
Derechos humanos y democracia en la Unión Europea

PID_00196744

Víctor M. Sánchez

Índice

Introducción	5
1. El principio de legitimidad democrática y de respeto de los derechos fundamentales en la Unión	7
2. Ciudadanía de la Unión	9
2.1. Derecho a la libre circulación y a la libre residencia	10
2.2. Derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones municipales	10
2.3. Derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo	11
2.4. Derecho a la protección diplomática y consular	12
2.5. Iniciativa ciudadana europea	12
2.6. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo	14
2.7. Derecho a presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo	16
2.8. Derecho a comunicarse con las instituciones en cualquiera de las lenguas auténticas del TUE	17
3. Las fuentes de los derechos humanos en el TUE	18
3.1. <i>Carta de los Derechos Fundamentales de la UE</i> (del 2000, revisada en el 2007)	18
3.2. Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950)	21
3.2.1. Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos	21
3.2.2. El CEDH como principio general del derecho de la UE	22
4. Derechos humanos, adhesión a la Unión Europea y suspensión de los derechos de los miembros	26
4.1. Adhesión a la Unión Europea	26
4.2. Suspensión de los derechos de los miembros	27
5. Relaciones exteriores y derechos humanos	29
Resumen	32
Acrónimos	33
Bibliografía	34

Introducción

El principio de legitimidad democrática y de respeto a los derechos humanos fundamentales recogido en el actual artículo 2 del TUE no es un mero brindis al sol.

Además de los derechos específicos asociados a la ciudadanía europea contenidos en el TFUE, el Tratado de Lisboa ha consagrado, como parte del derecho de los Tratados, el conjunto de derechos fundamentales que se recogen en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 7 de diciembre de 2000, revisada en el 2007. Esta carta de derechos y libertades básicos de carácter civil, político, económico, social y medioambiental constituye una verdadera **constitución material** de la Unión.

Aunque se torciera la voluntad de ofrecer el conjunto de estos derechos y libertades fundamentales de la Unión como una carta de los derechos fundamentales en la Unión dentro de la parte II del Tratado de la Constitución para Europa (2004), la combinación del artículo 6 del TUE y de los artículos 18 a 25 del TFUE salidos del Tratado de Lisboa logran el mismo objetivo jurídico, siquiera de modo menos vistoso.

Otras disposiciones diseminadas por los Tratados refuerzan la idea de que la UE es un **club de Estados** firmemente comprometido con el impulso de los derechos humanos y de la democracia, tanto interna como externamente.

1. El principio de legitimidad democrática y de respeto de los derechos fundamentales en la Unión

El **Tratado de Lisboa** ha incorporado, en el artículo 2 del TUE, una declaración expresa de los valores esenciales de la Unión, esto es, su fundamento sustantivo como organización. Conforme a esta disposición:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

Art. 2 TUE del Tratado de Lisboa

El **principio de legitimidad democrática y de respeto de los derechos humanos** que se evidencia es un valor jurídico positivo que inspira el conjunto de la UE. La concreción de sus efectos jurídicos más notables se percibe en el TUE de distintos modos. Así:

1) El artículo 49 del TUE¹ fija la condición expresa del respeto al principio democrático como *conditio sine qua non* para adherirse a la Unión. Por tanto, se proyecta sobre la política de adhesiones a la UE.

⁽¹⁾Incorporado por el Tratado de Ámsterdam (1997).

2) El artículo 7 del TUE prevé la posibilidad de adoptar medidas disciplinarias – la suspensión del derecho de voto, entre otras– contra los miembros que violen gravemente el artículo 2.

3) También se prevé la **incorporación con rango de derecho primario**, es decir, con el mismo valor que los Tratados, de los derechos fundamentales proclamados por la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión* aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (art. 6.1 TUE), así como la **obligación de la Unión de adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales** de 1950 (art. 6.2 TUE).

4) Además,

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

Art. 6.3 TUE

Esta cláusula ubica los derechos fundamentales del CEDH como parámetro general de validez del derecho derivado. Recoge, como veremos, una práctica antigua. El TJUE ha confirmado en su jurisprudencia que puede tutelar los derechos humanos y las libertades fundamentales en su jurisdicción, dado que los considera una parte esencial de los principios generales del derecho de la Unión. La *Carta de los Derechos Fundamentales* proclamada en Niza en diciembre del 2000 había servido hasta ahora, antes de que tuviera valor jurídico propio, para profundizar en la aclaración de la lista de los derechos humanos básicos reconocidos en el ámbito de la Unión. La existencia de esta disposición crea una cláusula de cierre que protege el valor normativo que ya tiene el CEDH dentro de la Unión hasta que la UE se adhiera a él.

5) En fin, el TUE contiene un nuevo título II, “Disposiciones sobre los principios democráticos” (artículos 9 a 12), que resalta los distintos elementos que deben inspirar la democratización del funcionamiento de la Unión en el ejercicio de sus competencias, entre los que destaca el reconocimiento a los ciudadanos europeos del derecho a proponer el ejercicio de la iniciativa legislativa a la Comisión mediante la presentación de un millón de firmas (art. 11.4 TUE) o la importancia del papel de los parlamentos nacionales como garantes del buen funcionamiento de la Unión (art. 12 TUE).

Lectura complementaria

Ved STJCE, de 12 de noviembre de 1969, en el caso *Stauder contra ciudad de Ulm* (as. 29/69, rec. 1969, pág. 419).

2. Ciudadanía de la Unión

Es muy probable que la mayoría de los que ahora leéis estas líneas seáis ciudadanos de la Unión Europea y que realmente no os sintáis como tales o no sepáis qué beneficios os reporta este hecho. Solo es preciso que seáis nacionales de un Estado miembro de la Unión. Sed, pues, bienvenidos a la nueva Roma.

Ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el tercer apartado del artículo 2 del TUE fijaba como objetivo de la UE la **creación de una ciudadanía de la Unión** mediante el reconocimiento de ciertos derechos civiles y políticos a los nacionales de los Estados miembros que se añadían a los que ya tenemos como tales. Como interpretó nuestro Tribunal Constitucional, la ciudadanía europea:

“sin abolir las distintas nacionalidades de los ciudadanos de los Estados signatarios del TUE (tal como lo confirma la «declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro» incluida en el Acta final de dicho tratado), supone una parcial superación del tradicional binomio nacional/extranjero por vía de la creación de aquel tercer estatus común.”

Declaración 1/1992 del Tribunal Constitucional español (fj. 2)

Se trata de un mecanismo más para reforzar la legitimidad política y democrática de la Unión, mediante la extensión de ciertos derechos humanos de carácter civil y político, íntimamente relacionados con el concepto clásico de **ciudadanía**.

La ciudadanía de la UE se incluyó como nuevo objetivo en el TUE (1992) y su contenido concreto no ha sido sometido posteriormente a variaciones de relieve, salvo el reconocimiento reciente de la **iniciativa ciudadana europea** por parte del Tratado de Lisboa (2009). En la actualidad, la ciudadanía de la Unión se regula en los artículos 20 a 25 del TFUE, aunque también se reitera en el título V de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (2007). La **ciudadanía europea** ha convertido a los nacionales de los estados miembros en sujetos de nuevos derechos que les permiten desarrollar un sentido de pertenencia –quizás en un futuro de lealtad política– a una comunidad política transnacional, la UE.

Los derechos específicos de los ciudadanos de la Unión son los siguientes:

- Derecho a la libre circulación y a la libre residencia.
- Derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones municipales.

- Derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.
- Derecho a la protección diplomática y consular.
- Iniciativa ciudadana europea.
- Derecho de petición ante el Parlamento Europeo.
- Derecho a presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo.
- Derecho a comunicarse con las instituciones en cualquiera de las lenguas auténticas del TUE.

2.1. Derecho a la libre circulación y a la libre residencia

El **derecho a la libre circulación y a la libre residencia**² implica que todo ciudadano de la Unión puede circular libremente y residir en el territorio de cualquiera de los Estados miembros, con las limitaciones que se puedan derivar de las exigencias de orden público y de seguridad. Es un derecho que en estos momentos ya no queda limitado a la necesidad del ejercicio de una actividad económica. La plenitud de su desarrollo se impulsa mediante el procedimiento legislativo ordinario.

⁽²⁾Artículo 21 TFUE.

2.2. Derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones municipales

El **derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones municipales**³ supone que todo ciudadano de la Unión puede ser elector y puede ser elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que reside en las mismas condiciones que los nacionales. La ciudadanía europea extiende, por consiguiente, el derecho humano básico a la participación política.

⁽³⁾Artículo 22.1 TFUE.

La Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, ha desplegado las condiciones y las limitaciones del ejercicio de este derecho. Esta directiva regula cuestiones como la obligatoriedad de las inscripciones en el censo electoral para ejercer tal derecho, aspectos relativos a los sistemas de voto obligatorio para los censados, limitaciones de la participación en caso de que los cargos en los ayuntamientos hayan de participar posteriormente en otros procesos decisorios supramunicipales de cargos públicos, o limitaciones en los municipios en los que residan comunitarios extranjeros en una proporción superior al 20%. Cualquier nuevo desarrollo de esta materia pasa por un procedimiento legislativo especial que exige unanimidad en el Consejo previa consulta al PE.

El caso de Luxemburgo

Veamos un ejemplo de esta limitación. La Comisión, en su documento COM (2005) 382 final, 22/08/2005, no publicado en el *Diario Oficial*, concluye que las condiciones que justifican el reconocimiento a Luxemburgo de limitaciones al sufragio municipal activo y pasivo con arreglo al artículo 12(1) de la Directiva pueden continuar aplicándose, puesto que los motivos que justifican la excepción siguen siendo válidos. El informe constata que 133.831 ciudadanos de la Unión residían en Luxemburgo sin tener la nacionalidad luxemburguesa, mientras que el número total de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en Luxemburgo era de 356.274. Por lo tanto, la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar y que residían en Luxemburgo sin tener la nacionalidad de este Estado miembro representaba un 37,6% del número total de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en Luxemburgo. Esta proporción era superior al límite máximo fijado por la Directiva, es decir, el 20%.

2.3. Derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo

El derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo⁴ introduce el derecho de todo ciudadano de la Unión a votar y a presentarse como candidato a las elecciones al Parlamento Europeo del Estado miembro en el que reside. Las modalidades del ejercicio de este derecho están sujetas también a procedimiento legislativo especial, por unanimidad del Consejo, previa consulta al PE. En la actualidad, el derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo está desarrollado en la Directiva 93/109/CE, de 6/12/1993 (DO L 329, de 30/12/1993). En ella se fijan reglas básicas para la efectividad de este derecho que luego han sido transpuestas a las legislaciones de los Estados miembros, en España, mediante la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), que recoge, en su título VI, todas las disposiciones especiales relativas a la elección del PE. En general, esta directiva:

⁽⁴⁾ Artículo 22.2 TFUE.

- Prohíbe que una persona figure como candidato en listas electorales de más de un Estado o que vote en dos circunscripciones nacionales distintas (artículo 4), y crea mecanismos de información para impedir el doble voto (artículo 13).
- Establece que el elector comunitario solo puede estar inscrito en el censo electoral de su país de residencia si anteriormente ha manifestado su voluntad en dicho sentido (artículo 8). El elector que opta por ejercer su derecho de sufragio en el país de residencia renuncia a ejercer dicho derecho en su país de origen.
- Fija que, para inscribirse en el censo electoral o inscribirse como candidato, el elector/candidato no nacional deberá aportar los mismos documentos que el elector nacional (artículos 9 y 10). Además, tendrá que presentar cierta información complementaria mediante una declaración formal en la que, por ejemplo, conste que solo ejercerá su derecho de voto en ese país de residencia.

2.4. Derecho a la protección diplomática y consular

El **derecho a la protección diplomática y consular**⁵ se refiere a la facultad que tiene todo ciudadano desplazado fuera de las fronteras de la UE de acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro de la Unión. La protección diplomática y la protección consular son dos figuras tradicionales del derecho internacional público que permiten a un Estado proteger a los ciudadanos nacionales fuera de las fronteras estatales frente a otro Estado, en el que residan o se encuentren, en caso de que se violen los derechos que corresponden a todo extranjero en el territorio donde esté.

⁽⁵⁾Artículo 23 TFUE.

La protección diplomática y consular propia de la ciudadanía europea es de carácter subsidiario: solo se puede ejercer si quien la reclama no puede acceder a la protección nacional propia –porque no haya representación diplomática o consular de su país en el Estado en el que se pretende ejercer. Dado que el derecho internacional no permite la protección diplomática o consular de un Estado a favor de nacionales de otro Estado, su efectividad está supeditada a la adopción de tratados internacionales con terceros Estados que sí que la permitan.

2.5. Iniciativa ciudadana europea

La **iniciativa ciudadana europea (ICE)**⁶ es un nuevo derecho político que permite a un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión (es decir, de nacionales de los Estados miembros) tomar la iniciativa de invitar a la Comisión –sin carácter vinculante– a que presente, en el marco de sus atribuciones, una propuesta de acto jurídico “para los fines de aplicación del Tratado”. Este derecho ha sido regulado mediante el Reglamento (UE) núm. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptado el 16 de febrero de 2011 (DOUE 1L 65/1, de 1/3/2011), que fija los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de la iniciativa.

⁽⁶⁾Artículo 11 TUE y párrafo primero artículo 24 TFUE.

En esencia, la tramitación de una iniciativa ciudadana europea sigue el siguiente esquema:

1) Para poder presentar una iniciativa ciudadana europea, se debe crear un **comité de ciudadanos**, integrado, como mínimo, por **siete ciudadanos** de la UE residentes en, al menos, siete Estados miembros distintos (artículo 3 del Reglamento núm. 211/2011). Los miembros del comité deben ser ciudadanos de la UE con edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo (dieciocho años excepto en Austria, donde se vota a partir de los dieciséis).

2) El comité de ciudadanos inscribe su iniciativa en el **registro en línea** creado a tal efecto por la Comisión antes de empezar a recoger declaraciones de apoyo de la ciudadanía. Una vez confirmada la inscripción en el registro, los organizadores disponen de un año para la recogida de firmas, hasta alcanzar el millón requerido.

Visualización del registro de la ICE de la Comisión



Fuente: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-to-register>

3) La Comisión evalúa si procede o no a registrar la propuesta de ICE aplicando cuatro criterios:

- Que el comité de ciudadanos se haya constituido correctamente y se haya nombrado a las personas de contacto.
- Que la iniciativa no esté manifiestamente fuera del **ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión** para los fines de la aplicación de los Tratados.
- Que no sea **manifiestamente abusiva**, frívola o temeraria.
- Que no sea **manifiestamente contraria a los valores de la Unión** establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

Reagrupament: primera ICE presentada y rechazada

El 1 de abril de 2012 el partido independentista catalán Reagrupament registró, el mismo día en el que funcionaba por primera vez el registro de la Comisión, una iniciativa legislativa que pedía a la Comisión la tramitación de una norma de la UE que afirmara que, en el caso de que Cataluña u otros territorios se declararan independientes, el nuevo Estado resultante pasaría automáticamente a ser miembro de la UE y que sus nacionales continuarían como ciudadanos de la UE. La Comisión Europea rechazó, el 30 de mayo

de 2012, el registro de la iniciativa –C (2012) 3689 final. Conforme a la motivación del rechazo, la propuesta estaba “manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión”, y se recordaba a los solicitantes que “solo las personas que tengan la nacionalidad de un Estado miembro son ciudadanos de la UE”. La Comisión dejaba implícito que este no sería el caso en un supuesto de secesión de una parte del territorio de un Estado miembro, dado que la nueva entidad resultante sería un nuevo Estado con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado predecesor.

4) Una vez aceptado el registro, se inicia el plazo de **doce meses para obtener las firmas requeridas**. El número suficiente de firmas para lograr debatir la iniciativa con la Comisión exige dos cómputos distintos:

a) que se alcance el millón de firmas válidas, y

b) que dentro de ese millón de firmas se consiga a la vez el mínimo de firmas requeridas procedentes de siete Estados miembros distintos.

La Comisión ha publicado la lista del mínimo de firmas por país.

Por ejemplo, para que computaran las firmas recogidas en España entre esos siete Estados, se deberían recoger un mínimo de 40.500 firmas.

5) Verificados el número y la calidad de los apoyos recibidos, la Comisión **examinará la iniciativa** en diálogo con el comité de ciudadanos. A su conclusión, la Comisión **aprobará un documento oficial que especifique, si las hay, las medidas que tenga la intención de proponer** en respuesta a la iniciativa ciudadana y los motivos por los que haya decidido actuar o no hacerlo.

2.6. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo

El **derecho de petición ante el Parlamento Europeo**⁷ alude al derecho de todo ciudadano de la Unión a presentar peticiones al Parlamento Europeo con respecto a cuestiones propias de los ámbitos de acción de la Unión que le afecten directamente. Se puede ejercer individual o colectivamente.

⁽⁷⁾Párrafo segundo artículo 24 TFUE y artículo 227 TFUE.

“Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente.”

Art. 227 TFUE

Los beneficiarios del derecho de petición son:

- todos los ciudadanos europeos (es decir, los nacionales de un Estado miembro), como parte de su ciudadanía europea;
- cualquier persona física que tenga su residencia en un Estado miembro, y

- cualquier miembro de una asociación, empresa o cualquier otro tipo de organización (persona física o jurídica) que tenga su domicilio social en un Estado miembro.

El ejercicio de este derecho se puede establecer de manera individual o en asociación con otros ciudadanos o personas. La petición dirigida al PE puede contener una solicitud particular, una queja o bien una observación relativa a la aplicación del derecho de la Unión Europea. También puede contener un llamamiento al PE para que adopte una posición ante un asunto concreto.

Por medio de las peticiones, el PE tiene otra oportunidad de controlar políticamente cualquier actuación de los Estados, o de cualquier institución, que pueda suponer un menoscabo de los derechos de los ciudadanos europeos.

El órgano competente para tramitar las peticiones es la **Comisión de Peticiones** del PE, que se encarga también de formular las recomendaciones y las conclusiones pertinentes. Toda la información posterior sobre el curso que se ha dado a la petición es comunicada por correo postal a la persona interesada por la Comisión de Peticiones.

El contenido de la petición puede tratar sobre materias que sean responsabilidad de la UE o que sean de interés para la UE y que afecten al peticionario directamente. Se pueden presentar peticiones sobre asuntos relacionados con los derechos de los ciudadanos europeos recogidos en los Tratados; el medio ambiente; la protección al consumidor; la libre circulación de personas, bienes y servicios; el mercado interior; la ocupación y la política social; el reconocimiento de cualificaciones profesionales, y otros problemas relacionados con la aplicación de la legislación de la UE.

Petición dirigida al PE

La petición debe redactarse en una de las lenguas oficiales de la UE. Su tramitación puede hacerse o bien por correo postal, con el cumplimiento de ciertas formalidades (nombre y apellidos, nacionalidad y domicilio de la persona que la presenta o del primer firmante, en caso de que haya más de uno, y firma), o bien por vía electrónica (por medio de un formulario en línea), en cuyo caso solo hay que rellenar y enviar el formulario que se encuentra disponible en el portal del PE, tras lo cual el PE envía acuse de recibo también por vía electrónica.

Una vez presentada y estudiada la petición, la Comisión de Peticiones determina su admisión o no a trámite. Si se admite, la Comisión de Peticiones tiene diferentes opciones, según establece el reglamento interno del PE:

- Pedir a la Comisión que inicie una investigación preliminar y que informe de si se respeta o si se infringe la legislación europea.
- Transmitir la petición a otras comisiones del PE a fin de que informen o inicien otras acciones (como, por ejemplo, que una comisión tenga en cuenta la petición en el ámbito de sus actividades legislativas).
- En casos excepcionales, someter un informe al PE a fin de que sea votado en sesión plenaria o bien hacer una visita para recabar información sobre el terreno.
- Adoptar otras medidas que considere adecuadas para tratar de resolver el problema.

La Comisión de Peticiones no puede invalidar las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales de los Estados miembros, porque el PE no es una autoridad judicial y no puede dictar sentencias ni revocar decisiones de los tribunales.

La petición no será admitida a trámite si no se refiere al ámbito de actividades de la UE, caso en el que será declarada improcedente por la Comisión de Peticiones. En este supuesto, se archivará y la Comisión notificará su decisión al peticionario. Un ejemplo de esta situación se produce cuando se presenta una petición relativa a un asunto que es competencia de un Estado miembro.

Comisión de Peticiones

La Comisión de Peticiones es una de las diferentes comisiones parlamentarias en las que se integran los parlamentarios europeos. Formada por cuarenta miembros, está presidida por un presidente y cuatro vicepresidentes y asistida por una Secretaría permanente que prepara las reuniones y que tiene funciones consultivas. Esta Comisión se reúne todos los meses, excepto en agosto, mes en el que el PE suspende sus actividades.

Las peticiones dirigidas a la Comisión de Peticiones se inscriben en el registro general por orden de recepción. En esta inscripción, se hace constar el número de la petición, así como el nombre del autor o autores de la misma. Posteriormente, las peticiones son anunciadas en el pleno del PE. Este anuncio se hace constar en el acta de la sesión parlamentaria.

DOUE

Las actas del pleno del PE se publican en el DOUE, de modo que las informaciones sobre el nombre del peticionario y el número de petición son de acceso público por Internet, lo que ha de tenerse presente por las consecuencias que se derivan en materia de protección de datos individuales. Si el peticionario no quiere que se haga pública su identidad, lo debe hacer constar expresamente en la solicitud de petición. Por otro lado, el PE también permite la asistencia del peticionario, previa solicitud, a las reuniones de la Comisión de Peticiones.

2.7. Derecho a presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo

El **derecho a presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo**⁸ también es un medio no jurisdiccional de protección de los intereses de los ciudadanos de la Unión. Se proyecta específicamente sobre los casos de mal funcionamiento de las instituciones y los órganos comunitarios.

⁽⁸⁾Artículo 20 TUE y párrafo tercero artículo 24 TFUE.

La figura del Defensor del Pueblo fue establecida en el Tratado de Maastricht (1992) en un intento de acercar la Unión a los ciudadanos y de encauzar el malestar que pudiera existir entre estos por una mala gestión de ciertas instituciones u órganos de la Unión. De ahí que el acceso al Defensor del Pueblo esté configurado como uno de los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión. Por ello, la legitimación para presentar reclamaciones es muy amplia y se extiende no solo a los ciudadanos de la Unión, sino a todas las personas físicas o jurídicas que residan o tengan su sede en el territorio de la Unión. Asimismo, el Defensor del Pueblo puede recibir casos remitidos por el Parlamento Europeo en la medida en que este estime que dichos casos deben gestionarse mediante su organismo.

Las reclamaciones ante el Defensor del Pueblo pueden presentarse en cualquiera de los idiomas oficiales de la Unión.

Se entiende por **mala gestión** una actuación no conforme a derecho o a las buenas prácticas administrativas, como las demoras innecesarias, el abuso de poder, el silencio, las irregularidades administrativas, las discriminaciones, las injusticias o la denegación de información.

Este comportamiento puede proceder de cualesquiera órganos e instituciones, salvo del Tribunal de Justicia cuando actúa en su función jurisdiccional.

Una vez que el Defensor del Pueblo reciba la reclamación, deberá comunicarlo al órgano o institución afectado. Tras ello, estudiará el asunto, buscará una solución al problema y, en su caso, presentará un proyecto de recomendación al que la Administración afectada deberá responder en el plazo de tres meses. Si el órgano o institución no acepta estas propuestas, lo único que puede hacer el Defensor del Pueblo es emitir un informe especial sobre el asunto al Parlamento Europeo para que este adopte las medidas que crea convenientes (art. 228 TFUE).

Las reclamaciones enviadas deben cumplir una serie de requisitos, entre los que destacan su presentación en un plazo no superior a los dos años desde que se tenga conocimiento de los actos objeto de la reclamación; el hecho de que se haya contactado previamente con el órgano causante con el fin de darle la posibilidad de que adopte las medidas oportunas, o que el asunto no esté siendo conocido o no haya sido conocido por los tribunales.

El Defensor del Pueblo es elegido por el Parlamento Europeo para toda la legislatura y su mandato es renovable. El propio PE puede pedir al Tribunal de Justicia que destituya al Defensor del Pueblo en caso de que dejase de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiese cometido una falta grave (art. 228 TFUE).

2.8. Derecho a comunicarse con las instituciones en cualquiera de las lenguas auténticas del TUE

Cabe destacar también el **derecho a comunicarse con las instituciones en cualquiera de las lenguas auténticas del TUE**⁹. Las lenguas auténticas son las recogidas en el artículo 55.1 del TUE, que después de la adhesión a la UE de los doce últimos nuevos Estados miembros, son veintitrés: alemán, búlgaro, checo, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, finlandés, francés, griego, holandés, húngaro, italiano, inglés, irlandés, letón, lituano, maltés, polaco, portugués, rumano y sueco.

⁽⁹⁾Último párrafo artículo 24 TFUE.

En este sentido, el catalán, el euskera o el gallego no son lenguas oficiales de la UE (a pesar de que sí que son lenguas cooficiales en varias comunidades autónomas), por lo que no les es aplicable este **derecho de comunicación** que tienen los ciudadanos europeos. Esta situación tampoco cambiaría si entrara en vigor el Tratado de Lisboa (2007).

3. Las fuentes de los derechos humanos en el TUE

Aunque en el Tratado de Lisboa se ha tenido que renunciar a la ambición – contenida en el Tratado para la Constitución Europea– de tener una carta de derechos o *bill of rights* formalmente “dentro” del TUE, como un apartado de este, el artículo 6 del nuevo TUE tiene los mismos efectos jurídicos al señalar que:

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

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

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

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

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

Art. 6 TUE

3.1. *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (del 2000, revisada en el 2007)*

Si analizamos atentamente el párrafo 1 de esta disposición, veremos que la UE ya cuenta, mediante remisión normativa, con su propio marco de derechos fundamentales.

Dicho marco se encuentra en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE* (del 2000, modificada en el 2007), “la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”, lo que eleva su valor normativo a la cúspide de la pirámide de normas de la Unión.

Según el artículo 49 de la CDF, las disposiciones de la Carta están dirigidas:

“a las instituciones y órganos de la Unión [...] así como a los Estados miembros únicamente *cuando apliquen el derecho de la Unión*. Por consiguiente, estos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias”.

Art. 49 CDF

No se prevé, sin embargo, ningún **recurso de amparo** específico para su protección dentro de los recursos judiciales ante el TJUE. Los particulares sí que podrán, en la medida en que pueden interponer un recurso contra los actos de la Unión ante el TJUE o contra los actos de los estados de aplicación del derecho de la Unión, incorporar como vicio del acto su incompatibilidad con la *Carta de los Derechos Fundamentales*, que en puridad forma parte del **bloque de legalidad** de los actos impugnables ante el TJUE, al igual que los Tratados.

La CDF de la UE es, probablemente, el texto normativo internacional más omnicomprensivo en el alcance sustantivo de los derechos enunciados. Recoge en un único texto derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales. La estructura de la Carta ordena los derechos reconocidos en seis títulos.

Lectura recomendada

Su texto completo, en la versión modificada, lo encontraréis en el documento DO 303/1, de 14 de diciembre de 2007.

Derechos de la Carta de los Derechos Fundamentales (2007)

- El título I, “Dignidad” (artículos 1 a 5), comprende el derecho a la vida, el derecho a la integridad de la persona, la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, y la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado.
- El título II, “Libertades” (artículos 6 a 19), recoge el derecho a la libertad y a la seguridad; el respeto de la vida privada y familiar; el derecho a la protección de los datos de carácter personal; el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de expresión y de información; la libertad de reunión y de asociación; la libertad de las artes y de las ciencias; el derecho a la educación; la libertad profesional y el derecho a trabajar; la libertad de empresa; el derecho a la propiedad; el derecho de asilo, y la prohibición de las expulsiones colectivas o de la devolución de un extranjero a su lugar de origen si hay peligro de que pueda ser sometido a pena de muerte, tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes.
- El título III, “Igualdad” (artículos 20 a 26), contiene el principio general de no discriminación; el respeto de la diversidad cultural, religiosa o lingüística; la igualdad entre mujeres y hombres; ciertos derechos esenciales de los niños y de las personas mayores, y el derecho de las personas discapacitadas a la integración en la vida social y profesional.
- El título IV, “Solidaridad” (artículos 27 a 38), recoge los derechos de información y consulta de los trabajadores en la empresa, el derecho de negociación y de acción colectiva, el derecho de acceso a los servicios de colocación, la protección en caso de despido injustificado, el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas, la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo, la protección de la vida familiar y profesional, el derecho de acceso a prestaciones de la Seguridad Social y a servicios sociales, el derecho a la salud, el derecho al acceso a los servicios de interés económico general, el derecho a un nivel elevado de protección del medio ambiente y el derecho a un nivel elevado de protección de los consumidores.
- El título V, “Ciudadanía” (artículos 39 a 46), reconoce los derechos de sufragio activo y sufragio pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo (solo para los ciudadanos de la UE), el derecho a una buena Administración (para toda persona física o jurídica residente en la UE), el derecho de acceso a los documentos de la UE (también para todo residente en la UE), el derecho a someter al Defensor del Pueblo europeo los casos de mala actuación de los órganos de la UE (para toda persona residente), el derecho de petición ante el PE (para toda persona residente), la libertad de circulación y de residencia (solo para ciudadanos de la UE), y el derecho a la protección diplomática y consular (solo para ciudadanos de la UE).
- El título VI, “Justicia” (artículos 47 a 50), contiene el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, el principio de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y de las penas, y el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción.

El texto no ha dejado de recibir ciertas críticas:

1) En primer lugar, se ha criticado la **igualación formal de derechos fundamentales que, en puridad, tienen valores distintos**: no es igualmente fundamental la prohibición de la esclavitud que el novedoso derecho fundamental a una buena Administración.

2) Una segunda crítica se refiere a las **limitaciones de los derechos sociales recogidos**. Entre los derechos sociales no figura, por ejemplo, el derecho al trabajo o el derecho a un salario decente, dos derechos sociales primarios en otros textos normativos de referencia.

3) La Carta genera, además, una **diferencia de protección jurídica entre “derechos” y “principios” fundamentales, que limita su garantía judicial**.

“Las disposiciones de la presente Carta **que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos** adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. **Solo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos.**”

Art. 52.5 CDF

No es fácil determinar cuáles son esos “principios”. Algunos de los contenidos de la Carta son expresamente enunciados como principios: el principio de igualdad de género (artículo 23), el principio de desarrollo sostenible (artículo 37) y el principio de legalidad y proporcionalidad del derecho penal (artículo 49). Pero hay otras disposiciones que pueden caer dentro de esta categoría, por ejemplo, aquellas que simplemente establecen grandes políticas de la UE, como la de protección de consumidores del artículo 38. La jurisprudencia del TJUE determinará el alcance final de esta limitación.

4) Otro de los aspectos que más polémica ha suscitado ha sido la posición del Reino Unido y de Polonia sobre la CDF. La oposición del Reino Unido y de Polonia a la incorporación de la CDF como derecho primario de la Unión ha dado lugar a la incorporación del Protocolo número 30, sobre la aplicación de *la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* a Polonia y al Reino Unido, por el que se establece un régimen especial de aplicación de la CDF en sus respectivas esferas nacionales. Para ambos Estados, los derechos y las libertades existentes en la CDF no serán invocables en el ámbito judicial interno o de la UE (artículo 1). Además,

“en la medida que una disposición de la Carta se refiera a prácticas y legislaciones nacionales, solo se aplicará en Polonia o en el Reino Unido cuando los derechos o principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas de Polonia o del Reino Unido”.

Art. 2

Además, Polonia incluyó, aneja al Tratado de Lisboa, la Declaración número 61, a tenor de la cual:

“la Carta no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, el derecho de familia, la protección de la dignidad humana y el respeto a la integridad humana física y moral.”

Declaración núm. 61

3.2. Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950)

El artículo 6 del TUE contiene dos alusiones a la Convención de Roma de 1950:

- La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales forman parte del derecho de la Unión como principios generales, junto con las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

3.2.1. Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos

La voluntad de adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos responde a varias razones.

El CEDH ha sido el tratado internacional de referencia en materia de protección de los derechos humanos en Europa.

En la medida en que la UE ha ido expandiendo sus competencias y regulando cuestiones como la inmigración, el asilo, la cooperación judicial en materia criminal, etc., el conjunto de su normativa ha proyectado sus efectos sobre materias directamente ligadas a la protección de los derechos humanos. Estas normas comunitarias, extrañamente, quedaban al margen de las garantías que el CEDH ofrecía a los individuos frente a los abusos del poder. Dado que la UE no era parte del CEDH, sus normas no podían ser controladas por los procedimientos de protección de los derechos humanos que emergían del CEDH. El artículo 6.2 resuelve esta cuestión, facilitando la adhesión de la UE al CEDH e indicando que, como tal, este acceso al CEDH no otorga más competencias a la UE en el desarrollo legislativo de los derechos humanos.

¿Cómo se materializará este compromiso? El Protocolo número 8 del TUE, sobre la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, detalla ciertos aspectos de esta adhesión futura, que ha quedado sujeta a un enredado procedimiento. La adhesión no es un proceso automático ni fácil. Requiere, por un lado, su aprobación por unanimidad en

el seno del Consejo (art. 219 TFUE) y la subsiguiente ratificación por parte de todos los Estados miembros. Además, se necesita, previamente, reformar la Convención de Roma de 1950, dado que en sus términos originales no permitía la pertenencia a este tratado de sujetos distintos a los Estados. Por otro lado, será necesario también esclarecer frente a quién deben presentarse los recursos individuales (frente al Estado miembro, frente a la UE o frente a ambos, según los actos que se impugnen) y cómo conciliar ese procedimiento con los que puedan plantearse dentro de la jurisdicción de los Estados miembros, en su caso.

El Protocolo número 14 al CEDH, aprobado en el 2004 y en vigor desde el 1 de enero de 2010, introduce una modificación al artículo 59 del CEDH, que recoge expresamente que “la Unión Europea puede acceder a esta Convención”. La adhesión futura de la UE al CEDH dotaría de un mecanismo institucional externo específico de control del respeto a los derechos fundamentales por la UE, directamente ejercitable por particulares frente a la Unión por el incumplimiento imputable a sus órganos de los derechos contenidos en el CEDH, con lo que se obtendría una reparación si se constatará la vulneración.

3.2.2. El CEDH como principio general del derecho de la UE

Aunque los tratados originarios de la UE no contenían ninguna mención a la protección de los derechos humanos, el TJCE supo encontrar, desde mediados de los años sesenta, otra vía para hacerlos entrar en su acervo de normas aplicables.

Como las comunidades europeas eran en su origen un marco de integración esencialmente comercial, cuyo fin primordial era el establecimiento del mercado común, no pareció necesario incorporar al proceso europeo ninguna mención concreta a los derechos humanos. Así, hasta principios de los años sesenta, el TJCE rechazó cualquier implicación en el análisis de la posible vulneración por actos de las CC. EE. de los derechos humanos reconocidos por las constituciones de los Estados miembros. Esta idea tuvo su expresión máxima en la sentencia “Costa contra ENEL” (1964), y también su punto de inflexión.

La ausencia de una norma expresa en los Tratados que estableciera por entonces su posición con respecto a las normas internas de cada Estado miembro hizo que el TJCE afirmara, en el famoso asunto “Costa contra ENEL”, el principio de primacía absoluta del derecho comunitario:

“Esta integración, en el derecho de cada país miembro, de disposiciones que provienen de una fuente comunitaria, y de manera más genérica los términos y el espíritu de los Tratados, tienen como corolario la imposibilidad por parte de los Estados de hacer prevalecer, contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior [...] la fuerza ejecutiva del derecho comunitario no puede, en efecto, variar de un estado a otro en el amparo de medidas legislativas internas ulteriores, sin poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados [...]”

Asunto “Costa contra ENEL”, caso 6/64, rec. 585, pág. 1159.

Esta afirmación creaba una laguna peligrosa para la protección de los derechos fundamentales. En la medida en que no había ninguna disposición de los Tratados que aludiera a la protección de los derechos humanos y que el derecho comunitario primaba sobre el derecho de los Estados miembros, incluidas sus disposiciones constitucionales de garantía de los derechos humanos, el derecho comunitario podía debilitar la eficacia de los derechos humanos, algo a lo que no se iban a prestar los tribunales constitucionales de los Estados miembros. Este problema se resolvió relativamente en el asunto “Internationale Handelsgesellschaft” (1970), cuyo razonamiento se sitúa en el origen del actual artículo 6.3 del TUE. El TJCE defendió el carácter absoluto de la primacía del ordenamiento jurídico comunitario frente a las constituciones de los Estados miembros en los siguientes términos:

“3. [...] El derecho nacido del tratado [...] no puede, por su naturaleza, dejarse oponer judicialmente normas de derecho nacional, cualquiera que estas sean [...] en consecuencia, la alegación de violaciones, ya sea de los derechos fundamentales tal como son formulados por la constitución de un Estado miembro, ya sea de los principios de una estructura constitucional nacional, no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o su efecto dentro del territorio del Estado.

“4. Sin embargo, se debe examinar si se ha dejado de considerar alguna garantía análoga presente en el derecho comunitario. **De hecho, el respeto de los derechos fundamentales pertenece a los principios generales del derecho, cuyo respeto el Tribunal tiene que asegurar.** La protección de los derechos fundamentales en la Comunidad, inspirada en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, debe ser asegurada en el marco de la estructura y objetivos de la Comunidad.”

Asunto “Internationale Handelsgesellschaft”. STJCE, de 17 de diciembre de 1970, as. 11-70, rec. 1970, pág. 1125, ff. jj. 3 y 4.

Se abrió así un mecanismo de incorporación de los derechos humanos fundamentales al sistema comunitario por el que el Tribunal de Justicia los reconocía como **principios generales del derecho**. Este modo de protección de los derechos humanos en el seno de la UE ha generado un espacio de cierto conflicto con los tribunales constitucionales de los Estados miembros, así como con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En el caso de los tribunales constitucionales, es clara la discrepancia con la doctrina del Tribunal de Justicia. Algunos de los tribunales constitucionales o de los tribunales supremos de los Estados miembros han negado la primacía del derecho europeo sobre las constituciones nacionales, en especial, en relación con los derechos humanos recogidos en sus respectivas constituciones.

Declaración 1/1992 del Tribunal Constitucional español

Así, el Tribunal Constitucional español, en su Declaración 1/1992, de 1 de julio, emitida con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht, mantuvo lo siguiente:

“Los poderes públicos españoles no están menos sujetos a la Constitución cuando actúan en las relaciones internacionales o supranacionales que al ejercer *ad intra* sus atribuciones, y no otra cosa ha querido preservar el artículo 95 [de la Constitución española], precepto cuya función de garantía no debe resultar contrariada o disminuida por lo prevenido en el artículo 93 de la misma norma fundamental. Se ha de procurar, más bien, una interpretación que concilie ambas previsiones constitucionales; lo que supone afirmar, de una parte, que *los enunciados de la Constitución no pueden ser contradichos sino mediante su reforma expresa (por los cauces del título X)* y reconocer también, de la otra, que cabe autorizar, mediante ley orgánica, la ratificación de tratados que, según quedó dicho, transfieran o atribuyan a organizaciones internacionales el ejercicio de competencias *ex*

Constitutione, modulándose así, por lo tanto, el ámbito de aplicación, no el enunciado, de las reglas que las han instituido y ordenado. Este es, sin duda, un efecto previsto por la Constitución y, en cuanto tal, legítimo, *pero ninguna relación guarda con el que depararía la colisión textual y directa entre la propia norma fundamental y una o varias de las estipulaciones de un tratado*. Tal hipótesis –la del tratado *contra Constitutionem*– ha sido, en definitiva, excluida por el artículo 95.”

Con algunas matizaciones, esta doctrina ha sido ratificada por el propio Tribunal Constitucional en su posterior Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, adoptada con motivo de las dudas planteadas sobre la constitucionalidad de ciertas disposiciones del Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa.

A pesar de ello, en la práctica, puede observarse un cierto diálogo entre ambas jurisdicciones. Así, el Tribunal de Justicia se ha esforzado en realizar una interpretación *pro constitutione* de las normas europeas, en especial en materia de derechos humanos, apelando a la idea de las “tradiciones constitucionales comunes”. Y, a su vez, los tribunales constitucionales y los tribunales supremos ponen un gran empeño en realizar una interpretación *pro unione* (o *pro comunitate*) de las constituciones nacionales. En ambos casos, lo que se intenta es lo mismo:

evitar llegar a la conclusión de que existe una contradicción entre la norma europea y la constitución estatal.

Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional español

Los tribunales constitucionales y los tribunales supremos de los Estados miembros han destacado que el límite al esfuerzo interpretativo *pro unione* es llegar a una lectura *contra constitutionem*. En otras palabras, no puede forzarse tanto la interpretación de los preceptos constitucionales que los hagan irreconocibles. Así se pronuncia, por ejemplo, la ya mencionada Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional español. En ella se afirma que el proyecto de Tratado de Constitución Europea viene a “consagrar la garantía de la existencia de los Estados y sus estructuras básicas, así como sus valores, principios y derechos fundamentales”, advirtiendo seguidamente que esos aspectos que integran el núcleo duro de la constitución “en ningún caso podrían llegar a hacerse irreconocibles tras el fenómeno de la cesión del ejercicio de competencias a la organización supraestatal”. En un sentido similar se expresa también el Tribunal Constitucional de Polonia, en la Sentencia de 11 de mayo de 2005, dictada con ocasión de la ratificación del Tratado de Adhesión a la Unión Europea:

“El principio de interpretación del derecho interno de manera comprensiva para con el derecho europeo, tal y como resulta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tiene sus límites. En ningún caso podría conducir a resultados contradictorios con el texto explícito de las disposiciones constitucionales o resultar irreconciliable con las garantías mínimas plasmadas en la Constitución.”

No cabe, pues, una interpretación *contra constitutionem*.

En su caso, el TEDH ha aceptado también una vía de no agresión que consiste en la doctrina de que el TJUE, *a priori*, garantiza una protección equivalente a la de aquel de los derechos humanos en las esferas de su competencia, y salvo que sus decisiones se muestren “manifiestamente deficientes”, en los términos utilizados por el TEDH en el asunto “Bosphorus”¹⁰, no pasará a analizar la conformidad de estas con el CEDH. Se trata de algo que no puede dejarnos satisfechos: nada hace pensar que un órgano no especializado en la defensa de los derechos humanos, como el TJUE, tenga mejores habilidades que los

⁽¹⁰⁾Ved TEDH, caso núm. 45036/98, “Bosphorus c. Irlanda”, Sentencia de 30 de junio de 2005, en especial los párrafos 165-166.

tribunales internos especializados en recursos en materia de derechos humanos, cuyas decisiones son revisadas por el TEDH. Esta situación cambiaría con la adhesión de la UE al CEDH.

En todo caso, la integración de los derechos humanos como principio general del derecho de la UE ha dado como resultado la identificación y la tutela de numerosos derechos por el TJUE a lo largo del ejercicio de sus funciones judiciales: el derecho al respeto a la vida privada, la protección de los derechos de los niños, la libertad sindical, la libertad de expresión, la libertad de conciencia y religión, el derecho a la protección de los datos personales, la prohibición de la discriminación por razón de la orientación sexual, el derecho a la propiedad privada, el derecho a la defensa, el derecho a un juicio justo..., derechos que se han derivado del CEDH, de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y, con la libertad que daba su reconocimiento como principios generales del derecho, de otros textos internacionales posteriores.

Reflexión

¿Limita actualmente esta posibilidad el actual artículo 6.3 del TUE al circunscribir su origen al CEDH y las tradiciones constitucionales comunes?

4. Derechos humanos, adhesión a la Unión Europea y suspensión de los derechos de los miembros

A la UE se entra si se cumplen unos requisitos predeterminados y mediante un procedimiento regulado, conforme al artículo 49 del TUE. La adhesión a la UE ilustra de nuevo la importancia que adquiere la promoción de los derechos humanos y de la democracia en este espacio de integración política.

La naturaleza de la construcción europea es inseparable del avance de los derechos humanos.

De ahí también que las exigencias democráticas para la adhesión se mantengan una vez que el Estado es miembro de la UE, con la previsión de un procedimiento sancionador en caso de incumplimiento grave de los valores contenidos en el artículo 2 del TUE.

4.1. Adhesión a la Unión Europea

De conformidad con el artículo 49 del TUE, las condiciones sustantivas que tiene que satisfacer cualquier candidato que se quiera adherir a la UE son las siguientes:

- Ser un Estado europeo.
- Respetar y promover los valores mencionados en el artículo 2 del TUE (de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías).

Por una parte, la UE es una asociación de acceso restringido por razones territoriales. Pero también lo es por razones **ideológicas**.

La **identidad europea común**, los aspectos mínimos que tienen que ser compartidos por todos los candidatos, se centra en el respeto al principio de legitimidad democrática en el ejercicio de los poderes públicos y en el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.

“[...] Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

Art. 2 TUE

Este requisito valorativo refleja la ideología política básica con la que tienen que comulgar los que quieren entrar a formar parte de la Unión. La UE quiere ser un polo de atracción para todos los Estados europeos que opten por la democracia y el respeto a los derechos humanos fundamentales como marco axiológico para el ejercicio de los poderes públicos. Por todo ello, el proceso de adhesión funciona por sí mismo como una fase de transición que ayuda a consolidar la democracia y los derechos humanos en los Estados que quieren sumarse a la UE. La Comisión informa al Consejo sobre el estado de la cuestión de los derechos humanos y la democracia del Estado candidato. Dicho estado de la cuestión constituye un elemento insoslayable para cerrar la adhesión.

El caso de Eslovaquia

A Eslovaquia, por ejemplo, se le denegó en 1997 el estatus de candidato porque la Comisión entendió que su régimen político no alcanzaba suficientemente los requisitos democráticos básicos. La Comisión continuó analizando la situación e indicando las mejoras necesarias para garantizar la adhesión. Las mejoras obtenidas se plasmaron en el informe *Hacia una UE ampliada. Documento de estrategia e informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión* (COM (2002) 700 final, pág. 75 y sigs.). Dos candidatos actuales, la antigua república yugoslava de Macedonia y Turquía, recibieron informes desfavorables sobre el progreso de la protección de los derechos humanos en su territorio y las respectivas recomendaciones (COM (2008) 674 final, *Estrategia y retos principales de la ampliación (2008-2009)*, conclusiones 6 y 8).

4.2. Suspensión de los derechos de los miembros

La condición de miembro de la Unión supone para el Estado en cuestión el ejercicio de todos los derechos previstos en los Tratados y el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de los mismos. Ahora bien, esta situación puede verse modulada en casos excepcionales. En este sentido, el TUE ha regulado, en su artículo 7, la posibilidad de suspender en sus derechos a un miembro de la Unión. ¿Cuándo o por qué? Si se constata que ha cometido una violación grave y persistente de los valores que se recogen en el artículo 2 del Tratado.

El procedimiento para imponer esta sanción demuestra la voluntad de constituirse en un último recurso, puesto que se ha previsto un mecanismo de alerta temprana de riesgo de violación que permitiría a la Unión dirigir recomendaciones al Estado en cuestión para evitar que se produzca la sanción. En caso de que el Consejo Europeo, por unanimidad, constatase la existencia de una violación grave y persistente de dichos valores por parte de un Estado, el Consejo le podría imponer, por mayoría cualificada, la suspensión de determinados derechos derivados de su pertenencia a la Unión. Entre las posibles sanciones, se prevé la posibilidad de impedir la participación del Estado en las votaciones del Consejo y del Consejo Europeo, el principal derecho político de los Estados miembros. El Tratado establece además que, en el momento de imponer la sanción, se deberán tener en cuenta las consecuencias que esta pueda tener para los derechos y las obligaciones de las personas físicas y jurí-

dicas. Esta sanción no afectará en ningún caso a las obligaciones del Estado, que seguirán en vigor, y podrá ser revisada o revocada si se producen cambios en la situación que la motivó.

A pesar de que en la fase de constatación de una amenaza de violación se permite a la Comisión y al Parlamento Europeo participar en el procedimiento mediante la presentación de una propuesta motivada, la responsabilidad final de la adopción de la decisión de constatar la amenaza de violación, previa aprobación del Parlamento Europeo, o de la constatación de la propia violación y la adopción de la sanción correspondiente recae siempre en los órganos intergubernamentales de la Unión, es decir, en los propios Estados, y no en el Tribunal de Justicia o en la Comisión, instituciones normalmente encargadas, según los Tratados, de velar por la correcta aplicación del derecho de la Unión Europea.

5. Relaciones exteriores y derechos humanos

Desde principios de los años noventa, la UE ha incluido referencias a los derechos humanos en los tratados internacionales de carácter comercial, de asociación, de cooperación al desarrollo, etc. Es un fenómeno al que nos referimos como *human rights conditionality*.

Se trata de una política intencionada de la UE de promocionar los derechos humanos allende sus fronteras mediante la concesión de beneficios comerciales y técnicos, ayudas, etc. condicionados al cumplimiento de ciertos estándares básicos de protección de los derechos humanos dentro del estado que recibe tales ayudas o privilegios.

Esta visión de las relaciones externas de la UE ha conducido al actual artículo 21 del TUE, disposición general sobre las relaciones exteriores de la UE que ancla expresamente su desarrollo en la promoción de los derechos humanos y de la democracia en su sentido más amplio:

"1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional.

"La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

"2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

"a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;

"b) consolidar y respaldar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional."

Art. 21 TUE

En la actualidad, todos los tratados internacionales de comercio y cooperación al desarrollo celebrados por la UE con terceros Estados contienen estas cláusulas de **condicionalidad**. ¿A qué conducen? A la posibilidad de que la UE suspenda estos acuerdos internacionales comerciales o de inversión favorables en la medida en que determine la existencia de una vulneración grave de los compromisos en materia de derechos humanos que aceptan estos terceros Estados en los acuerdos celebrados.

Un ejemplo de lo que decimos se encuentra en el llamado sistema de preferencias generalizadas de la UE, regulado por el Reglamento (CE) 732, de 22 de julio de 2008, cuya

vigencia se ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2013, a la espera de la elaboración de un nuevo reglamento.

Hay más de ciento cuarenta Estados que se acogen al SPG de la UE. Desde 1995, la UE otorga preferencias adicionales de acceso a los productos de aquellos Estados beneficiarios que asuman mayores compromisos en la promoción de los derechos humanos, con especial atención a los derechos fundamentales de carácter social y laboral. Así, el Reglamento (CE) 732 crea dos SPG: el SPG general y el SPG de estímulo al desarrollo sostenible y la gobernanza:

- El **SPG general**¹¹ se aplica a todos los países y territorios beneficiarios, siempre y cuando el Banco Mundial no los considere países con ingresos elevados y sus exportaciones no sean suficientemente diversificadas. Este régimen general concede exención arancelaria para los productos no sensibles cubiertos por el SPG y una reducción de 3,5 puntos respecto al arancel normal para los productos sensibles, reducción que alcanza el 20% para los productos textiles y de la confección.
- El **SPG de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza**¹², también denominado SPG+, concede exención arancelaria para todos los productos cubiertos por el SPG originarios de aquellos países vulnerables que ratifiquen y que apliquen efectivamente una serie de convenios internacionales sobre derechos humanos, medio ambiente y buen gobierno (artículo 8), incluidos en el anexo III del Reglamento. Dieciséis de estos tratados son de derechos humanos (parte A del anexo III).

⁽¹¹⁾Artículo 6.

⁽¹²⁾Artículos 7-11.

“Parte A. Convenios de la ONU y la OIT referentes a los derechos humanos y de los trabajadores

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
4. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
5. Convenio para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes
6. Convención sobre los Derechos del Niño
7. Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
8. Convenio relativo a la Edad Mínima de Admisión al Empleo (núm. 138)
9. Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (núm. 182)
10. Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (núm. 105)
11. Convenio sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio (núm. 29)
12. Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor (núm. 100)
13. Convenio relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación (núm. 111)
14. Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (núm. 87)
15. Convenio relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (núm. 98)
16. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid”

Anexo III

Además, el SPG de la UE permite suspender los beneficios obtenidos, tanto en el sistema general como en el SPG+, en el momento en el que se determine la existencia de una violación grave de los derechos humanos.

“1. Los regímenes preferenciales establecidos en el presente Reglamento podrán retirarse con carácter temporal, para todos o algunos de los productos originarios de un país beneficiario, por cualquiera de los motivos siguientes:

”a) el incumplimiento grave y sistemático de principios establecidos en los convenios enumerados en la parte A del anexo III, a tenor de las conclusiones de los órganos de supervisión pertinentes; [...]”

Art. 15

Myanmar, Bielorrusia y Sri Lanka

Dos ejemplos de aplicación de este régimen sancionador han sido los de Myanmar, mediante el Reglamento núm. 552/97, de 24 de marzo de 1997, y Bielorrusia, por medio del Reglamento núm. 1933/2006, de 21 de diciembre de 2006. A ambos países se les suspendió temporalmente el acceso al régimen general de SPG por violación grave y sistemática de los derechos fundamentales laborales. También a Sri Lanka, por el Reglamento núm. 143/2010, de 15 de febrero de 2010, se le suspendió temporalmente el acceso al SPG+ por violación grave y sistemática de los derechos humanos.

Resumen

La UE del siglo XXI se fundamenta en el respeto de los derechos humanos, las instituciones democráticas y el estado de derecho. Ha dejado de estar basada puramente en un proceso económico y comercial. El Tratado de Lisboa sella esta visión. La *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión* (2007) establece derechos individuales, civiles, políticos, económicos y sociales de los que gozan sus ciudadanos y los dota del máximo rango jerárquico. Es el “tercer Tratado” de la Unión, una parte no mercantilista de su **constitución material**.

La puesta en marcha de la ciudadanía europea en 1993 supuso una apuesta política clara de reforzar la protección de los derechos y los intereses de los nacionales de los Estados miembros, en especial de las personas físicas. Derechos políticos como el derecho a votar y a ser votado en las elecciones municipales o en las elecciones al PE (reconocido a todo ciudadano de la Unión allá donde resida) han servido para dar un impulso más humano al proceso de integración europea.

Otras actividades de la UE, en las fases de adhesión de nuevos Estados o en el desarrollo de sus relaciones exteriores, muestran con claridad que, con todos sus defectos, la UE es uno de los actores internacionales más relevantes en el impulso de los derechos humanos y de la democracia.

En un futuro no muy lejano, será posible acceder al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como medio de control de la compatibilidad de las acciones de la UE con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950). Será un hito más en la progresiva democratización de la UE y en su claro compromiso de defensa de los derechos humanos.

Abreviaturas

- CC. EE.** Comunidades europeas
- CDF** Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2007)
- CE** Comunidad Europea
- CEDH** Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950)
- DO L** *Diario Oficial*, Legislación
- DOCE** *Diario Oficial de la Comunidad Europea*
- DOUE** *Diario Oficial de la Unión Europea*
- ICE** Iniciativa ciudadana europea
- LOREG** Ley Orgánica del Régimen Electoral General
- PE** Parlamento Europeo
- SPG** Sistema de preferencias generalizadas
- STJCE** Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TC** Tribunal Constitucional español
- TEDH** Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TFUE** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TUE** Tratado de la Unión Europea
- UE** Unión Europea

Bibliografía

Bibliografía complementaria

Comisión de las Comunidades Europeas (2009). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010)*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. Disponible en: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_es.pdf.

El 14 de octubre de 2009, la Comisión adoptó su documento estratégico anual sobre la ampliación de la Unión, titulado *Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010)*. El documento incluye un sumario de los progresos registrados durante el último año de los candidatos actuales y de los potenciales candidatos: Croacia, la antigua república yugoslava de Macedonia y Turquía, así como Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia, Kosovo e Islandia.

Foradori, P.; Piattoni, S.; Scartezzini, R. (2007). *European citizenship: theories, arenas, levels*. Editor Nomos.

González del Pino, S. (2008). "Los derechos humanos como criterio de acceso a la Unión Europea". *Criterio Jurídico* (vol. 8, núm. 1, págs. 9-34). Disponible en: http://criteriojuridico.puj.edu.co/archivos/08_9_sgonzalez_los_derechos_humanos_como_criterio.pdf

Mangas Martín, A. (dir.); Martín y Pérez de Nanclares, J.; González Alonso, L. N.; López Escudero, M.; Sobrino Heredia, J. M. (2009). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*. Fundación BBVA.

Nettesheim, M. (2005). "La ciudadanía europea en el proyecto de Constitución Europea. ¿Constitución del ideal de una comunidad política de europeos?" (trad. I. Crespo Ruiz de Elvira). *REP* (núm. 125, pág. 211 y sigs.).