

LA EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS EN LA UNIÓN EUROPEA.
EL EJEMPLO DE LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS *

THE DEVELOPMENT OF PROTECTION OF RIGHTS
IN THE EUROPEAN UNION.
THE PROTECTION OF THE MINORITIES

Diane FROMAGE**

RESUMEN: En la actualidad, los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea están garantizados por tres instrumentos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y sus constituciones nacionales. Adicionalmente, se prevé la próxima adhesión de la Unión Europea al CEDH. En este artículo, se tratará de relatar cuál ha sido la evolución hasta llegar a la protección actual anclada en textos nacionales, supra e internacionales. Se destacará cómo el proyecto de integración europeo ha evolucionado de un enfoque meramente económico a otro protector y promotor de Derechos. Más allá, se examinará como estos estándares de protección se aplican a las minorías en el territorio europeo.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea. Convenio Europeo de Derechos Humanos. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Adhesión. Evolución. Minorías.

ABSTRACT: Today, the rights of European Union citizens are guaranteed for three instruments: The European Convention on Human Rights (ECHR), the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and the national constitutions. In this article, the author attempts to describe which has been the evolution into current protection anchored in national texts, international and supra. The article highlights how the European integration project has evolved from a purely economic approach to another promoter and protector of rights. Further, it will examine how these standards apply to protect minorities in the European territory.

KEYWORDS: European Union, European Convention on Human Rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union, European integration, Minority rights.

* Quiero agradecer sinceramente a L. Álvarez Álvarez por sus comentarios y a A. Torres Pérez por su apoyo.

** Profesora asociada en el área de Derecho Constitucional y doctorante de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El CEDH: el instrumento por excelencia de protección de los Derechos en el ámbito europeo* III. *El surgimiento de la protección de los Derechos en las Comunidades Europeas*. IV. *La formalización de la garantía de los Derechos mediante la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. V. *La adhesión de la Unión Europea al CEDH como culminación de la evolución de la protección de los Derechos en la Unión Europea*. VI. *El ejemplo de la protección de las minorías*. VII. *Conclusión*

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente todos los ciudadanos de la Unión Europea gozan de una triple –o cuádruple– protección en materia de Derechos¹: aquella otorgada por las constituciones de los Estados miembros, por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, adicionalmente, aquella garantizada por la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948². Esta amplia protección en diversos textos normativos es fruto de una evolución operada tras la Segunda Guerra Mundial, momento en el que se evidencia la necesidad de desarrollar mecanismos internacionales de protección de los Derechos.

Efectivamente, la existencia de un catálogo de Derechos en las constituciones nacionales no resulta suficiente para garantizar su pleno respeto, como ha quedado demostrado por los acontecimientos observados en la Alemania nazi. Surge la necesidad de un compromiso internacional –y regional– en materia de Derechos; será éste el origen del Convenio Europeo de Derechos Humanos elaborado en el seno del Consejo de Europa en 1950. En paralelo se inicia en el continente europeo un proceso de integración, en principio, meramente económica entre Alemania occidental, Francia, Italia y los países del Benelux con la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1950, voluntad de integración confirmada y profundiza-

¹ Adicionalmente, algunos Estados son partes de la Carta Social Europea del Consejo de Europa de 1961 y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa también ha promovido el respeto de los Derechos Humanos.

² La protección garantizada por el Sistema Universal no se tratará en este texto por carecer la misma de instrumentos jurisdiccionales realmente eficaces.

da mediante la aprobación de los Tratados de Roma en 1957³. Se trataba de permitir por esta vía la reconstrucción económica de un continente europeo devastado por seis años de conflicto y, sobre todo, de evitar el surgimiento de un nuevo conflicto entre Francia y Alemania. Se pretendía, en suma, garantizar una paz duradera. Este proyecto tuvo éxito, y a medida que se lograba un mayor grado de integración, la necesidad de garantizar el respeto de los Derechos en la actuación de las instituciones comunitarias se hizo cada vez más evidente, ya que de un proyecto de cooperación meramente económica, las Comunidades europeas pasaron a promover una integración política⁴.

Ante este panorama, este artículo tratará de relatar brevemente la evolución de la protección de los Derechos en la Unión Europea hasta la actualidad, con la perspectiva de la futura adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En una primera parte, se analizará el instrumento histórico exclusivamente diseñado para la protección de los Derechos en el ámbito europeo: el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante: CEDH). En una segunda parte, se describirá la evolución que ha seguido la protección de los Derechos en el marco de las Comunidades Europeas, después Unión Europea. La tercera parte se dedicará a la vigente Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y a continuación se analizará lo que representa el la culminación de esta evolución, la futura adhesión de la Unión Europea al CEDH, es decir la “fusión” de ambos sistemas de protección de Derechos. Por último, se formularán algunas consideraciones sobre la protección de las minorías en el ámbito de la Unión Europea.

³ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (también denominado Tratado EURATOM).

⁴ En las palabras de la Unión Europea “Lo que comenzó como una unión puramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes, desde la ayuda al desarrollo hasta la política medioambiental.” Manual de visibilidad y comunicación de la Unión Europea en la acción exterior. Unión Europea. 2010. P. 41. http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/documents/communication_and_visibility_manual_es.pdf (11.5.2012)

II. EL CEDH: EL INSTRUMENTO POR EXCELENCIA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN EL ÁMBITO EUROPEO

El Consejo de Europa es una organización fundada en 1949 por diez Estados europeos con el objetivo de promover su acercamiento a través de la creación de un espacio jurídico democrático común en Europa, apoyándose para ello principalmente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre otros textos garantes de los Derechos. Efectivamente, se consideró que una de las vías para conseguir unir a los Estados europeos era “la protección y el desarrollo de los Derechos Humanos y de las garantías fundamentales.”⁵

Con este fin, los diez Estados fundadores elaboraron el CEDH en 1950 (entró en vigor en 1953). El Convenio, contrariamente a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un instrumento jurídicamente vinculante que cuenta en la actualidad con siete protocolos adicionales facultativos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo (Francia), es el órgano jurisdiccional garante de su aplicación⁶. Desde 1998, el Tribunal es permanente, y se ha reconocido el derecho de recurso individual directo, permitiendo así a los ciudadanos de los cuarenta y siete Estados partes del Convenio beneficiarse de la protección garantizada por el Convenio, siempre y cuando las vías internas hayan sido agotadas. El Tribunal otorga una protección subsidiaria y es, en definitiva, un último recurso.

El crecimiento exponencial del número de Estados parte del CEDH, que ha pasado de diez en 1950 a cuarenta y siete en 2011, ha de ser valorado positivamente. Demuestra el éxito del proyecto gestado tras el final de la Segunda Guerra Mundial y la determinación de los antiguos Estados miembros del Bloque soviético de velar también por el respeto de los Derechos. Sin embargo, conlleva un replanteamiento de la definición del estándar de Derechos protegido porque, como evidencia F. SUDRE, algunos de los últi-

⁵ Preámbulo del CEDH de 1950. <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/3322C607-6688-4E0F-9B72-40D4F36E9B32/0/CEDH1950FRE.pdf> p. 2. (22/9/2011).

⁶ Para más información sobre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se podrá consultar su página web: http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en

mos Estados en adherirse al CEDH indudablemente no respetan su artículo 3⁷ y aún así son partes del CEDH⁸.

Por tanto, el CEDH ha sido, y sigue siendo, el instrumento de protección de los Derechos por excelencia en el territorio europeo. Todos los Estados miembros de la Unión Europea son Estados partes del Convenio, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es el garante del control externo, subsidiario, de los Derechos.

III. EL SURGIMIENTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Aunque ésta no era su finalidad originaria, las Comunidades europeas, y a continuación la Unión, también se han erigido en instancias protectoras y promotoras de Derechos.

Efectivamente, tal y como se ha enunciado en la introducción, los tratados constitutivos de las Comunidades europeas carecían de toda mención a la garantía de los Derechos. Se consideraba que la acción de las Comunidades de 1957, concebidas desde una óptica meramente económica, no podía vulnerar los Derechos. Si bien se reconocen algunos derechos individuales, como por ej. el principio de no discriminación en base de la nacionalidad (art. 7 TCEE), solo se contemplan en el marco de la integración económica y como condición necesaria para su éxito y no como una libertad fundamental en si misma⁹. Se partía de la premisa de que la protección de los Derechos era la tarea del Consejo de Europa.

No obstante, a medida que el grado de integración fue aumentando, la acción de las instituciones comunitarias era cada vez más susceptible de vulnerar los Derechos de los ciudadanos de las Comunidades. Además, en sus sentencias *Van Gend en Loos* (asunto 26/62 de 5 de febrero de 1963) y *Costa c. ENEL* (asunto 6/64 de 15 de julio de 1964), el TJCEE afirmó la primacía absoluta del derecho comunitario sobre el Derecho interno, incluso constitucional. Como explica R. BUSTOS GISBERT, “ello supone, por una parte,

⁷ “Prohibición de la tortura. Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.”

⁸ Sudre, Frédéric *Droit européen et International des droits de l'homme*. Paris. Presses Universitaires de France. 2011. 926 p. p. 137.

⁹ Sobre la falta de mención de los DDHH y la interpretación de las libertades nombradas en los Tratados fundadores, véase F. Sudre. *idem*. p.143.

que no cabe la alegación de los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones nacionales para incumplir el Derecho comunitario y, por la otra, dada la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario respecto de las instancias internas de control, que no pueden los tribunales internos (ni siquiera constitucionales) entrar a valorar la conformidad del Derecho comunitario con los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución nacional.”¹⁰ Ante este desapoderamiento y la consecuente falta de protección en materia de Derechos, los tribunales constitucionales alemán e italiano empezaron a expresar serias críticas, queriéndose reservar la capacidad de controlar la constitucionalidad de las normas internas en aplicación del derecho europeo de acuerdo con los estándares de protección de los Derechos anclados en sus constituciones. Como afirmó el Tribunal alemán en su sentencia Solange I¹¹, mientras que –o según la expresión alemana *so lange* – las instancias europeas no garantizasen un nivel de protección *equivalente* al tutelado por los Tribunales constitucionales nacionales, éstos se reservaban una prerrogativa de control. Tal intervención jurisdiccional interna parecía aún más necesaria ante el rechazo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCEE) de controlar la conformidad de una norma europea con las garantías en materia de Derechos ancladas en las constituciones nacionales de los Estados miembros¹².

Para neutralizar toda amenaza contra la primacía del Derecho comunitario, el TJCEE paliaría a esta carencia mediante la construcción de los Principios Generales del Derecho comunitario a partir de 1969, inspirándose para ello en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y en los textos internacionales de garantía de los Derechos Humanos ratificados por ellos, principalmente el CEDH. “En tanto principios del orden comunitario, por tanto, [los Principios Generales del Derecho comunitario] sirven como parámetro para enjuiciar la validez de éste.”¹³ Es así como el TJCEE inició la creación de un catálogo de Derechos no presente en los Tratados.

¹⁰ BUSTOS GIBBERT, Rafael. “Tribunal de Justicia y Tribunal europeo de Derechos Humanos: una relación de enriquecimiento mutuo en la construcción de un sistema europeo para la protección de los Derechos”. en GARCÍA ROCA, Javier & Fernández Sánchez, Pablo A. (eds). *Integración europea a través de los derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2009. 644 pp. p. 147-170. p. 156.

¹¹ Sentencia del Tribunal Federal alemán BVerfGE 37, 271 de 1974 y

¹² Sentencia Stork C-1/58 de 4 de febrero de 1959.

¹³ Bustos, Rafael, *op., cit.*, p. 157.

No obstante, en la labor de descubrimiento de los Principios generales, la jurisprudencia del TJCEE también desarrollaría una evolución. En sus primeras sentencias¹⁴, el Tribunal citaba al CEDH como una “fuente de inspiración” mientras que a partir de su ratificación por Francia en 1974, se apoya en él textualmente¹⁵. Finalmente, después de 1990, también hace referencia a la interpretación que de él hace el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁶.

En paralelo con este desarrollo jurisprudencial, se examinó la posibilidad de que las Comunidades Europeas se adhirieran plenamente al CEDH. Sin embargo, en 1996, el TJCEE consideró que dicha adhesión no se podía llevar a cabo sin una reforma previa de los Tratados¹⁷. Este obstáculo se resolvería con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, como se detallará a continuación (*subparte 5*).

IV. LA FORMALIZACIÓN DE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS MEDIANTE LA APROBACIÓN DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Es en ese contexto que, tras varias décadas de utilización de los Principios Generales del Derecho comunitario, surge la idea de redactar una Carta de Derechos Fundamentales propia a la Unión Europea - con distintas motivaciones, con ocasión del Consejo Europeo de Colonia celebrado en junio de 1999¹⁸. Se trataba, en primer lugar, de dotar a la Unión de un catálogo de derechos claramente definidos y, así, salir de la incertidumbre inherente al descubrimiento jurisprudencial, caso por caso, de los Derechos protegidos

¹⁴ Sentencia Stauder de 12 de noviembre de 1969 y Sentencia Internationale Handelsgesellschaft de 17 de diciembre de 1970. Para más detalles sobre los pasos del TJCEE en el descubrimiento de los Principios Generales, véase por todos: Scheeck, Laurent. *The relationship between the European Courts and the Integration through Human Rights*. ZaöRV. Vol. 65. 2005. pp. 837-885. p. 850.

¹⁵ Por primera vez en su sentencia Nold de 14 de mayo de 1974.

¹⁶ En su sentencia P/S and Cornwall Country Council de 30 de abril de 1996 por primera ocasión.

¹⁷ Opinión 2/94 del TJCEE de 28 de marzo de 1996.

¹⁸ Para más información sobre las condiciones de elaboración de la Carta, véase por ej. BLASI CASAGRAN, Cristina. *La protección de los Derechos Fundamentales en el Tratado de Lisboa*. Quaderns de treball núm. 51. Octubre 2010. Institut Universitari d'Estudis Europeus. pp. 3-4.

en el ámbito europeo. Tal y como se declara en las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia de 1999, “la evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance.”¹⁹ Por otra parte, existían también incentivos externos e internos²⁰. Las Comunidades y la Unión europeas se han venido afirmando cada vez más como una entidad protectora y promotora de los Derechos frente a terceros Estados, exigiendo por ejemplo que todo Estado candidato respete los Derechos Fundamentales (art. 49 TUE), y se condiciona su ayuda al desarrollo a la observancia del Estado de Derecho (art. 208 TFUE). A nivel interno, destacan el simbolismo, la importancia política (y también jurídica desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa), de que la Unión disponga de una Carta de Derechos propia que permita a los ciudadanos ampararse directamente en ella en caso de violación de sus derechos por las instituciones europeas o las instancias nacionales cuando actúen en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Más allá, reafirma el cambio en la naturaleza de la integración europea (el proyecto de una integración únicamente económica ya ha quedado claramente superado) a la vez que constituye una nueva fuente de inspiración para los jueces nacionales cuando interpreten los Derechos garantizados por las constituciones nacionales y un nuevo apoyo para los ciudadanos europeos en la defensa de sus derechos. Aunque en muchos sentidos la Carta retome el contenido del CEDH e indique claramente su carácter complementario de los demás textos garantes de los Derechos en vigor²¹, afirmándose sin embargo con el texto principal para la protección de los Derechos de los ciudadanos de

¹⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia celebrado los 3 y 4 de junio de 1999, Anexo IV http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIV (31.5.12)

²⁰ Sobre los motivos del compromiso de la UE por los Derechos Humanos y la aprobación de la Carta, véase. OBERDORFF, Henri: *Droits de l'Homme et liberté fondamentales*. Paris. Armand Colin. 2003. 314p. pp. 72 y ss.

²¹ En su preámbulo recuerda “La presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, 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.”

la Unión, conviene remarcar que la Carta introduce algunos avances, por ejemplo en materia de prohibición de discriminación²² o de prohibición de la clonación reproductora de seres humanos²³. En este sentido, se nota la redacción mucho más reciente de la Carta –en 1999– que corresponde a una definición de los Derechos contemporánea frente a la del CEDH de 1950. Si bien la Carta es jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009)²⁴, cabe señalar que Polonia y el Reino Unido han introducido limitaciones a su aplicabilidad en un protocolo adicional al Tratado (Protocolo 30)²⁵.

A pesar de la reciente entrada en vigor del instrumento comunitario de protección de los Derechos, es necesario remarcar que los Tratados de las Comunidades europeas y la Unión ya habían “constitucionalizado la cons-

²² Efectivamente, el contenido del artículo 1 CEDH no es tan detallado como el artículo 21 de la Carta: Art. 1 CEDH: “El goce de los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.” Art. 21 Carta de los Derechos Humanos de la Unión Europea: “Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.”

²³ Bajo el Artículo 3 referente al Derecho a la integridad de la persona, se han incluido diversos temas de bioética entre los cuales el de la clonación. Así, en el artículo 3.2 se lee lo siguiente:

“En el marco de la medicina y la biología se respetarán en particular:

- el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas en la ley,
- la prohibición de las prácticas eugenésicas, y en particular las que tienen por finalidad la selección de las personas,
- la prohibición de que el cuerpo humano o partes del mismo en cuanto tales se conviertan en objeto de lucro,
- la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos.”

²⁴ El artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) estipula: “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.” (*el subrayado es de este autor*).

²⁵ Estas limitaciones conciernen sobre todo la interpretación del Capítulo IV de la Carta sobre la solidaridad (art. 1.2. del Protocolo n.º 30).

trucción pretoriana de los Derechos” llevada a cabo por el TJCEE²⁶, es decir que ya no era sólo un aporte jurisprudencial. En el Acta Única Europea se hacía mención expresa de los DDHH y, a partir del Tratado de Maastricht de 1992 el CEDH aparece, en el artículo F-2 (ahora: artículo 6-2), como elemento de definición de los Derechos respetados en el ámbito de la Unión²⁷. Así, el compromiso de las Comunidades europeas y de la Unión con los Derechos se venía profundizando, y el Tratado de Ámsterdam (1997) aportaría dos avances adicionales. Como enuncia N. FRICERA, el Tratado de Ámsterdam “erige tres principios (respeto de los Derechos humanos, democracia, preeminencia del derecho) al rango de patrimonio común, de principios “constitucionales” de la Unión Europea, para que todas las actividades de la Unión y de sus autoridades estén sometidas al respeto de los derechos humanos; y asegura la garantía de los derechos humanos. El TJCEE es competente para conocer la aplicación y la interpretación del artículo 6-2 (art. 49 TUE) en el ámbito de su jurisdicción.”²⁸

En este sentido, la aprobación de la Carta y su consagración como instrumento jurídico de igual valor que los Tratados es la consecuencia de un compromiso progresivo, y cada vez más extensivo, de las Comunidades europeas y de la Unión en materia de Derechos. Dota finalmente la Unión de un catálogo propio y claramente definido de Derechos y permite, para citar la expresión de R. BUSTOS GISBERT, un control interno efectivo²⁹.

V. LA ADHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CEDH COMO CULMINACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LA UNIÓN EUROPEA

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa también permitiría finalmente la adhesión plena de la Unión Europea al CEDH aprobado por el Consejo de

²⁶ Fricero, Natalie: *Droit européen des droits de l'Homme*. Paris. Ed. Gualino. 2007. 172 p. p. 31.

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

²⁸ FRICERO, Natalie, *op. cit.*, p. 31.

²⁹ BUSTOS GISBERT, Rafael. Su análisis de la protección de los DDHH gira entorno a la existencia de dos niveles de control: el interno a nivel nacional o de la Unión y el externo, subsidiario, otorgado por el CEDH en tanto que sistema de protección de los DDHH regional.

Europa. Como ya se ha mencionado previamente, la adhesión de la UE al CEDH requería de una reforma de los Tratados de la Unión Europea para poder llevarse a cabo, aunque el TJCEE se venía apoyando directamente en la jurisprudencia del TEDH y en el CEDH.

Con este objetivo, a partir de la última reforma en 2009, el Tratado de la Unión Europea prevé así en su artículo 6.2 que “La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.”, sin dejar, sin embargo, de afirmar la existencia de los Principios generales en su artículo 6.3, definidos como “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.”. El Convenio, por su parte, también ha sido reformado para permitir la adhesión de la Unión Europea al mismo y su artículo 59.2 establece así que “La Unión Europea podrá adherirse al presente Convenio”. Sin embargo, en mayo de 2012, la pertenencia de la Unión Europea todavía no se ha formalizado. Tras unas negociaciones iniciales prometedoras - el proyecto final de instrumentos jurídicos para la adhesión de la Unión europea al Convenio europeo de Derechos Humanos³⁰ quedó redactado en junio de 2011 – el proceso de adhesión está estancado, durante el último debate del Parlamento europeo celebrado el 19 de abril de 2012 no se llegó ni a aprobar una resolución.

La fusión entre ambos sistemas debe ser concebida como una conclusión lógica de la evolución descrita en las subpartes previas. Si bien inicialmente ambos sistemas se desarrollaron paralelamente y con objetivos bien distintos –de acercamiento entre los Estados y de promoción de los DDHH para el CEDH y de cooperación meramente económica para las Comunidades europeas –no cabe duda de que las Comunidades Europeas no se limitaron inmediatamente a perseguir la integración económica, sino que también se desarrolló una integración en materia política, y de defensa de los Derechos. Además, como ya se ha expuesto, el TJUE ha venido citando al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a la vez que éste de igual manera se ha referido a la jurisprudencia del TJUE, estableciendo así un verdadero diálogo entre tribunales³¹.

³⁰ CDDH-UE(2011) 16prov. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/cddh-ue/CDDH-UE_documents/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf

³¹ Por todos: Denys, Simon. *Des influences réciproques entre CJCE et CEDH: “Je t’aime, moi non plus?”*. Pouvoirs. Vol. 1. 2001. p. 31-49. pp. 43 y ss.

Por los motivos enunciados, la adhesión de la Unión Europea al CEDH ha de considerarse la culminación de la evolución de la garantía de los Derechos en la Unión. Lejos de generar conflictos –también porque el propio artículo 52-3 de la Carta equipara la definición y el alcance de la protección en ambos sistemas cuando un derecho esté garantizado en ambos–, este cambio debería permitir garantizar los Derechos de los individuos con más fuerza aún ya que la Corte de Estrasburgo se erige en última instancia en materia de Derechos en el continente europeo. Podrá conocer de casos en los que las instituciones europeas puedan haber vulnerado un derecho fundamental. Efectivamente, hasta su adhesión, la Unión Europea no es formalmente parte del CEDH. En consecuencia, teóricamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no tiene competencia para juzgar aquellos casos que impliquen la Unión³².

Por tanto, en la Unión Europea existe ahora el parámetro de control interno materializado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea pero todavía falta un control externo. Cuando se realice la adhesión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podrá llevar a cabo el control externo y los Derechos quedarán plenamente garantizados.

Adicionalmente, en el sistema del CEDH, el derecho al recurso individual directo ha estado consagrado desde 1998, garantizando así que todo ciudadano pueda buscar reparación ante el TEDH sin para ello depender de modo alguno de las instancias nacionales. Por su parte, el acceso individual directo al TJCEE es más arduo –en el recurso de anulación contra actos de la UE, el acceso por parte de los individuos está muy limitado– y el TJUE no es un tribunal especializado en la protección de los Derechos. Tampoco no existe ninguna acción a través de la que los individuos puedan demandar a un Estado miembro ante el TJUE, como en el caso del TEDH.

VI. EL EJEMPLO DE LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS

Tras haber descrito las principales evoluciones en la garantía de los Derechos en el ámbito europeo, se analizará brevemente cuál ha sido su aplica-

³² Para solucionar este problema, sin embargo, se ha admitido la posibilidad de perseguir a los Estados miembros de la Unión Europea en caso de una violación derivada de la aplicación del Derecho de la Unión. Véase sobre este punto: SCHEECK, Laurent. *Ibid.* pp. 860 y ss. Pero a la vez el TEDH ha desarrollado la doctrina Bosphorus en esos casos

ción en el ámbito de protección de las minorías³³. De hecho, en el territorio de la Unión Europea se plantea la cuestión de la tutela de las minorías nacionales³⁴ como resultado de las numerosas olas de migración transnacionales existentes desde el siglo XVI. Más recientemente, ambas Guerras mundiales y las subsecuentes nuevas delimitaciones geográficas han conllevado a nuevos movimientos migratorios. La protección de las minorías étnicas es también una preocupación en el territorio europeo. En efecto, no existe ningún Estado de la Unión Europea con una población superior a un millón de habitantes que no cuente con minorías en su territorio³⁵.

En realidad, no se reconocen derechos específicos a las minorías en el Derecho europeo primario – ni en el CEDH ni en el de la Unión Europea.

De hecho, en el marco del Consejo de Europa, el CEDH nada más menciona las minorías étnicas en dos de sus artículos: el artículo 1 (prohibición general de la discriminación) y el artículo 14 (prohibición de discriminación). La protección otorgada de ningún modo puede considerarse suficiente, pues si bien garantiza que los miembros de las minorías no estén discriminados, no se les otorga ningún derecho a expresarse en su lengua, a recibir una educación respetuosa de sus tradiciones, etc. Para remediar este silencio, se empezaron a desarrollar instrumentos específicos como la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias o Regionales en 1992 y el Convenio marco para la Protección de las Minorías en 1995³⁶. No se consiguió, no obstante, que todos los Estados parte del CEDH ratificaran ambos documentos.

³³ Se dejará de lado por tanto la protección otorgada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Para más información, véase: BENEDIKTER, Tomas. *Legal instruments of minority protection in Europe – An overview*. <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html#r3> (25.9.2011).

³⁴ Para más información sobre el Derecho de las minorías nacionales en el ámbito europeo se podrá consultar: ARP, Björn. *Las minorías nacionales y su protección en Europa*. Madrid. Centro de Estudios políticos y constitucionales. 2008. 452pp.

³⁵ BENEDIKTER, Tomas. *Legal instruments of minority protection in Europe – An overview*. <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html#r3> (25.9.2011).

³⁶ Con el final de la Guerra fría, la cuestión de las minorías nacionales se plantea con más fuerza.

^{Se} podrá consultar sobre este punto: Kugelmann, Dieter: *The protection of Minorities and Indigenous Peoples Respecting Cultural Diversity*. in Bogdandy, Armin (von) & Wolfrum, Rüdiger (eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Volume 11. 2007. pp. 233-263. También: Craig, Elizabeth. *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Development of a 'Generic' Approach to the Protection of Minority Rights in Europe? International Journal on Minority and Group Rights*. Volume 17. 2010. pp. 307-325.

Como evidencia F. SUDRE³⁷, no es hasta 2001 cuando la Gran Sala del TEDH abre el CEDH a la cuestión de los Derechos de las minorías. Efectivamente, en su sentencia *Chapman contra Reino Unido* de 18 de enero de 2001³⁸, el Tribunal incluye en el contenido del Derecho al respeto de la vida privada y familiar garantizado en el artículo 8 del CEDH³⁹, el derecho de tener un modo de vida tradicional para los miembros de una minoría – en este caso específico, se reconocía que “la vida en una caravana es parte integrante de la identidad gitana de la demandante ya que se inscribe en la larga tradición de viaje seguida por esta minoría.”⁴⁰. Adicionalmente, el Tribunal llega a afirmar que “la pertenencia a una minoría “puede influir sobre la manera de aplicar las leyes” y que las autoridades nacionales tienen la obligación, por motivo de la situación de vulnerabilidad de las personas que pertenecen a las minorías nacionales, “de prestar especial atención a sus necesidades y su modo de vida propio tanto en el marco reglamentario [...] como en las tomas de decisión en casos particulares.”. En consecuencia, el artículo 8 impone a los Estados parte la “obligación positiva de permitir a los Gitanos seguir su modo de vida.”⁴¹

Desde entonces, el TEDH también ha protegido las minorías nacionales al amparo de la prohibición de todo tipo de discriminación, del derecho de propiedad y del derecho a un proceso⁴².⁴³ Se constata, por tanto, una evolu-

³⁷ F. Sudre. *Ibid.*. pp. 102 y ss.

³⁸ Sentencia disponible en lengua francesa e inglesa: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=chapman&sessionid=79015269&skin=hudoc-en> (25.09.2011).

³⁹ “1 Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

² No podrá haber ingerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta ingerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.”

⁴⁰ Párrafo 73. Traducción de este autor.

⁴¹ Párrafo 96 citado y comentado por Sudre, F. *Ibid.* P. 103.

⁴² Decisión del 25 de noviembre de 1996. Comisión EDH. *Könkäma et 38 autres villages sames c/ Suède*.

⁴³ HESELHAUS, Sebastian M. propone un estudio detenido de la cuestión de las minorías y su protección en el ámbito europeo: *Minderheitenschutz und Vielfalt der Kulturen, Religio-*

ción positiva y una creciente sensibilidad por la cuestión de las minorías en la jurisprudencia del TEDH.

Por otra parte, en el marco de la Unión Europea ha surgido de igual manera la necesidad de proteger las minorías. Es expresivo el caso de la expulsión de los miembros de la Comunidad Roma sin distinción alguna por parte de la República francesa en agosto 2010. De hecho, se publicó una circular el 5 de agosto de 2010⁴⁴ en la que se requería que “300 campamentos o implantaciones ilícitas [fueran] evacuadas en un plazo de 3 meses, prioritariamente aquella de los Romas.” Dicha discriminación de los Romas provocó vivas críticas tanto por parte de la Comisión europea como por parte del Parlamento europeo: acusaron al Estado francés de no respetar la prohibición de toda discriminación en base a la nacionalidad o al origen étnico, y de no dejar a aquellos ciudadanos – búlgaros y rumanos en su mayoría – gozar de su derecho a la libre circulación en el territorio de la Unión, tal y como viene establecido en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. En esta ocasión, la Comisión europea reiteró su voluntad de luchar contra la discriminación étnica, especialmente contra la minoría Roma, pero de nuevo sin poder, para ello, apoyarse en una base jurídica claramente defensora del derecho de las minorías.

VII. CONCLUSIÓN

Así pues, se constata que la protección de los Derechos en la Unión Europea se encuentra en constante evolución ya desde el inicio de la integración económica hace sesenta años.

Está fuera de toda duda la importancia de proteger los Derechos de los ciudadanos de la mejor manera posible, aun cuando originalmente los Tratados económicos no contemplaban esta dimensión de la integración europea.

Lejos de quedar al margen, los procesos desarrollados en el marco del Consejo de Europa y de las Comunidades y la Unión europeas se han ido

nen und Sprachen. p.1129-1269. in Heselhaus yNowak (eds.) *Handbuch der Europäischen Grundrechte*. Munich. Beck. 2006. 1811pp.

⁴⁴ http://www.lecanardsocial.com/upload/IllustrationsLibres/Circulaire_du_5ao%C3%BBt_2010.pdf (25.10.2011).

enriqueciendo progresivamente. La próxima adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos marca así el fin de ambos desarrollos en paralelo y permitirá, finalmente, que la Unión disponga de un instrumento de garantía de los Derechos interno y también externo.

Sin embargo, como evidencia el caso de las minorías, y aunque el grado de protección de los Derechos alcanzado en la Uniónse haya ido incrementando a lo largo del tiempo, todavía se requiere el activismo de los Tribunales en su interpretación de las cartas de Derechos para proteger a todos los ciudadanos europeos sin distinción.