

LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES
DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL *BOE*
(CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTÍCULO 2
DE LA L.O. 1/2008, POR LA QUE SE AUTORIZA
LA RATIFICACIÓN POR ESPAÑA
DEL TRATADO DE LISBOA)

SANTIAGO RIPOL CARULLA*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
- III. LAS LEYES ORGÁNICAS DE AUTORIZACIÓN DE LA RATIFICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE INTEGRACIÓN
- IV. EL ARTÍCULO 2 LO 1/2008: UN ARTÍCULO SIN PRECEDENTES
- V. EL ARTÍCULO 2 LO 1/2008: CONTENIDO Y VALORACIÓN
- VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL ARTÍCULO 2 LO 1/2008 COMO DEFECTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

I. INTRODUCCIÓN

1. El *Boletín Oficial del Estado* del día 27 de noviembre de 2009 contiene el Instrumento de ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, así como la publicación íntegra del Tratado de Lisboa, que, de este modo, pasa a formar parte del Ordenamiento español (artículo 96.1 CE). Desde el día 28 de

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.

noviembre de 2009, por consiguiente, el Tratado de Lisboa está en vigor en España.

Las Cortes Generales habían autorizado al Gobierno la ratificación de este Tratado mediante la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio ¹. Esta Ley consta de dos artículos. Por el primero «se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa»; el segundo, que se refiere a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), señala:

«A tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales publicada en el «Diario Oficial de la Unión Europea» de 14 de diciembre de 2007, cuyo texto íntegro se reproduce a continuación».

La Ley, que se inicia con una Exposición de motivos, consta asimismo de una Disposición final, que se limita a señalar que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOE*.

Este trabajo se detiene en la consideración del artículo 2 LO 1/2008, que representa una novedad respecto de la práctica anterior.

II. EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

2. La Ley Orgánica 1/2008 es la ocasión más reciente en la que las Cortes Generales han recurrido al artículo 93 CE², el cual establece el procedimiento para la celebración de los Tratados que operan una atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a favor de Instituciones u Organizaciones internacionales. Previamente a la manifestación del consentimiento por España, que corresponde al Rey (artículo 63.2 CE), las Cortes Generales deben autorizar dicha manifestación mediante una

¹ *BOE* de 31 de julio de 2008

² «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

votación por mayoría absoluta en el Congreso y mayoría simple del Senado. Esta autorización se articula mediante Ley Orgánica.

La referida intervención de las Cortes en el procedimiento de conclusión de los tratados internacionales indicados obedece a la necesidad de ejercer un control democrático sobre el ejecutivo en su actividad exterior (artículo 66 CE). El procedimiento previsto en el artículo 93 CE constituye el control más riguroso posible —autorización previa y exigencia de mayoría absoluta—, dada la trascendencia de estos Tratados³.

El artículo 93 CE es, por consiguiente, un precepto orgánico-procedimental en el sentido de que su función es establecer un procedimiento de adopción de los tratados de integración, esto es, de los que atribuyen a una Organización internacional competencias derivadas de la CE. Por atribución o cesión de competencias debe entenderse, lisa y llanamente, la <entrega> de parte del poder del Estado a una Organización supranacional, que, a partir de ese momento, es quien pasa a ejercitar esa parcela de poder cedida⁴. Por lo demás, las competencias susceptibles de cesión son, en atención a su naturaleza, tanto legislativas, administrativas como jurisdiccionales; no así las de naturaleza constituyente. Y, por lo que se refiere a su titularidad, tanto las pertenecientes al Estado como a las Comunidades Autónomas⁵. De todos modos, como ha señalado el Tribunal Constitucional (TC), esta cesión no supone un desprendimiento absoluto de la competencia, puesto que se cede el ejercicio de la competencia pero no la titularidad de la misma, que sigue perteneciendo al Estado⁶.

A raíz de la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁷, el TC introdujo un cambio significativo⁸ respecto de la tradicional caracterización del artículo 93 CE como una norma puramente orgánico-procedimental. Tal caracteri-

³ MANGAS MARTIN, A., «Los tratados internacionales (II)», en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho internacional público*, Madrid: Tecnos, 17ª ed., 2010, pp. 179-195, en particular, pp. 185-188.

⁴ PÉREZ TREMPES, P., «Artículo 93. La integración en la Unión Europea», CASAS BAAMONDE, M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid: Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1562-1575, con inclusión de selección bibliográfica.

⁵ *Ibid.*

⁶ Declaración TC 1/1992, de 1 de julio, FJ 4.

⁷ BOE número 3 de 04.01.2005, pp. 5 - 21

⁸ «Un auténtico giro jurisprudencial», en expresión de J. MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES («La Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional: un giro jurisprudencial

zación, según se reconoce en el FJ 2º de la Declaración 1/2004, se situaba «en unas coordenadas precisas», en relación a las cuales debe interpretarse, distintas en cualquier caso al marco en el que el Tribunal hubo de situarse en 2004.

Este marco vino determinado por la cuestión formulada por el Gobierno, que requirió al Tribunal a pronunciarse sobre la suficiencia del artículo 93 CE para dar cauce a la integración del Tratado en el Ordenamiento interno. Desde esta perspectiva —señala el TC (Declaración 1/2004, FJ 2)— el artículo 93 posee (también) «una dimensión sustantiva o material que no cabe ignorar»⁹. Al realizar esta afirmación, el TC está reconociendo por vez primera que «la atribución del ejercicio de competencias configura un auténtica categoría constitucional material, la integración supranacional», aproximándose así a la concepción de la doctrina sobre el mismo¹⁰. Más importante, el TC deduce de esta configuración del precepto ciertas consecuencias. La primera, en línea con lo que había señalado en la Declaración 1/1992 sobre el Tratado de la Unión Europea, consiste en afirmar que el artículo 93 CE no incorpora un cauce revisorio equiparable a los procedimientos de reforma constitucional regulados en el Título X CE¹¹.

en la concepción del art. 93 de la Constitución española», *Revista General de Derecho Europeo*, Editorial núm. 6).

⁹ «El artículo 93 CE es sin duda soporte constitucional básico de la integración de otros ordenamientos con el nuestro, a través de la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, ordenamientos llamados a coexistir con el ordenamiento interno, en tanto que ordenamientos autónomos por su origen. En términos metafóricos podría decirse que el artículo 93 CE opera como bisagra mediante la cual la Constitución misma da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos jurídicos a través de la cesión del ejercicio de competencias».

¹⁰ PÉREZ TREMPES, P., «La Constitución Española ante la Constitución Europea», en ALBERTÍ ROVIRA, E. (Dir.), *El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa*, Valencia: Tirant lo Blanc, 2004, pp. 485-526

¹¹ La Declaración 1/1992 formulaba esta idea con mayor extensión: «(...) Por lo demás, tampoco el art. 93 de la Constitución se prestaría a ser empleado como instrumento para contrariar o rectificar mandatos o prohibiciones contenidos en la norma fundamental, pues, ni tal precepto es cauce legítimo para la «reforma implícita o tácita» constitucional, ni podría ser llamada atribución del ejercicio de competencias, en coherencia con ello, una tal contradicción, a través del tratado, de los imperativos constitucionales (...).En virtud del art. 93 las Cortes Generales pueden, en suma, ceder o atribuir el ejercicio de «competencias derivadas de la Constitución», no disponer de la Constitución misma, contrariando, o permitiendo contrariar, sus determinaciones, pues, ni el poder de revisión constitucional es una «compe-

La segunda consecuencia, que le aproxima a la teoría elaborada por los Tribunales constitucionales italiano y alemán¹², consiste en reconocer que el propio artículo 93 CE impone unos límites materiales a la operación de cesión del ejercicio de competencias a la Unión europea y a la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio¹³. Estos límites no aparecen expresamente recogidos en este precepto constitucional pero el Tribunal los especifica¹⁴.

Como tercera consecuencia el Tribunal Constitucional se reconoce autorizado para, en última instancia y a través de los procedimientos constitucionales pertinentes, abordar los problemas que se suscitaban en el caso difícilmente concebible de que en la ulterior dinámica del Derecho de la Unión Europea llegase a resultar inconciliable este derecho con la Constitución española (FJ 4).

III. LAS LEYES ORGÁNICAS DE AUTORIZACIÓN DE LA RATIFICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE INTEGRACIÓN

3. El mecanismo del artículo 93 CE fue utilizado por primera vez con motivo de la adhesión de España a las Comunidades Europeas (LO 10/

tencia» cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidos y mediante la modificación expresa de su propio texto» (FJ 4).

¹² Ver, LÓPEZ CASTILLO, A., *Constitución e integración: el fundamento constitucional de la integración supranacional europea en España y en la RFA*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pág. 319 y ss. Y, especialmente, los informes relativos a Alemania (J. Kokott) e Italia (M. Catarbia) recogidos en la obra SLAUGHTER, A.M., STONE SWEET, A., WEILER, J.H.H., *The European Courts and National Courts. Doctrine and Jurisprudence*, Oxford: Hart Publishing, 2000, pp. 77-131 y 147-170, respectivamente.

¹³ Se trata de límites «inevitables a las facultades soberanas del Estado, aceptables únicamente en tanto el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional».

¹⁴ «El respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (artículo 10.1 CE)» FJ 2.

1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas¹⁵).

Posteriormente ha sido empleado en las sucesivas modificaciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, tanto las referidas a una reforma de sus contenidos —Acta Única Europa, Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam, Tratado de Niza, y el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹⁶—, como las producidas a raíz de la adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea: Noruega, Austria, Finlandia y Suecia; Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia; y Bulgaria y Rumania¹⁷.

También se ha utilizado para autorizar la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional porque la ratificación de este Tratado supone la cesión de competencias jurisdiccionales a favor de este Tribunal¹⁸.

¹⁵ *BOE* núm. 189/1985, de 8 de agosto.

¹⁶ LO 4/1986, de 26 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Acta Única Europa, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 (*BOE* núm. 288, de 2 de diciembre de 1986); LO 10/92, de 28 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (*BOE* núm. 312, de 29 de diciembre de 1992); LO 9/1998, de 16 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el día 2 de octubre de 1997 (*BOE* núm. 301, de 17 de diciembre de 1998); LO 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001 (*BOE* núm. 267, de 7 de noviembre de 2001); LO 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (*BOE* núm. 121, de 21 de mayo de 2005).

¹⁷ LO 20/1994, de 29 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea (*BOE* núm. 312, de 30 de diciembre de 1994); LO 12/2003, de 24 de octubre, por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Adhesión de Adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca (*BOE* núm. 257, de 27 de octubre de 2003); LO 6/2005, de 22 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República de Bulgaria y de la República de Rumania (*BOE* núm. 306, de 23 de diciembre de 2005).

¹⁸ LO 6/2000, *BOE* núm. 239, de 5 de octubre de 2000

4. Las Leyes orgánicas de autorización de la ratificación de tratados internacionales de cesión de competencias derivadas de la Constitución presentan un contenido típico y una estructura propia.

El contenido viene determinado por el propio objeto de la ley —autorizar la ratificación por España de un tratado internacional de cesión de competencias—, que, por lo demás, está claramente indicado en su título o nombre, de tal manera que existe una correspondencia plena entre la indicación por el título del objeto o materia de que trata la ley (indicación objetiva) y el contenido de la misma¹⁹.

Es un contenido necesario y, hasta la fecha, único, pues, como se ha expuesto, el artículo 93 CE establece el procedimiento para la adopción de los Tratados de integración. En otras palabras, el contenido de las leyes orgánicas de autorización de la ratificación de Tratados internacionales de cesión de competencias derivadas de la CE a una Organización internacional viene constitucionalmente establecido.

A estos efectos los Preámbulos de estas leyes contienen en todos los casos una referencia al artículo 93 CE y una indicación de que el recurso a este artículo constituye la vía constitucionalmente prevista para autorizar la prestación del consentimiento del Estado.

La formulación presenta variaciones pero en todos los casos queda claramente expresada la necesidad u obligatoriedad de recurrir a este artículo. Así ocurría en la LO 10/1985, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, cuyo Preámbulo señala:

«procede, de acuerdo con lo previsto en el artículo 93 de la Constitución Española, autorizar a tal efecto la prestación del consentimiento del Estado mediante la presente ley orgánica».

Esta fórmula se mantuvo en las Leyes orgánicas de autorización de la ratificación de las sucesivas modificaciones de los Tratados constitutivos, como pone de relieve la LO 4/1986, de autorización de la ratificación del Acta Única Europea, en la que se indica:

«resulta necesario que la nueva prestación de consentimiento sea autorizada por idéntico procedimiento, tal como prevé en el anteriormente citado artículo 93 de nuestra Constitución»²⁰.

¹⁹ GRETEL, *La forma de las leyes. 10 Estudios de técnica legislativa*, Barcelona: Bosch, 1986, pp. 29-54 (El título de las leyes).

²⁰ Y aparece recogida también en la LO 6/2000: «La presente Ley Orgánica viene a autorizar la prestación del consentimiento del Estado, de conformidad con lo previsto en el

A partir de la LO 10/1992, relativa al Tratado de Maastricht, se añadió a la fórmula anterior la indicación de que siempre se ha seguido la misma práctica:

«de acuerdo con lo previsto en el artículo 93 de nuestra Constitución, resulta necesario que la prestación del consentimiento del Estado para ratificar el Tratado de la Unión Europea sea autorizada mediante Ley Orgánica, tal como ocurrió con motivo de la adhesión de España a las Comunidades Europeas y de la ratificación del Acta Única Europea»²¹.

artículo 93 de la Constitución, a los efectos de ratificar el Estatuto (de la Corte Penal Internacional)».

²¹ Y asimismo las Leyes Orgánicas 9/1998: «la prestación del consentimiento del Estado para ratificar el Tratado de Ámsterdam debe ser autorizada mediante Ley Orgánica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, al igual que sucedió en el caso de la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la ratificación del Acta Única Europea y del Tratado de la Unión Europea»; y 3/2001: «la prestación del consentimiento del Estado para ratificar el Tratado de Niza debe ser autorizada mediante Ley Orgánica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, al igual que sucedió en el caso de la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la ratificación del Acta Única Europea y de los Tratados de Ámsterdam y de Niza». Esta práctica se interrumpe con motivo de la LO 1/2005: «la prestación del consentimiento del Estado para ratificar el mencionado Tratado (Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) debe ser autorizada por las Cortes mediante Ley Orgánica, de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Constitución».

De forma similar, las Leyes que autorizan la ratificación de los sucesivos Tratados de adhesión: LO 20/1994: «de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de nuestra Constitución, resulta necesario que la prestación del consentimiento del estado para ratificar el referido Tratado (de adhesión Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea) sea autorizado mediante ley orgánica, tal como ocurrió con motivo de la adhesión de España a las comunidades europeas y de la ratificación del Acta Única Europea y del Tratado de la Unión Europea»; LO 12/2003: «de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de nuestra Constitución, resulta necesario que la prestación del consentimiento del Estado para ratificar el referido Tratado de adhesión (de Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia) sea autorizado mediante ley orgánica, tal como ocurrió con motivo de la adhesión de la República Austria, la República de Finlandia y del Reino de Suecia a la Unión Europea»; LO 6/2005: «de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, resulta necesario que la prestación del consentimiento del Estado para ratificar el referido Tratado de adhesión (de Bulgaria y Rumanía) sea autorizada mediante Ley Orgánica, tal como ocurrió con motivo de la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca a la Unión Europea».

5. En lógica concordancia las leyes orgánicas de autorización de la ratificación de tratados internacionales de cesión de competencias derivadas de la Constitución tienen una sistemática propia, siendo así que presentan una estructura similar y muy simple:

- Un artículo único, por el que se «autoriza la ratificación por España» del tratado en cuestión.
- Una disposición final también única —que en las primeras ocasiones asume la forma de artículo segundo (LO 10/1985; LO 4/1986)— por la que se indica que la ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOE*.
- En los supuestos en los que España ha formulado una declaración interpretativa al Tratado en cuestión, ésta se recoge en forma de Disposición adicional única. Así lo hacen la LO 9/1998 (declaración interpretativa que España formuló al artículo K.7, párrafos 2 y 3 del TUE, en la redacción dada por el Tratado de Ámsterdam) y la LO 6/2000, de autorización de la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional²².
- Estas leyes se acompañan asimismo de un preámbulo en el que se da cuenta de las modificaciones que el Tratado en cuestión introduce en el Derecho comunitario originario, o, en el caso de la Corte Penal Internacional del proceso de conclusión del Estatuto de Roma, su significado y contenido. Del mismo modo, los preámbulos de estas leyes orgánicas refieren el proceso interno de ratificación del Tratado, por lo que, si ha habido una Declaración del Tribunal Constitucional en razón del artículo 95.2 CE, se hacen eco de la misma (LO 10/1992; LO 1/2005).

IV. EL ARTÍCULO 2 LO 1/2008: UN ARTÍCULO SIN PRECEDENTES

6. La introducción en la LO 1/2008 del referido artículo 2 supone, como puede apreciarse, una singular novedad que aleja esta Ley de las precedentes. La tramitación parlamentaria de la Ley permite advertir, en primer lugar, que esta novedad proviene del Proyecto de Ley presentado

²² Cuya estructura es la siguiente: exposición de motivos, artículo único (autorización de la ratificación), disposición adicional única (que contiene una declaración interpretativa al art. 103.1.b) del Estatuto) y disposición final única (entrada en vigor).

por el Gobierno, el cual contenía tanto el señalado artículo 2 como el párrafo del preámbulo que justifica su inclusión²³, y, en segundo lugar, permite apreciar que ningún grupo parlamentario cuestionó este extremo.

De acuerdo con la Exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica presentado por el Gobierno, la reproducción en la Ley de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea resulta conveniente por motivos de transparencia y de proximidad al ciudadano²⁴, a los que, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación se refirió en la defensa del Proyecto en el Congreso de los Diputados²⁵.

²³ Que fue aprobado con una amplia mayoría en ambas Cámaras. El resultado de la votación en el Congreso de los Diputados fue: 330 votos emitidos; a favor, 232; en contra, 6; abstenciones, 2. Y en el Senado fue: 240 votos emitidos; 232 a favor; 6 en contra; 2 abstenciones.

²⁴ «Por último debe resaltarse con especial énfasis que, según el Tratado de Lisboa, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual, proclama, tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Se trata de un avance de considerable valor político, además de jurídico, en el proceso de construcción de la Unión y de la ciudadanía europea. Por ello, y porque se considera conveniente desde el punto de vista de la transparencia y de la proximidad al ciudadano, se reproduce en el artículo segundo de esta Ley Orgánica el texto íntegro de la citada Carta, tal y como ha sido publicado en el «*Diario Oficial de la Unión Europea*» de 14 de diciembre de 2007 (2007/C 303/01)».

²⁵ «Como es sabido, el fallido Tratado constitucional incorporaba el texto de la Carta al corpus mismo del tratado. No es este el caso del Tratado de Lisboa, el cual se limita a remitirse por referencia al texto de la Carta publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, aunque, eso sí, reconociéndole —esto es fundamental— pleno valor jurídico. Es esta una de las principales innovaciones que aporta el Tratado de Lisboa a la Unión Europea, y me atrevería a decir incluso que es la más significativa de todas ellas. Sucede, sin embargo, que dicha Carta, que pasa a tener valor de derecho primario de la Unión y a integrarse en nuestro bloque de constitucionalidad por la vía del artículo 10 de la Constitución, no iba a tener publicidad alguna en el *Boletín Oficial del Estado* e iba a entrar en nuestro ordenamiento, si se me permite la expresión, casi de tapadillo. Es por ello, por razones de transparencia y, sobre todo, por razones políticas, porque es un texto que reafirma el carácter político del proyecto de integración europeo y que representa al mismo tiempo lo mejor de los valores en que se asienta dicho proyecto, que el Gobierno ha considerado oportuno y adecuado reproducir en el artículo 2 de la ley, aunque jurídicamente no sea preciso, el contenido íntegro de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión», Intervención del Sr. Moratino Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en nombre del Gobierno para exponer el proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa, el 13 de diciembre de 2007. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación permanente. Sesión plenaria núm. 19 celebrada el jueves 26 de junio de 2008. *Diario de sesiones – CD*, núm. 20, pp. 14-16.

En su intervención en el Senado utilizó idénticos argumentos, que calificó como «razones políticas y de transparencia»²⁶.

Como se ha indicado, ninguna de las intervenciones habidas en ambas Cámaras cuestionó ni la inclusión en la Ley del referido artículo 2 ni las razones esgrimidas por el Gobierno para hacerlo²⁷. En general los parlamentarios intervinientes en los debates —que estuvieron marcados por el fracaso del Proyecto de Tratado constitucional y por el entonces reciente no de Irlanda en el referéndum de ratificación del Tratado de Lisboa celebrado el 12 junio de 2008— no se detuvieron en exceso en esta cuestión; cuando lo hicieron fue para destacar la incorporación de la CDFUE al Tratado y para señalar que tal incorporación es uno de los motivos que justifica el voto a favor del texto²⁸.

²⁶ «El artículo 2 recoge, como acabo de decir, el texto de la Carta de Derechos Fundamentales, con referencia al artículo 10 de la Constitución. Aunque esta reproducción literal no es necesaria jurídicamente, el Gobierno ha optado por ella para que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión tenga la publicidad que se merece en el ordenamiento jurídico español mediante su reproducción integral en el *Boletín Oficial del Estado* como parte de la ley orgánica de ratificación», Intervención del Sr. Moratinos Cuyaubé, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en nombre del Gobierno para exponer el proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa, el 13 de diciembre de 2007. Senado. Sesión extraordinaria del Pleno celebrada el martes 15 de julio de 2008. *Diario de sesiones – Senado*, núm. 10, año 2008, pp. 397-399.

²⁷ Tampoco lo ha hecho la doctrina, hasta el momento. Ver, PÉREZ TREMP, P., «Artículo 93. La integración...» *loc.cit.*, quien se limita a hacerse eco del mismo (p. 1567).

²⁸ Así lo hicieron, en concreto, la Sra. Díez González (Grupo Parlamentario Mixto): «Anuncio que votaremos a favor, fundamentalmente, por la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales» (*DS – CD*, núm. 20, 26 de junio de 2008, p. 17); el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) (Sr. Erkoreka Gervasio): «Solo la Carta de los Derechos Fundamentales, que adquiere valor jurídico, que adquiere el mismo valor jurídico que los tratados, sería una razón suficiente para avalar el texto que hoy se somete a nuestra consideración» (*DS – CD*, núm. 20, 26 de junio de 2008, p. 24); el Grupo Parlamentario Popular (Sra. Becerril Bustamante): «La Ley orgánica tiene un artículo número 2, al que se ha referido el señor ministro, que es la Carta de los Derechos Fundamentales. Nos parece que es muy importante esta carta. Es verdad que no está dentro del tratado, pero sí tiene valor jurídico; los países tienen que interpretar sus Constituciones —la nuestra entre otras— a la luz de esa Carta de Derechos Fundamentales. Y el hecho de que 27 países —algunos de ellos que vienen de dictaduras, regímenes autoritarios— suscriban esta Carta de Derechos Fundamentales a mí me parece que es un logro magnífico para Europa» (*DS – CD*, núm. 20, 26 de junio de 2008, p. 27); y el Grupo Parlamentario Socialista (Sra. Valenciano Martínez-Orozco): «Seguramente lo más importante de todo es el impulso a los derechos que el tra-

V. EL ARTÍCULO 2 LO 1/2008: CONTENIDO Y VALORACIÓN

7. El contenido del artículo 2 LO 1/2008 es doble. En primer lugar, afirma que la CDFUE integra el Derecho internacional de los derechos humanos vigente para España y que, por tanto, se constituye en un elemento de interpretación de las normas de derechos fundamentales.

La inclusión de la CDFUE en el marco de los textos de protección de derechos humanos a los que se refiere el artículo 10.2 CE recoge una práctica jurisdiccional ya existente. En efecto, los altos tribunales españoles también han recurrido a la CDFUE como fuente interpretativa de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce. La primera ocasión en la que el TC recurrió a la CDFUE para interpretar una norma de Derecho español sobre protección de derechos fundamentales fue en 2000, el mismo año en que se aprobó la Carta, y el TC se remitió al artículo 8 (protección de los datos personales) y a la Directiva 95/46 sobre protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y libre circulación de estos datos. Mediante el recurso a estos y otros instrumentos internacionales, la STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 8, precisó el significado y el contenido del derecho a la protección de datos personales, reconocido en el artículo 18.4 de la Constitución Española.

tado fija. El texto de la ley que hoy votamos contiene dos artículos. El segundo y más visible es la Carta de Derechos Fundamentales, que dota de mayor valor democrático a los fundamentos de la Unión. La Carta es un paso clave para la construcción de una Europa política, por la que los socialistas apostamos sin fisuras, y recupera además la esencia de las declaraciones de derechos de todos los procesos políticos constituyentes» (*DS – CD*, núm. 20, 26 de junio de 2008, p. 29). Y en el Senado, el Grupo Parlamentario Catalán de *Convergència i Unió* (Sr. Vilajoana i Rovira): «Resumiendo, solo la Carta de Derechos Fundamentales, que adquiere valor jurídico al mismo nivel que los tratados, ya sería, señor ministro, señorías, una razón suficiente para avalar el texto. Esto no es anecdótico, estamos en una Unión Europea con países que vienen de situaciones con un nivel de democracia básico donde estos derechos no han sido respetados, y que ahora nos encontremos que en el tratado 27 países europeos – repito, los cuales muchos de ellos no lo habían hecho – reconozcan este hecho nos parece fundamental» (*DS – Senado – Pleno*, núm. 11, 15 de julio de 2008, p. 404); y el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrès (Sr. Sabaté Borràs): «Es precisamente con este tratado donde la Carta de Derechos Fundamentales, proclamada en Niza, adquiere carácter jurídicamente vinculante, y este es uno de los aspectos más importantes de la propuesta que se somete hoy a deliberación y votación» (*DS – Senado – Pleno*, núm. 11, 15 de julio de 2008, p. 405).

Con posterioridad el TC se ha referido a los artículos 18 y 19 (derecho de asilo y derecho a no ser expulsado, extraditado o devuelto a un Estado donde haya grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes)²⁹, 21.1 («que contempla de manera explícita la <orientación sexual> como una de las razones en que queda prohibido ejercer cualquier tipo de discriminación»)³⁰, 23 (que consagra la igualdad entre hombres y mujeres)³¹, y 24.1 (derechos del menor)³², todos ellos de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha invocado los artículos 3 (derecho a la integridad de la persona), 8 (protección de datos personales), 9 (derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia), 11 (libertad de expresión y de información), 17 (derecho a la propiedad), 23 (igualdad entre hombres y mujeres), 41 (derecho a una buena administración), 45 (libertad de circulación y residencia),...³³.

La inclusión de la CDFUE en el Derecho internacional de los derechos humanos vigente para España responde a una doctrina sobre el alcance del artículo 10.2 CE muy consolidada, uno de cuyos elementos principales consiste en afirmar que procede realizar una lectura material —no formal— de los tratados aludidos en la disposición constitucional, que permita recurrir con efectos interpretativos no sólo a tratados internacionales de protección de los derechos humanos ratificados por España sino también a otros

²⁹ STC 53/2002, de 27 de febrero, FJ 3.

³⁰ SSTC 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3; 176/2008, de 22 de diciembre.

³¹ STC 273/2005, de 27 de octubre de 2005, FJ 6.

³² SSTC 138/2005, de 25 de mayo (FJ 4), 183/2008, de 22 de diciembre (FJ 3) y 17/2006, de 30 de enero (FJ 5). El FJ 3 de la STC 183/2008, dictada con posterioridad a la aprobación de la LO 1/2008 se refiere a la CDFUE en los términos siguientes: «Además, cabe citar aquí el art. 24.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, publicada en el DOUE de 14 de diciembre de 2007 e íntegramente reproducida en el art. 2 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de junio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, en que se establece que «[l]os niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez».

³³ Entre otras, SSTS de 11 de mayo de 2001 (Sala 1ª), 31 de marzo de 2004 (Sala 3ª), 29 de marzo de 2004 (Sala 3ª), 9 de febrero de 2003 (Sala 3ª), 5 de diciembre de 2002 (Sala 3ª), 8 de febrero de 2001 (Sala 1ª). Para un estudio de esta cuestión, ver, ALONSO GARCÍA, R., SARMIENTO, D., *La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: explicaciones, concordancias, jurisprudencia*, Cizur Menor (Navarra): Thomson - Civitas, 2006.

textos, como la jurisprudencia emanada de los órganos de control por ellos establecidos u otros textos o documentos producidos en el seno de las Organizaciones internacionales de las que España es miembro: recomendaciones de la OIT, resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, resoluciones y recomendaciones de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, principios y normas de Derecho comunitario europeo, etcétera³⁴.

En un plano más general, la obligación de recurrir al Derecho internacional de los derechos humanos vigente para España como elemento hermenéutico de las normas nacionales sobre derechos fundamentales ya estaba prevista en el, tantas veces, citado artículo 10.2 CE, sin que esta nueva mención aporte ningún elemento novedoso³⁵.

En atención a todo lo dicho, resulta claro que el artículo 2 de la LO que autoriza la ratificación del Tratado de Lisboa resulta, por repetitivo, innecesario —como por cierto reconoció el Gobierno en su intervención parlamentaria.

8. El segundo elemento que contiene el artículo objeto de comentario consiste en la reproducción del texto de la CDFUE. El Preámbulo de la Ley y el Gobierno han argumentado a estos efectos la importancia política de este texto y el principio de transparencia.

³⁴ Ver, entre los trabajos más recientes, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., JIMÉNEZ GARCÍA, F., *El derecho internacional en la Constitución Española: 25 años de jurisprudencia constitucional*, Madrid: Thomson / Civitas, 2006; GARCÍA ROCA, J., SANTOLAYA, P. (Coords.), *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; RIPOL CARULLA, S., «Constitución y tratados internacionales: la función integradora del Tribunal Constitucional», en ESCOBAR HERNÁNDEZ, E (Dir.), PASTOR PALOMAR, A. (Coord.), *Los derechos humanos en la Sociedad internacional del siglo XXI*, 2 volúmenes, Colección Escuela Diplomática núms. 15 y 16, Madrid: AEPDIRI / Ministerio de Asuntos Exteriores, vol. 2, 2010, pp. 161-177; SAIZ ARNAIZ, A., «La interpretación de los derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos», en CASAS BAAMONDE, M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.), *Comentarios a... Op.cit.*, pp. 193-208 (pp. 199-200). Y, del mismo autor, *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*, Madrid: CGPJ, 1989.

³⁵ Desde este punto de vista, parece tratarse de una nueva expresión de una tendencia del legislador a reiterar en cada cuerpo normativo de cierto significado el valor hermenéutico del Derecho internacional de los derechos humanos (art. 10.2 CE). Así lo hace también el art. 3.2 LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Pues bien, la Carta ya había sido publicada en el entonces *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (en rigor se publicó la proclamación solemne de aceptación del contenido de la Carta por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo³⁶). El *Diario Oficial*, como es sabido, se compone de dos series conexas (L para la legislación y C para las comunicaciones e informaciones) y el suplemento S (para los contratos públicos) y se publica en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea. La Carta se publicó en el número C 364, de 18 de diciembre de 2000 con el fin precisamente de darla a conocer en razón de su importancia.

Esta publicación resultó, sin duda, adecuada pues la CDFUE es un texto de Derecho comunitario europeo, encaminado a regular el comportamiento de las instituciones de la Unión Europea y de los Estados miembros cuando apliquen las normas de este ordenamiento. Y la publicación de la Carta respondía a principios generales del Derecho, como la igualdad de los ciudadanos ante la ley, en el sentido de que la ley debe ser accesible a todos y comprensible por todos, y la seguridad jurídica (la ley debe ser previsible en su aplicación). Dado que la Carta iba a adquirir carácter vinculante con motivo del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2007 —durante el proceso de ratificación del Tratado— fue proclamada por segunda vez y publicada, de nuevo, en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (núm. C 303, de 14 de diciembre de 2007)³⁷.

En fin, la reproducción en el *Boletín Oficial del Estado* de un texto que ya había sido publicado en español en el *DO* (por dos veces) —y que por lo tanto ya estaba incorporada al Derecho español— resulta redundante pues los objetivos que se pretenden alcanzar fueron los que animaron la primera publicación.

Por otra parte la reproducción en la LO 1/2008 de la Carta —que efectivamente puede entenderse que otorga un plus de publicidad a este instrumento normativo— no se corresponde con los objetivos previstos en el

³⁶ Esta proclamación fue aceptada por Recomendación del Parlamento Europeo de 14 de noviembre, el Consejo de Asuntos Generales de 4 y 5 de diciembre y Decisión de la Comisión de 6 de diciembre de 2000.

³⁷ Precisamente por haber sido publicada en 2000, el Tratado de Lisboa recurre a la técnica de la remisión externa, que «evita repeticiones inútiles y mantiene la longitud de la ley (del Tratado) dentro de unos límites razonables». MARTÍN CASALS, M., «La estructura básica de un manual español de técnica legislativa», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.); PAU PEDRÓN, A (Dir. Adjunto), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de derecho*, Madrid: Thomson / Civitas; Colegio Libre de Eméritos, 2004, pp. 243-278 (pp. 274-275).

artículo 10.2 CE a los que se anuda, ya que la obligación de recurrir a la Carta como criterio hermenéutico incumbe al legislador y a los jueces fundamentalmente, y éstos ya conocen el texto por su publicación en el *DOCE* y por su inclusión en colecciones legislativas diversas.

9. Así las cosas, ¿cuál es la razón de este artículo? Surgen dos posibles respuestas. La primera ha sido planteada por L. Martín-Retortillo a partir de la lectura de la Disposición final única de la LO 1/2008, que establece que «la presente Ley Orgánica entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado». ¿Supone —se pregunta L. Martín-Retortillo— el artículo 2 de la Ley un intento del legislador español de adelantar la plena vigencia normativa de la CDFUE (cuyo texto íntegro reproduce) desde el momento de vigencia de la Ley, aunque para el exclusivo ámbito del Derecho español? El propio autor responde que, de ser así, el esfuerzo es vano: porque todo lo que la Ley venga a suponer y, por tanto, también el artículo segundo, quedaría demorado, por ende a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa³⁸.

Ciertamente, concluido el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, la Carta ha adquirido obligatoriedad pues, a tenor del nuevo artículo 6.1 TUE, tiene «el mismo valor jurídico que los Tratados»³⁹. Pero esta obligatoriedad se produce desde el momento de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no desde su reproducción en la LO 1/2008.

³⁸ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión Europea y su incidencia en España (Con especial referencia a la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33, 2008, pp. 11-41, en particular, pp. 35-36. Estas reflexiones aparecen reproducidas en el trabajo «Anexo. Significado de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, y su doble funcionalidad», en MARTÍN-RETORTILLO, L., *Los derechos fundamentales y la Constitución y otros estudios sobre derechos humanos*, Zaragoza: Justicia de Aragón, 2009, pp. 473-487 (pp. 485-486). Del mismo autor, «la doble funcionalidad de la Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Lisboa (La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Boletín Oficial del Estado)», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 30, abril-junio 2009, pp. 135-158.

³⁹ El nuevo apartado 1 al Art. 6 TUE establece: «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.

Cabría una segunda explicación: considerar que con su reproducción el legislador ha buscado dar a la CDFUE una consideración especial como instrumento de protección internacional de los derechos humanos. Este planteamiento estaba presente ya en la cuestión que, con motivo del trámite de ratificación del proyecto de Tratado para una Constitución para Europa, el Gobierno formuló al Tribunal Constitucional (artículo 95.2 CE) sobre la posible contradicción, a la vista de lo establecido en el artículo 10.2 CE, entre la Constitución española y los artículos II-111 (ámbito de aplicación de la CDFUE) y II-112 (criterios para su interpretación) del Tratado.

En la respuesta del TC⁴⁰ queda clara la diferenciación en lo relativo a los efectos que producen los artículos constitucionales de ratificación (93 y 94 CE) e incorporación (artículo 96 CE) de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos, por una parte, y el artículo 10.2 CE, por otra, de tal modo que el carácter obligatorio adquirido por la CDFUE en razón de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no ha de influir sobre la eficacia interpretativa que el TC le ha reconocido.

Pero el artículo 2 LO 1/2008 no deslinda con claridad ambos elementos, provocando una cierta confusión sobre un tema que había sido correctamente resuelto por el TC en la Declaración 1/2004.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL ARTÍCULO 2 LO 1/2008 COMO DEFECTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

10. Por todo lo dicho, el artículo 2 en la LO 1/2008 puede considerar-

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».

Ver, MANERO SALVADOR, A., «El valor jurídico de la Carta de los Derechos fundamentales: de Niza a Lisboa», en FERNÁNDEZ LIESA, C.R., DÍAZ BARRADO, C.M. (Dirs.), *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Madrid: Dykinson / Instituto universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2008, pp. 113-132.

⁴⁰ El TC respondió que nada podría impedir que «en tanto que convenio sobre derechos ratificado por España, a través del procedimiento previsto en el artículo 93 CE, su eficacia interpretativa respecto de los derechos y libertades proclamados por la Constitución tuviera el alcance general previsto en el artículo 10.2 CE». Para añadir acto seguido que «el valor interpretativo que, con este alcance, tendría la Carta en materia de derechos fundamentales no causaría en nuestro Ordenamiento mayores dificultades que las que ya origina en la actualidad el Convenio de Roma de 1950 (...)» (FJ 6).

se innecesario, repetitivo y fuente de confusión. Este artículo, además, rompe la sistemática de las LO de autorización de tratados de integración y supone un ensanchamiento del ámbito material de estas últimas. Desde este punto de vista, debe considerarse cuando menos como un defecto de técnica legislativa.

La corrección técnica de las leyes⁴¹, cuestión importante en un contexto de proliferación normativa, presenta en España un grado mayor de relevancia pues resulta imprescindible para asegurar la cohesión de un Ordenamiento jurídico como el español caracterizado por su complejidad —dada la abundancia de titulares de potestad normativa autónoma, que se reconoce al Estado (artículos 66.2 y ss.; 94 y ss. y 97 CE), a las Comunidades Autónomas y territorios forales (artículos 137 y ss. y Disposición Adicional 1ª CE) y a los entes locales (artículo 137 y ss.)— y por ser un Estado internacionalmente integrado⁴².

La técnica legislativa tiene como objetivo final la seguridad jurídica, un principio garantizado por la Constitución (artículo 9.2) y que implica tanto la exigencia de la claridad, precisión de las normas y del ordenamiento en su conjunto (concepción formal), como el valor material de la confianza, la estabilidad y, en definitiva, la paz⁴³. En este orden de ideas, hay que referir la Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobier-

⁴¹ BENTHAM, J., *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales [etc.], 2000; ZAPATERO, V., *El arte de legislar*, Cizur Menor: Thomson / Aranzadi, 2009. Los primeros estudios sobre el tema realizados en España fueron realizados por el Grupo de Estudios en Técnica Legislativa GRETEL: *Curso de técnica legislativa*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989; Id., *La forma... Op.cit.* Los dos trabajos siguientes dan cuenta de los avances habidos en España desde principios de los años 90: SARMIENTO MÉNDEZ, X.A., «La técnica legislativa y XXV años de Derecho constitucional: Un análisis comparativo en Portugal», *Dereito*, vol. 13, núm. 1, 2004, pp. 311-357; VIVER PI-SUNYER, C., «Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década», *Autonomies*, núm. 21, 1996, pp. 15-31.

⁴² Tal es el enfoque con el que se aborda la cuestión en la obra colectiva CORONA FERRERO, J.M., PAU VALL, F., TUDELA ARANDA, J. (Coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid: Tecnos / Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1994.

⁴³ Pues como ha señalado A. E. PÉREZ LUÑO, la seguridad jurídica sirve para «establecer el clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad, que es presupuesto y función de los Estados de derecho», SAINZ MORENO, F., «El legislador racional y la predecibilidad de la conducta humana», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A.A. (Dir.); PAU PEDRÓN, A (Dir. Adjunto), *La proliferación... Op.cit.*, pp. 135-161 (pp. 160-161).

no, mediante la que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley⁴⁴.

En el presente caso, la deficiente calidad de la norma no parece jugar en detrimento de los particulares. Ciertamente no es éste el efecto que se deriva de la innecesaria y confusa reproducción de la CDFUE, de la afirmación de que la Carta forma parte del Derecho internacional de los derechos humanos vigente para España, o de la reiteración de que este cuerpo de normas internacionales debe ser utilizado como criterio hermenéutico,... Pero sí genera confusión en el Ordenamiento, al confundir los planos de la incorporación de tratados internacionales en el Derecho español y de la interpretación y aplicación de las leyes, al no explicitar la singularidad de la CDFUE como norma de protección internacional de los derechos humanos, etcétera.

Por lo demás, la inclusión de este artículo en una LO de autorización de la ratificación de tratados internacionales no puede considerarse como una cuestión carente de importancia; antes bien, la incorporación de este artículo:

1) añade al contenido de la ley un precepto cuyo objeto resulta ajeno al contenido típico —y hasta el momento único— de las leyes orgánicas de autorización de la ratificación de tratados internacionales de cesión de competencias derivadas de la Constitución;

2) provoca una ruptura de la correspondencia entre la indicación por el título del objeto o materia de que trata la ley y el contenido de la misma, que venía cumpliéndose en todos los supuestos anteriores; y

3) supone el abandono de la estructura o sistemática propia de estas leyes, y produce un ensanchamiento de su ámbito material.

⁴⁴ Lo expresó con las siguientes palabras: «Claridad y precisión, rigor y exactitud, coherencia y armonía en las Leyes, tanto internamente como con el conjunto del ordenamiento no sólo redundan en pro de intérpretes y juristas, sino, fundamentalmente, en beneficio de los propios destinatarios de las normas, en la medida que todo incremento en la seguridad jurídica ha de reducir considerablemente la litigiosidad y los conflictos», Citado en JIMENA QUESADA, L., *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid: Tecnos, 2003, pp. 199-200.

LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES
DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL *BOE*
(CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTÍCULO 2 DE LA L.O. 1/2008,
POR LA QUE SE AUTORIZA LA RATIFICACIÓN
POR ESPAÑA DEL TRATADO DE LISBOA)

RESUMEN: El artículo 2 de la Ley Orgánica reproduce la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y recuerda que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con lo dispuesto en la misma. Esta Nota examina este artículo y valora su incorporación a una Ley de autorización de tratados internacionales (art. 93 CE).

PALABRAS CLAVE: Derechos fundamentales, ratificación, tratados internacionales.

THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION
IN THE SPANISH OFFICIAL JOURNAL *-BOE*
(ABOUT ARTICLE 2 OF THE FUNDAMENTAL LAW NO. 1/2008, ON THE
RATIFICATION BY SPAIN OF THE TREATY OF LISBON)

ABSTRACT: Article 2 of the Fundamental Law No. 1/2008 reproduces the Charter of Fundamental Rights of the European Union and states that Spanish rules relating to the fundamental rights and liberties recognised by the Constitution shall be interpreted in conformity with it. This Note considers this article, particularly its inclusion in a law authorising the Government to ratify the Treaty of Lisbonne.

KEY WORDS: Fundamental Rights, International treaties, ratification.

LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE
DANS LE JOURNAL OFFICIEL ESPAGNOL-*BOE* (SUR L'ARTICLE 2
DE LA LOI ORGANIQUE 1/2008, D'AUTORISATION DE LA RATIFICATION
PAR L'ESPAGNE DU TRAITÉ DE LISBONNE)

RÉSUMÉ: L'article 2 de la Loi Organique 1/2008 reproduit la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne et rappelle que les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que reconnaît la Constitution seront interprétées conformément à elle. Cette Note examine cette article, tout évaluant sa incorporation a une loi d'autorisation des traités internationaux.

MOTS CLÉS: Droits fondamentaux, ratification, traités internationaux.