

**Reflexiones a propósito  
de la Carta de los  
Derechos Fundamentales  
de la Unión Europea**

*Víctor Ferreres Comella*

La Fundació Carles Pi i Sunyer no comparte necesariamente las opiniones expresadas por los autores que colaboran en sus publicaciones.

Revisión de textos:  
Montserrat Solera

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis  
Autonòmics i Locals  
Barcelona, noviembre 2002

Depósito legal nº: B-50553-02  
ISBN: 84-95417-18-9

## CONTENIDOS

I. Introducción .....	5
II. La limitación del poder a través de la Carta .....	7
III. La generación de un sentimiento de ciudadanía europea a través de la Carta ...	20



## I. INTRODUCCIÓN

El 7 de diciembre de 2000, en la ciudad de Niza, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente la "Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea". Este texto fue elaborado por un órgano de composición plural, integrado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros (15), de la Comisión (1), del Parlamento Europeo (16) y de los Parlamentos nacionales (30), y contó con la participación, en calidad de observadores, de representantes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (2) y del Consejo de Europa (2). Dicho órgano, que se dio a sí mismo el título de "Convención", fue creado por decisión del Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio de 1999). En octubre de 2000, la Convención entregó al Consejo el texto final de la Carta, tras una ceremonia de clausura en la que se celebró el éxito de los trabajos al son de la Novena Sinfonía de Beethoven.

La Carta de Derechos Fundamentales ha sido objeto de un número inabarcable de comentarios, tanto doctrinales como periodísticos, lo que es indicio de su relevancia. En la cumbre de Niza se decidió dejar en manos de la Conferencia intergubernamental prevista para el año 2004 el debate acerca de si incorporar o no dicha Carta a

los tratados comunitarios. El Consejo Europeo de Laeken (reunido el 15 y 16 de diciembre de 2001), que convocó una nueva "Convención sobre el futuro de Europa" para abordar una serie de cuestiones sobre la organización de la Unión Europea, incluyó en la agenda de temas a tratar el relativo al futuro estatus de la Carta. En el seno de esta segunda Convención, que inició sus actividades en la primavera de 2002, se constituyó un grupo de trabajo dedicado a estudiar esta materia. En su informe final (presentado el pasado 22 de octubre de 2002), el grupo se inclina a favor de la integración de la Carta en los tratados. Pero el debate sigue abierto.

En este breve comentario no pretendo abordar de manera sistemática los múltiples problemas que suscita la Carta. Mi objetivo es reflexionar, con ocasión de la Carta, acerca de la conexión entre las estructuras comunitarias y los dos ideales que dominan cualquier discusión contemporánea sobre la legitimidad del poder: el ideal de los derechos y el ideal de la democracia. Y es que, en efecto, cabe entender que, con la Carta, se desean hacer dos cosas: en primer lugar, poner límites al poder político comunitario, en nombre de los derechos fundamentales; y, en segundo lugar, contribuir, a través de la proclamación de estos derechos, a crear una conciencia de ciudadanía europea. Las relaciones entre una y otra función son complejas, como tendremos ocasión de ver.

## II. LA LIMITACIÓN DEL PODER A TRAVÉS DE LA CARTA

La primera aspiración de la Carta, la que podríamos denominar su “función técnica”, es poner límites al poder político. Concretamente, se trata de asegurar que ciertos derechos fundamentales (los enumerados en los artículos 1 a 50 de la Carta) sean respetados por las instituciones y órganos de la Unión, así como por los Estados miembros, cuando apliquen el Derecho de la Unión (según prescribe el artículo 51, en su primer apartado).

Desde este punto de vista, es fácil entender la razón de ser de la Carta. Se trata de superar un déficit que presenta el ordenamiento comunitario: carece de una declaración formal de derechos. Como es sabido, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ha realizado una gran labor para compensar esta carencia, pues ha entendido que los derechos fundamentales forman parte del ordenamiento comunitario de manera indirecta, en calidad de “principios generales del Derecho” (Sentencia Stauder, de 12 de noviembre de 1969, 29/69). Para concretar el contenido de estos derechos, el Tribunal se ha inspirado en las tradiciones constitucionales comunes de los diversos Estados miembros (Sentencia Internationale

Handelsgesellschaft, 17 de diciembre de 1970, 11/70), así como en los convenios internacionales en los que éstos han colaborado o a los que se han adherido (Sentencia Nold, 14 de mayo de 1974, 4/73). Entre tales instrumentos internacionales, el Tribunal ha destacado el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Sentencia Rutili, 28 de octubre de 1975, 36/75), para cuya interpretación no ha dudado en utilizar la jurisprudencia vertida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). El TJCE ha realizado una encomiable labor en este ámbito, pero lo cierto es que falta un texto que codifique los derechos fundamentales.

8

No hay duda de la importancia de asegurar una adecuada protección de los derechos fundamentales en el plano comunitario, pues es inaceptable que la transferencia de poder de los Estados a las Comunidades Europeas pueda significar que dejen de operar, como límites a ese poder, los derechos fundamentales. El trasvase de poder de una instancia a otra no debe hacerse a costa de los derechos. Pero no pueden ser las Constituciones nacionales las que establezcan, de manera unilateral, qué derechos deben imponerse a las normas y decisiones comunitarias, pues ello impediría que el Derecho comunitario fuera aplicado de manera uniforme en los diversos países. En este sentido, la pacificación de las relaciones entre el TJCE y los Tribunales Constitucionales –algunos de



los cuales (el alemán y el italiano, sobre todo) han amenazado históricamente con inaplicar el Derecho comunitario que infrinja principios básicos de su respectiva Constitución nacional— debe ser bienvenida, y celebrada como un paso hacia adelante en la construcción europea. Pero esta pacificación sólo es posible si el TJCE garantiza que otorgará a los derechos fundamentales una protección suficientemente eficaz en el ámbito comunitario.

Ahora bien, se ha dicho con razón que la Carta no supone una revolución, pues, en gran medida, los derechos que enuncia ya forman parte del ordenamiento comunitario. Es más, la Carta excluye explícitamente que exista voluntad de ruptura o de novedad, pues en su Preámbulo dice que “la presente Carta reafirma [...] los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. En definitiva, la Carta confirma la validez de lo que ya había: unas “fuentes de primer grado” en las que se inspiró el TJCE para extraer los dere-

chos fundamentales (las tradiciones constitucionales comunes y determinados convenios internacionales), y unas “fuentes de segundo grado” en las que se concretan estos derechos (la jurisprudencia del TJCE, inspirada a su vez en la del TEDH).

En definitiva, el poder político comunitario ha prestado un apoyo explícito a la obra del TJCE en materia de derechos. No es la primera vez que ocurre tal cosa. Así, el 5 de abril de 1977, en una Declaración común, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión dejaron constancia de la importancia primordial que había que atribuir “al respeto de los derechos fundamentales que resultan en particular de las Constituciones de los Estados miembros, así como del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”. Con ello, las instituciones políticas estaban lanzando un mensaje de apoyo al Tribunal. Éste agradeció el espaldarazo, y citó la mencionada Declaración en el asunto Hauer, de 23 de diciembre de 1979, 44/79. Más tarde vinieron nuevas manifestaciones de respaldo político: el Acta Única Europea de 1986, con una mención a los derechos en su Preámbulo; el Tratado de Maastricht, con el artículo F.2 (hoy artículo 6.2); y, finalmente, el Tratado de Amsterdam, con el artículo 46 d) (que reconoce explícitamente la jurisdicción del TJCE para enjuiciar el respeto a los derechos fundamentales) y el artículo 7 (que con-

templa la posibilidad de imponer sanciones a los Estados miembros en caso de violación grave y persistente de los derechos).

De momento, se ha aplazado hasta el año 2004 la decisión de si incorporar o no la Carta a los tratados comunitarios. Se ha querido situar esta cuestión dentro de un contexto más amplio, de reforma general de los tratados (con la posibilidad, incluso, de elaborar una "Constitución europea"). En este contexto, se ha planteado el problema de cuál es el estatus jurídico de la Carta, que se encuentra hoy meramente "proclamada", y qué consecuencias tendría su integración en los tratados.

A este respecto, se ha dicho que la Carta puede tener ya efectos jurídicos, y que su incorporación formal a los tratados no supondría un gran cambio, pues nada impide al TJCE utilizar la Carta como fuente privilegiada para conocer qué derechos fundamentales merecen ser garantizados, sin necesidad de esperar a que se produzca esa incorporación (la Comisión, por ejemplo, en una Comunicación de 11 de octubre de 2000, ha insistido en este punto). En efecto, cabe argumentar, en primer lugar, que, si la Carta ha bebido de las mismas fuentes en las que se inspiró el TJCE para deducir los derechos fundamentales, la Carta constituye entonces un documento de primer orden para conocer los derechos que se pueden extraer de

esas fuentes. En segundo lugar, la Carta ha sido elaborada por una Convención en la que ha habido una alta participación de representantes de los Parlamentos nacionales. Hay que entender, pues, que los derechos que han sido recogidos en la Carta son expresión de las “tradiciones constitucionales comunes” a las que apeló el TJCE para extraer derechos, por lo que sería incoherente negar valor a la misma. Es cierto que la Carta no forma parte (de momento) de los tratados, y que ni siquiera aparece mencionada en ellos. Pero si el TJCE pudo acudir en su día al Convenio Europeo de Derechos Humanos, a pesar de que en los tratados no existía entonces ninguna referencia al mismo, tampoco debe haber obstáculo alguno para que el TJCE emplee hoy la Carta con idéntico propósito interpretativo, a pesar de que ésta no aparezca mencionada en los tratados (en alguna sentencia, el Tribunal de Primera Instancia ha invocado ya la Carta, pero no lo ha hecho el TJCE, a pesar de las sugerencias de algunos abogados generales).

Pero hay más: en algún sentido, la Carta podría llegar a tener un valor superior si se llegara a consolidar su estatus actual, como Carta meramente proclamada. En efecto, si el poder político comunitario no diera el paso de integrar la Carta en los tratados, es probable que el TJCE empezara a extraer de ella toda su potencialidad interpretativa.

Pero una Carta que no se ha “positivizado” puede llegar a adquirir una calidad especial, como documento jurídico que es válido por su contenido (en este caso, por su acierto en expresar las tradiciones constitucionales comunes), y no por la autoridad que lo ha promulgado. Es decir, la Carta valdría “porque es intrínsecamente correcta”, y no porque “ha sido puesta” por un órgano competente para crear Derecho; la Carta tendría, entonces, una naturaleza meramente declarativa: reafirmaría los derechos que son reconocidos *en otras fuentes*. Pero, en ese caso, tampoco tendría sentido “derogar” esa Carta, pues si su valor residiera en su capacidad para revelar el contenido de los derechos fundamentales que ya están reconocidos en las fuentes primarias, sería irrelevante privar a esa Carta de un reconocimiento formal. El que la Carta haya sido simplemente “proclamada”, pero no integrada en los tratados, tendría la consecuencia de que se haría más difícil, con el tiempo, desactivarla del sistema. Pues, ¿cómo se podría “desproclamar” la Carta?

Ahora bien, no hay que exagerar las diferencias entre una Carta meramente proclamada y una Carta incorporada a los tratados, puesto que en todo caso ocurrirá lo siguiente:

En primer lugar, el TJCE no podrá utilizar la Carta para enjuiciar si una disposición de los tratados (o

cualquier otra norma de Derecho comunitario primario) respeta los derechos fundamentales. Para el TJCE, los tratados constituyen la “norma suprema” de su sistema jurídico, por lo que no le resulta posible controlar su validez bajo la Carta. Ello es así tanto si la Carta se integra en los tratados como si permanece como documento meramente proclamado. Otra cosa sería que se colocara a la Carta en una nueva categoría de norma (¿Constitución? ¿Tratado constitucional?) que tuviera reconocido un rango superior a los tratados comunitarios ordinarios. Pero en la medida en que no se llegue a este desdoblamiento en la cúspide del sistema comunitario, el TJCE no podrá utilizar los derechos fundamentales consagrados en la Carta para enjuiciar las disposiciones de los tratados.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el poder político comunitario siempre podrá acudir a los tratados para contrarrestar la interpretación que haya hecho el TJCE de los derechos fundamentales, si juzga errónea esa interpretación. Tanto si la Carta se integra en los tratados como si surte efectos “desde fuera” de los mismos, en todo caso, lo que el poder político comunitario exprese en los tratados se impondrá, como norma suprema, al TJCE. De esta manera, la jurisprudencia del TJCE en materia de derechos será siempre revisable por el proceso político comunitario. Y es conveniente, por cierto, que este

contrapeso político exista. En efecto, el TJCE no es infalible y, en el espacio de controversia interpretativa en el que se insertan los derechos fundamentales, es necesario que exista un control político de su jurisprudencia. El Tribunal habrá enriquecido el debate público europeo con sus sentencias, centrando la atención de los ciudadanos y de sus representantes en ciertos temas, dando a conocer los diversos puntos de vista en litigio, y ofreciendo como correcta una determinada solución. Los órganos políticos deberán sopesar esos puntos de vista y reconocer a la solución judicial cierta autoridad. Pero la posibilidad de reformar los tratados, para neutralizar una determinada interpretación judicial que se estima errónea, debe estar siempre abierta. Además, la existencia de este control hace “digerible”, en una democracia, el otorgamiento de un amplio poder interpretativo al juez –Alexis de Tocqueville explicaba, con agudeza, que la razón por la cual no era aceptable el control judicial de la constitucionalidad de la ley en la Francia de su época, era porque la Constitución de 1830 no era reformable; al no ser reformable, no había mecanismos para que el pueblo tuviera la última palabra frente a la decisión interpretativa del juez constitucional.

En este sentido, hay que entender que, cuando la Carta reafirma los derechos reconocidos “por la

jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, está respaldando el *perfil general* que a los diversos derechos haya dado esa jurisprudencia (tanto por lo que respecta a la definición y alcance de los derechos como a las condiciones abstractas bajo las cuales se les pueden imponer restricciones), pero no cada una de las interpretaciones y aplicaciones que de los mismos hayan hecho esos tribunales en los casos concretos. El TJCE, concretamente, puede modificar su jurisprudencia, sin que, por ello, esté desviándose de la Carta, pues ésta no ha congelado el estado de la jurisprudencia en el momento de su proclamación.

En otro orden de consideraciones, se ha planteado el problema de si la incorporación de la Carta a los tratados hace innecesario que la Comunidad Europea se adhiera al Convenio Europeo de Derechos Humanos, posibilidad que fue contemplada hace tiempo, y para la cual el TJCE exigió una previa reforma de los tratados, por considerar que se trataba de una operación de envergadura constitucional (véase su Dictamen de 28 de marzo de 1996). Sin poder entrar aquí en los múltiples aspectos que ofrece este problema, conviene destacar dos argumentos de peso a favor de la adhesión:



En primer lugar, el TJCE no puede reparar las lesiones de derechos fundamentales que se produzcan como consecuencia de la aplicación de normas de Derecho comunitario primario, pues para el TJCE este Derecho constituye la norma suprema, cuya validez no puede cuestionar. El TEDH, en cambio, sí puede enjuiciar esas lesiones, por contar con un parámetro superior (el CEDH). A este respecto, es interesante el caso *Matthews contra el Reino Unido*, resuelto por el TEDH en sentencia de 18 de febrero de 1999, de la que se desprende que la norma comunitaria que regula las elecciones al Parlamento Europeo (el Acta de 1976) vulnera el derecho de sufragio activo, al negar a los gibraltareños el derecho de voto en las elecciones europeas. Esta norma tiene reconocido el rango de tratado en el sistema comunitario, razón por la cual el TJCE no pudo controlar su validez, pero sí pudo hacerlo el TEDH. El problema, sin embargo, es que sólo de manera indirecta puede el TEDH conocer de las vulneraciones de derechos en que incurren las normas comunitarias: en la medida en que un *Estado* (adherido al CEDH) ejecute una decisión que trae causa de tales normas comunitarias. Sería conveniente que el control del TEDH fuera directo: que se proyectara sobre la propia *Comunidad Europea*, responsable de la aprobación de la norma en cuestión (o sobre la Unión, si es ésta la que, una vez dotada de personalidad jurídica, se adhiere al Convenio).

En segundo lugar, es aconsejable que exista un control externo, en manos del TEDH, que complemente el control interno, en manos del TJCE. Si los Estados que cuentan con un Tribunal Constitucional encargado de proteger los derechos fundamentales han decidido que, para completar el sistema de garantías, es necesario incorporarse al sistema de Estrasburgo, no se ve razón alguna para negar que también la Comunidad (o la Unión) debería integrarse en dicho sistema, aun en el caso de que la Comunidad (o la Unión) se hubiera dotado ya de una Carta de derechos propia, aplicada por el TJCE. El carácter complementario de las garantías internas y externas se afirma incluso en países como España, en que, por obra del artículo 10.2 de la Constitución, las cláusulas constitucionales que reconocen derechos se interpretan a la luz del CEDH. Lo mismo debe suceder en el plano comunitario. Así, aunque la Carta tenga una disposición equivalente, en gran medida, a nuestro artículo 10.2 (se trata del artículo 52.3, que remite al CEDH para fijar el sentido y alcance de los derechos de la Carta que correspondan a derechos garantizados en dicho CEDH), no por ello resulta superfluo que, además del control llevado a cabo por el TJCE al interpretar y aplicar la Carta a la luz del CEDH, exista un control externo del TEDH al interpretar y aplicar este CEDH.

Por ello, hay que estar de acuerdo con el Informe final, de 22 de octubre de 2002, del grupo de trabajo que ha estudiado la Carta en el seno de la "Convención sobre el futuro de Europa", en el que se defiende la conveniencia de que la Comunidad o la Unión se adhieran en el futuro al CEDH, como medida perfectamente compatible con la incorporación de la Carta a los tratados.

Por último, hay que poner de manifiesto que urge un cambio radical en el sistema de acceso al TJCE y al Tribunal de Primera Instancia por parte de los individuos, cuyas posibilidades de impugnación de las decisiones y normas comunitarias que les afectan son muy reducidas en el actual sistema (el artículo 230 del Tratado de la CE exige que el individuo sea el destinatario de la decisión, o que la norma le afecte "directa e individualmente", lo que supone un requisito de difícil satisfacción, a pesar de la interpretación extensiva por la que ha abogado recientemente el Tribunal de Primera Instancia: Sentencia de 3 de mayo de 2002, caso *Jégo-Quééré*). Las asociaciones de abogados ingleses, por ejemplo, se han quejado, con razón, de que no se corrija este importante déficit, cuya gravedad es mayor que el que puede suponer el hecho de no contar con una Carta de Derechos Fundamentales.

### III. LA GENERACIÓN DE UN SENTIMIENTO DE CIUDADANÍA EUROPEA A TRAVÉS DE LA CARTA

Una segunda aspiración de la Carta, menos manifiesta que la primera, consiste en generar entre los ciudadanos europeos un sentimiento de identidad colectiva. La “función política” de la Carta, podríamos, decir, es “crear ciudadanía”, en un doble sentido:

20

En primer lugar, al asegurar a todo ciudadano de la Unión Europea, con independencia de su nacionalidad, una serie de derechos, la Carta contribuye a dar relevancia a esa ciudadanía. La Carta incluye el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 39), el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales (artículo 40), el derecho a una buena administración (artículo 41), el derecho de acceso a los documentos de las instituciones comunitarias (artículo 42), el derecho a acudir al Defensor del Pueblo de la Unión (artículo 43), el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (artículo 44), la libertad de circulación y residencia (artículo 45) y la protección diplomática y consular (artículo 46).

En segundo lugar, la Carta refleja y, al mismo tiempo, contribuye a generar, la creencia en ciertos va-

lores. Los ciudadanos de los diversos Estados, al constatar que comparten unas mismas creencias básicas en materia de derechos, intensifican su conciencia de pertenecer a una misma comunidad. La mayor parte de los derechos que la Carta enuncia se predicen de cualquier persona, sea o no un ciudadano comunitario, pero son los ciudadanos comunitarios los que, a través de sus representantes, hablan en nombre de la Unión y declaran de manera solemne que comparten ciertos valores. Empieza el Preámbulo de la Carta diciendo que “los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes”. Se parte, pues, de la existencia, no de un pueblo europeo, sino de una diversidad de pueblos, pero se aspira a crear una unión más estrecha. Una de las piezas para construir esta unión es la aprobación de un catálogo de derechos en los que se expresan los principios básicos que los ciudadanos europeos comparten, por encima de las fronteras nacionales.

El Preámbulo se hace eco de la necesidad de dotar a los derechos fundamentales “de mayor presencia en una Carta”. Con anterioridad, el Informe Simitis, de 1999, había insistido en la conveniencia de codificar los derechos para darles una mayor “visibilidad” entre los ciudadanos. Esta publicidad, esta “democratización” del conocimiento

de los derechos, no está dirigida, ante todo, a facilitar la defensa en juicio de los derechos, pues los abogados, por razón de su oficio, se mueven con relativa comodidad al consultar la jurisprudencia del TJCE, de la que pueden extraer fundamentos en los que basar determinados derechos, sin que la introducción de la Carta suponga un giro significativo en su tarea. El principal objetivo de la publicidad de la Carta es otro: que los ciudadanos de los diversos Estados seamos conscientes de que compartimos una creencia básica –la creencia en el valor supremo de determinados derechos.

Bajo este prisma, se explica, por ejemplo, que la Carta, en el artículo 2, apartado segundo, disponga que “nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado”. Si nos centramos en la naturaleza de la Carta como norma que pretende salvaguardar ciertos derechos frente a la actuación de los poderes de la Unión, no se entiende muy bien por qué se incluye esta cláusula, pues la aprobación de las normas penales es prerrogativa de los Estados. Ahora bien, desde el punto de vista de la función política de la Carta, como instrumento para que aflore un sentimiento de ciudadanía europea, el artículo 2 tiene una relevancia indudable: frente a otras comunidades políticas (como la de Estados Unidos, por ejemplo), la Unión Europea se identifica con la causa abolicionista: no es aceptable la pena de muerte. Con ello, ade-

más, se precisan cuáles son las concepciones de los derechos fundamentales cuyo respeto exigimos a los Estados que deseen ingresar en la Unión Europea en el futuro (artículo 9 del Tratado de la Unión Europea).

Esta función política de la Carta se produce en un doble sentido: en el *documento ya elaborado* reconocemos los valores en los que, como ciudadanos europeos, creemos; y, sobre todo, en el *proceso de discusión* de ese documento nos hemos reconocido (a través de nuestros representantes) como miembros de una misma comunidad, a pesar de la existencia de una diversidad nacional. En este último aspecto, los comentaristas de la Carta han puesto énfasis en el carácter transparente y abierto con el que se desarrollaron los trabajos de la Convención. A través de internet, la sociedad civil pudo conocer los debates sobre la Carta, y algunos grupos y sectores pudieron hacer conocer sus puntos de vista. Se trata, en efecto, de un paso importante hacia una mayor transparencia y democratización del proceso de toma de decisiones en el contexto comunitario. Ahora bien, sería un error confundir este ejercicio de democracia por internet con ejercicios más auténticos de democracia europea que todavía no hemos protagonizado. En este sentido, deberíamos contribuir a la formación de partidos políticos de ámbito europeo y deberíamos tomar ciertas decisiones

directamente, como pueblo europeo. No sería mala idea, por ejemplo, que la Carta fuera sometida a referéndum europeo, como documento aislado, o como documento integrado en un Tratado constitucional básico (en el que se incluyeran los grandes principios de organización, al margen de las normas más detalladas).

Si tenemos en cuenta la función política de la Carta, se comprende entonces por qué, desde posiciones "euroescépticas", es posible ser poco amigo de la misma. El euroescéptico, en principio, debería abrazar la Carta sin dudar: lo que se consigue con ella, a través de su cometido "técnico", es reforzar los límites que pesan sobre los órganos comunitarios (y de los Estados miembros, en la medida en que entran a operar dentro del radio de acción del Derecho comunitario). Desde el punto de vista del euroescéptico, cuanto más se limite al poder comunitario, tanto mejor. En los Estados Unidos, por ejemplo, fueron los antifederalistas los que más insistieron en la necesidad de que la Constitución federal contuviera derechos y libertades a través de los cuales se pudiera limitar el poder de la Federación. Ahora bien, si el euroescéptico se fija en el otro efecto de la Carta, en su capacidad de reforzar los sentimientos de identidad colectiva en el plano europeo, se mostrará más crítico, por temor a que la Carta acabe minando las identidades nacionales. No es de



extrañar que, para evitar esta reacción, la Carta se cuide en el Preámbulo de aclarar que la creación de una unión más estrecha, basada en valores comunes, debe hacerse “dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros”. La identidad europea no absorbe a las identidades nacionales.

Hay que decir, de todos modos, que el euroescéptico puede tener motivos para mantener reservas frente a la Carta, con independencia de su función política. En efecto, el euroescéptico puede argumentar que: a) un número importante de derechos que se recogen en la Carta sólo pueden ser satisfechos si las autoridades públicas intervienen activamente, con lo cual el reconocimiento de esos derechos en el plano comunitario puede implicar, de manera soterrada, una transferencia de competencias y poderes a favor de las instituciones comunitarias; y b) una lista tan amplia de derechos como la que figura en la Carta sólo tiene sentido si se presupone que es necesario controlar el poder comunitario en muchos ámbitos, de manera que la aprobación de esa Carta sería un indicio de que la interpretación de las cláusulas que atribuyen competencias y poderes a las instituciones comunitarias va a ser una interpretación extensiva. Para despejar estos temores, la Carta dice explícitamente en su artículo 51.2 que

“la presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados”. Aun así, el euroescéptico recalcitrante puede temer, con aire paradójico, que: c) una Carta de derechos puede asegurar, de manera efectiva, que el poder comunitario se ejerza de manera legítima, con sujeción a límites, con lo cual el euroescéptico se ve privado de uno de los más sólidos argumentos con los que ha contado hasta ahora para poder impugnar el proceso de ampliación del poder comunitario.

Pero volvamos a la función política de la Carta. ¿Por qué es tan importante que se extienda entre los ciudadanos un sentimiento de identidad europea? Fundamentalmente, porque sólo entonces pueden operar con normalidad las reglas clásicas de la democracia en el proceso político comunitario, en particular la regla de la mayoría. En efecto: una democracia en el plano comunitario implica una dilución del poder de autogobierno de las comunidades nacionales. Lo que antes era decidido por la mayoría local ahora pasa a ser decidido por una mayoría más amplia, frente a la cual la mayoría local puede quedar en minoría. Dentro de cada Estado, la aplicación de la regla de la mayoría es posible porque entre los ciudadanos existe un reconocimiento intersubjetivo: se reconocen unos a

otros como miembros de una misma comunidad. Cuando este reconocimiento es inexistente, o es muy débil, la minoría se puede sentir alienada de la decisión mayoritaria. El hecho de compartir ciertos valores comunes contribuye a hacer posible la regla de la mayoría, pues esos valores refuerzan el sentimiento de identidad colectiva, y la garantía de que serán respetados tranquiliza a la minoría que resulta derrotada, con lo que se genera estabilidad política. Pues bien, para que la regla de la mayoría pueda ser viable en el plano comunitario, es necesario que aflore y arraigue un sentimiento similar. En este sentido, la Carta, al reforzar la idea de que los ciudadanos europeos comparten ciertos valores básicos, contribuye a sentar las bases de la propia democracia.

A estos efectos, hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que en la actualidad el proceso político comunitario está aquejado de un notorio "déficit democrático", pues no es el Parlamento Europeo, sino los órganos ejecutivos (el Consejo y la Comisión) los que tienen el mayor protagonismo en la formulación de las normas comunitarias, sucede que las mayorías nacionales pueden influir, a través de sus Gobiernos, en el contenido de esas normas. Y en la medida en que, en determinados ámbitos, existe la posibilidad de utilizar minorías de bloqueo, esas mayorías nacionales se ven protegidas en algún grado, frente a la "mayoría

europea”. Por ello, no es de extrañar que uno de los grupos de trabajo de la “Convención sobre el futuro de Europa” se haya centrado monográficamente en los mecanismos para que los Parlamentos nacionales participen en el proceso legislativo comunitario, con el objetivo de acercarse a los ciudadanos. Según defiende en su Informe del pasado 22 de octubre de 2002, el grupo de trabajo cree necesario que los Parlamentos nacionales participen en el proceso legislativo comunitario, no sólo para proteger las competencias de los Estados frente a las instituciones comunitarias, sino también para definir la agenda política europea y las estrategias para afrontar los problemas comunes. En cambio, si se reformara a fondo el sistema comunitario, y se atribuyera al Parlamento Europeo toda la iniciativa y capacidad de decisión en la elaboración de las normas comunitarias, habría desaparecido el déficit democrático, *pero el riesgo al que habría que hacer frente entonces sería el de que las mayorías nacionales no aceptaran la decisión de la mayoría europea*. Por ello es crucial que, conforme nos acerquemos a ese estadio, vayamos preparando las condiciones de posibilidad de la regla de la mayoría: el reconocimiento intersubjetivo de ser miembros de una misma comunidad europea, por compartir unos mismos valores.

Conforme nos acercamos a ese estadio, además, será cada vez más importante saber exactamente qué competencias se atribuyen a las Comunidades Europeas y cuáles quedan en manos de los Estados. Si va a ser un Parlamento Europeo el que inicie y, bajo la regla de la mayoría, apruebe las normas (o si el Consejo va a decidir siempre con arreglo a criterios puramente mayoritarios), será crucial delimitar qué competencias corresponden a cada nivel, pues los Estados deberán ser conscientes de cuáles son las materias respecto de las cuales las preferencias de la mayoría nacional tendrán que ceder frente a las preferencias de la mayoría europea.

Por la misma razón, es importante determinar con rigor cuál es el ámbito de aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales. Esta Carta será interpretada por un tribunal supranacional (el TJCE) sobre cuya jurisprudencia la capacidad de incidencia de cada Estado es muy marginal. Mientras que cada Estado, a través de sus órganos políticos, puede influir sobre las grandes líneas de pensamiento de los tribunales internos encargados de interpretar la Constitución nacional, apenas puede influir, en cambio, sobre las concepciones del TJCE, pues necesita el concurso de los demás Estados para modificar en una determinada dirección la correlación ideológica del TJCE, así como para reformar los tratados a fin de neutralizar una de-

terminada interpretación con la que ese Estado está en desacuerdo. Por ello, si la Carta es interpretada por el TJCE, es importante saber frente a quién se impone esa interpretación. Según dispone el artículo 51.1, la Carta se aplica a las instituciones y órganos de la Unión, así como a los Estados miembros, pero *únicamente cuando apliquen Derecho de la Unión*. En principio, pues, los Estados pueden estar tranquilos: en el ámbito de actuaciones que se sitúen fuera del Derecho comunitario, gozarán de autonomía, y el contenido de los derechos será aquel que cada Estado les quiera dar a través de sus respectivos órganos políticos y jurisdiccionales nacionales. La Carta, pues, no se llega a imponer frente a toda actuación estatal, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos: allí, el *Bill of Rights* de la Constitución federal se proyecta hoy (con algunos matices) sobre cualquier decisión estatal, por haber entendido la Corte Suprema, desde los años 60 del siglo XX, que (con algunas excepciones) ese *Bill of Rights* vincula a los Estados a través de la decimocuarta enmienda a la Constitución federal.

Ahora bien, el radio de acción del Derecho comunitario puede ser amplio. Hay que tener en cuenta que, según el TJCE, los Estados actúan en el ámbito comunitario no sólo cuando ejecutan Derecho comunitario, sino también cuando establecen excepciones y restricciones a las libertades co-

munitarias, en virtud de ciertas causas previstas en el propio Derecho comunitario. Y la función política de la Carta, que se refleja en cláusulas como la relativa a la pena de muerte, presiona a favor de una interpretación extensiva. La Carta, además, puede utilizarse para calibrar en qué medida los Estados cumplen con las condiciones de libertad y democracia que son condición necesaria para el acceso y permanencia en la Unión Europea (artículos 7.1 y 49 del Tratado de la Unión Europea). En esta medida, los derechos fundamentales, interpretados por el TJCE, podrían penetrar en la vida interna de los Estados, más allá del ámbito estrictamente comunitario.

En definitiva, la Carta podrá llegar a ser plenamente el *Bill of Rights* de la Constitución europea sólo cuando exista, en el futuro, una democracia europea. Mientras tanto, el proceso de elaboración, discusión y difusión de la Carta puede contribuir a que se vaya consolidando una de las condiciones que harán posible esa democracia europea: la existencia de un sentimiento colectivo de identidad en torno a ciertos valores comunes. En los Estados Unidos, desde el momento en que, tras la guerra civil, se promulgó la decimocuarta enmienda, hasta que la Corte Suprema utilizó esta cláusula para imponer a los Estados el *Bill of Rights* de la Constitución federal, transcurrió un siglo. ¿Tardaremos menos los europeos?

**FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER**  
**D'ESTUDIS AUTONÒMICS i LOCALS**

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

32

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.



## PATRONATO

---

Ajuntament de Barcelona  
Ajuntament de Girona  
Ajuntament de Lleida  
Ajuntament de Tarragona  
Diputació de Barcelona  
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana  
de Barcelona  
Ministerio de Administraciones Públicas

*Josep M. Ainaud de Lasarte*  
*Enric Argullol Murgadas*  
*Josep M. Bricall Masip*  
*Francesc Caminal i Badia*  
*Jaume Galofré i Crespi*  
*Pere Grases González*  
*Joan B. Isart i López*  
*Ernest Maragall i Mira*  
*Pasqual Maragall i Mira*  
*Manuel Mas i Estela*  
*José M<sup>a</sup> Mena Álvarez*

*Josep Montilla Aguilera*  
*Ramon Mullerat i Balmaña*  
*David Pérez Maynar*  
*Carles Pi-Sunyer i Arguimbau*  
*Carolina Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Núria Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Oriol Pi-Sunyer i Cuberta*  
*Antoni Serra i Ramoneda*  
*Jordi Solé Tura*  
*Guillem Vidal i Andreu*  
*Eulàlia Vintró i Castells*

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*  
Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*  
Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*  
Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

## ACTIVIDADES

---

### *Seminarios de trabajo*

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

### *Presentaciones técnicas*

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

### *Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas*

Sesiones abiertas de divulgación.

### *Premio Carles Pi i Sunyer*

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

## SERVICIOS

---

### *Banco de Buenas Prácticas*

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

### *Observatorio del Gobierno Local*

Recoge, sistematiza y elabora informaciones diversas sobre la realidad de los gobiernos locales, para ser utilizadas por las administraciones públicas, los partidos políticos, los agentes sociales y el mundo académico.

### *Documentación*

Fondo de documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. La Fundación elabora con este fondo dossiers documentales monográficos.

### *loc@l*

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías.

*Arxiu Carles Pi i Sunyer*

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

**PUBLICACIONES**

---

*Informes Pi i Sunyer*

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como el gobierno local, comunidades autónomas o justicia, y realizan propuestas en función de estos análisis.

*Estudis*

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

*Documents Pi i Sunyer*

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

*Punts de Vista*

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

*Notes de Treball*

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

*Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer*

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

# loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local,  
federalismo y autonomías

loc@l es un instrumento de comunicación entre gestores públicos, cargos políticos, académicos y profesionales interesados en temas de gobierno y de gestión local y autonómica.

A través de loc@l se comparten informaciones sobre seminarios, cursos y congresos, libros y artículos, novedades legislativas y jurisprudenciales, investigaciones en marcha, páginas web y otras noticias de interés.

36

loc@l es también un medio sencillo y eficaz para formular consultas, plantear problemáticas, compartir inquietudes, difundir opiniones, abrir debates y dar a conocer trabajos y documentos.

Subscríbase enviando un mensaje a [local@pisunyer.org](mailto:local@pisunyer.org)  
o llamando al (34) 93 452 71 15

Difunda sus mensajes en la lista enviándolos a :

**[local@pisunyer.org](mailto:local@pisunyer.org)**

**Informes Pi i Sunyer**

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España

*Francisco Longo* (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas

*Francisco Longo* (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

*Manuel Ballbé, Joaquim Ferret* (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya

*Jaume Galofré* (dir.)

**Documents**

1. Regiones y ciudades ante la Unión Europea
2. La Llei Municipal de Catalunya de 1934
3. El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local
4. Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana
5. Federalismo y subsidiariedad en Italia
6. Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local
7. Optimizar la organización municipal: técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales
8. Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis
9. El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma
10. Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano
11. Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF

12. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea
13. Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI
14. Los altos cargos: entre la política y la administración
15. Evaluación sobre la corrupción en España
16. Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración
17. La política báltica de la Unión Europea. El caso de Kaliningrado
18. La reforma de la organización territorial de la Administración del Estado portugués
19. La participación de los ciudadanos en la vida pública local
20. La reforma constitucional del sistema regional italià

**Punts de Vista**

1. Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales? *Frank Benest*
2. Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. *Luciano Parejo*
3. El futur dels ajuntaments: vuit visions. *Varios autores*
4. Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa. *Varios autores*
5. El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario. *Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo*
6. Marketing de servicios municipales. *Toni Puig*
7. La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local. *Tomàs Font*
8. L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat. *Francesc Consuegra*
9. Cargos locales y derecho fundamental a la participación política. *Enrique Belda Pérez-Pedreo*

10. La Llei Orgànica d'Universitats: quina aportació al futur de la universitat? *Eva Pons*

11. El conflicte de l'Orient Mitjà: població, territori i poder polític. *Pere Vilanova*

12. Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la inversió pública. *Antoni Castells*

13. El nacimiento de la Corte Penal Internacional. *Antoni Pigrau Solé*

#### **Estudis**

1. La Provincia en el Estado de las Autonomías

*Varios autores*

2. Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors

*Joan Cals (dir.)*

3. *El Consell Tributari Municipal de Barcelona*

*Varios autores*

4. Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios

*Varios autores*

5. Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial.

*Varios autores*

6. El "model europeu" de cohesió econòmica i social

*Varios autores*

7. Jornades sobre l'Organització Territorial de Catalunya

*Varios autores*

#### **Notes de Treball**

1. Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública

2. Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

3. Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
4. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas
5. L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental
6. Contratación pública local: propuestas de reforma
7. La Mediació Comunitària als Estats Units
8. Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana
9. Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona
10. Municipis i Urbanisme: Tertúlies locals núm. 2

#### **Papers de recerca**

1. La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales. *Neus Gómez*
2. La descentralización en Barcelona y Birmingham. *Moisés Amorós*
3. La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte. *Neus Oliveras*
4. Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten. *Pedro Luis Pérez Guerrero*
5. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual.  
*J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran*

#### **Fulls de l'Observatori**

1. La descentralització de la despesa pública a Catalunya i Espanya
2. Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d'ocupació?



### **Quaderns de Jurisprudència**

11 números por año

### **Fuera de Colección**

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió,  
núm. 16.

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editado y distribuido por Ediciones Díaz de Santos,

tel. 91 431 24 82

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas  
(1991-1996)

*Varios autores*

La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local

*Alfredo Galán Galán*

Convivència, Seguretat i Justícia a Barcelona

*Joan Clos*, alcalde de Barcelona

### **DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

- Las publicaciones se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.

**Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer**

1. La situació a Catalunya i Espanya anys 1945-1946/Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947
2. Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940
3. Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939
4. La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940  
*Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)*

**Documents d'Història**

*Sèrie història 1. Franco a Barcelona*

**Memòries d'en Carles Pi i Sunyer**

1939. Memòries del primer exili

**DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.