ánimos para defender esta posición.

Sin embargo, los resultados negativos en los *referenda* de Francia y Holanda obligaron a abandonar el Tratado Constitucional y a renegociar un nuevo Tratado, en el que, como expresó el profesor Jacques Ziller «Tendremos que sacrificar la forma para salvar el fondo».

La Conferencia intergubernamental de 2007, en la cual se negoció el Tratado de Lisboa, desechó la integración de la Carta en los Tratados debido a la resistencia de algunos Estados miembros. La Carta de los Derechos Fundamentales fue la gran perdedora del nuevo Tratado de Lisboa. Tanto en Francia como más adelante en Irlanda su contenido resultó controvertido y ello porque fue utilizado por los eurófobos para crear miedo o levantar controversias sin ningún fundamento real. Recuerdo un debate en la Asamblea nacional francesa con su delegación para asuntos europeos presidida por mi buen amigo Pierre Lequiller en presencia de varios diputados europeos. Un diputado francés, de cuyo nombre no quiero acordarme, adelantó su voto negativo al Tratado constitucional porque, según él, la Carta era incompatible con el laicismo de la República Francesa. Tomé la palabra para rebatirle en una breve intervención. Al terminar ésta

–*L'esprit de l'escalier, hélas*– me acerqué para ofrecerle un argumento suplementario en favor de mi tesis. «No se moleste» –me dijo– «ya sé que tiene usted razón, pero...». Lo mismo ocurrió durante la campaña del referéndum irlandés donde los eurófobos sostuvieron su rechazo a la Carta porque supondría... ¡el aborto libre en Irlanda! Otra falsedad más porque la Unión Europea no tiene competencias en esa materia y por tanto está incapacitada para regularlo pero, como dice el refrán, calumnia que algo queda.

Lo más llamativo de todos estos sucesos es la utilización de este o aquel otro artículo de la Carta para, malinterpretándola, descalificarla por completo y, sin embargo, olvidar los beneficios que aporta para los derechos de todos y cada uno de los europeos.

En el Tratado de Lisboa resultante de esa negociación y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de diciembre de 2009, la Carta adquiere carácter jurídico vinculante, salvo en Polonia y Reino Unido (Protocolo N.º 9), mediante la inserción de una mención por la que se le reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados. De este modo, el Artículo 6, primer párrafo del Tratado de la Unión Europea dispone que

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 adoptada 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.

De este modo, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es de obligado cumplimiento por parte de las instituciones europeas actuando en el marco de sus respectivas competencias y por parte de los Estados miembros cuando ejecuten normas de derecho comunitario.

Tanto el Artículo 52, párrafo 2, de la Carta como el Artículo 6 del TUE no amplían el campo de aplicación del Derecho comunitario

más allá del ámbito de competencias la Unión, ni crean ninguna nueva competencia ni tarea para la Unión.

Por último, el Tratado de Lisboa prevé un paso suplementario en el camino de la protección de los Derechos Fundamentales. El Artículo 6, párrafo 2 del TUE estipula: «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».

Ello se llevará a cabo mediante un acuerdo con el Consejo de Europa. La conclusión de dicho acuerdo se llevará a cabo por unanimidad en el Consejo, tras la aprobación del Parlamento Europeo.

Apostillo cómo, pese al tiempo transcurrido, tal mandato sigue sin llevarse a cabo...

A modo de conclusión y con la perspectiva de los cinco lustros transcurridos desde los hechos aquí relatados, quiero resaltar los siguientes aspectos:

Primero. La redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea por una Convención que conjugara las legitimidades nacional y europea demostró que era posible llegar a avances tangibles en un ámbito capital para los europeos, convirtiendo a los derechos fundamentales en el ADN de la Unión europea.

Segundo. Su éxito convirtió a este procedimiento de la Convención en el método jurídico ordinario para cualquier modificación en profundidad de los Tratados, como lo prueba su reconocimiento en el artículo 48 del Tratado de la Unión europea.

Tercero. Los efectos jurídicos y político de la Carta se pusieron de manifiesto, incluso antes de su incorporación al derecho primario de la Unión, en dos ámbitos distintos. Hacia el interior, con la decisión de la Comisión europea de acomodar todas sus propuestas normativas a su conformidad con los derechos reconocidos y garantizados por la Carta y de vigilar el cumplimiento por los Estados miembros de su contenido, llegando incluso al despliegue de sanciones, como lo prueban casos puntuales en Hungría y Polonia. Hacia el exterior, con las modificaciones normativas acometidas en algún Estado candidato

para compatibilizar su constitución con los derechos y libertades, tal y como aparecen recogidos en la Carta.

Cuarto. La Carta permite una identificación clara de los derechos antes de su aplicación jurisdiccional, estableciendo con claridad los parámetros de legalidad de la actuación de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros en cuanto apliquen derecho comunitario. Al mismo tiempo, la Carta consolida la función inspiradora y orientadora de los derechos fundamentales para el ejercicio del poder por las instituciones de la Unión.

Quinto. La elaboración de un catálogo de los derechos fundamentales de los europeos ahondó en la convicción de que los Estados miembros de la Unión era Estados «seguros» en la garantía y el respeto de los derechos humanos y en la cristalización del binomio libertad-seguridad. Ello facilitó muy notablemente la aprobación, inmediatamente después de la proclamación de la Carta, de la Orden europea de detención y entrega, que constituyó un instrumento capital para dificultar la impunidad de los delincuentes en territorio europeo y, en el caso de España, para luchar eficazmente y acabar con el terrorismo de ETA.

Aquel 13 de octubre del año 2000 escribí en el Diario ABC:

Cuando en una tarde lluviosa y fría, me alejaba de Biarritz, pensé en el enorme trabajo realizado durante el último año por los sesenta y dos miembros que compusimos la Convención. Y también pensé en el mucho trabajo que nos quedaba por hacer.

Al llegar al País Vasco pensé en el espaldarazo que esta Carta supone para quienes defendemos la democracia, las libertades y los derechos fundamentales. La Carta es la expresión del respeto a la dignidad de la persona, la proclamación del derecho a la vida, de la tolerancia, la garantía de la diversidad. La Carta es un rechazo expreso a todos aquellos que no comparten los valores comunes que representa que constituyen el cordón umbilical que une a los europeos. La Carta es, en suma, un Basta Ya a los terroristas y sus aliados.

Y así fue.