

Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional

Autora: Natividad Fernández Sola
(Coord.)
Dykinson, Madrid, 20004

En los inicios del proceso de formación de la hoy Unión Europea se pensó, aunque lejanamente entonces, en una futura unión de Estados que conjugase a todos los Estados de la Unión Europea, sus identidades, sus culturas,... se pensaba en una unión política de Europa sobre la base de una organización supranacional que fuera más allá de los propios Estados.

Hoy estas metas comienzan en cierta manera a cimentarse. Si ya comenzaban a observarse ciertos tintes federalistas en el proceso de formación de la Unión, recordando la formación de los Estados Unidos de América hace ya algunos siglos, y se asemejan en la organización al federalismo alemán, empiezan a delimitarse algunas líneas de actuación futura que quieren tomar como base la futura Constitución Europea. Finalmente, la reciente Conferencia intergubernamental celebrada el pasado junio bajo presidencia irlandesa, parece que este camino puede tomar pronto forma jurídica.

En este proceso de *construcción constitucional* cobra especial importancia la creciente toma de conciencia sobre el valor que tiene el respeto a los derechos fundamentales, lo que ha quedado plasmado en la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal y como se aprobó en el

Consejo de Niza de diciembre de 2000, en el Proyecto de Constitución, que proclama estos derechos con el más alto rango jurídico.

Tal y como señala FERNÁNDEZ SOLA en la presentación de este libro, ello ha supuesto “un importante revulsivo en la mentalización de las instituciones comunes y de los destinatarios de las normas comunitarias acerca de la necesidad de una proclamación clara, expresa, desarrollada y acorde con los tiempos actuales de los derechos fundamentales que las instituciones se comprometen a respetar en su quehacer cotidiano”

De esta manera, el objetivo del libro es recoger, la evolución que la protección de los derechos humanos ha experimentado en la Unión y el uso que se ha hecho de la Carta pese a su falta de positivación, circunstancia que no ha impedido su invocación ante el Tribunal de Justicia y en ciertos actos legislativos de Derecho derivado. Así, se recopilan las aportaciones a las *IV Jornadas sobre derechos y libertades fundamentales*, que bajo el título *Derechos fundamentales y Unión europea*, se celebraron en la Universidad de Zaragoza el 7 y 8 de noviembre de 2002, y donde los dos grandes ejes analizados fueron, en primer lugar, el significado de la Carta de Derechos y, en segundo lugar, la colisión existente en el sistema de protección derivado del Convenio Europeo de 1950, al que pertenecen todos los Estados Miembros, y el comunitario.

Sobre el primero de esos ejes se recogen, desde un punto de vista constitucionalista, las aportaciones, de RODRÍGUEZ BEREIJO, A., (*La Carta de Derechos Fun-*

damentales de la Unión Europea y la protección de los derechos humanos, Págs.11 a 36), MENÉNDEZ, A.J. (*Fundamentando Europa. El impacto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Págs. 93 a 126), BIGLINO CAMPOS, P., (*Derechos frente a la Unión, derechos frente a los Estados Miembros: el artículo 51 de la Carta*, Págs. 235 a 256), LÓPEZ CASTILLO, A., (*La Carta declarativa de derechos fundamentales de la Unión Europea entre la novedad y la tradición: algunas consideraciones introductorias*, Págs. 257 a 286), y POIARES MADURO, M., (*The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights*, Págs. 287 a 332).

El primero de ellos da una clara, completa, y muy adecuada visión de conjunto de la Carta de Derechos Fundamentales. Parte de la justificación de la causa que ha dado lugar a este texto como necesidad de “*garantía jurídica de protección de los derechos fundamentales frente a la creación y aplicación de las normas comunitarias más allá de la limitada protección que deriva de su fragmentario reconocimiento en los Tratados*” y “*del activismo judicial en la creación de derechos desplegado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuando ampara los derechos fundamentales*” ex art. 6.2 TUE.

De esta manera, trata el insatisfactorio e insuficiente sistema de protección dispensado por la Unión debido al limitado catálogo de derechos protegidos y a la inseguridad jurídica inherente al propio sistema de reconocimiento de derechos y su estándar de protección que resulta de la “*función jurisdiccional creativa y completiva del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*”.

Por tanto, se muestra partidario de la necesidad del reconocimiento de un catálogo explícito, ya que ello favorecerá la seguridad jurídica frente al actual sistema en que el Tribunal de Justicia decide cuándo un derecho fundamental es parte o no del Derecho comunitario. Finalmente, supone un *“avance en el proceso de constitucionalización de la Unión más allá de la tradicional visión economista de la Unión”*.

Junto a ello destaca el texto por ser *“prudente y equilibrado”* y romper con la habitual dicotomía entre derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos y sociales por otro —exigencia irrenunciable del modelo social y político europeo—, no creando nuevos derechos, pero sí ofreciendo no sólo una formulación novedosa sino incluyendo, por primera vez y de manera indivisible, los derechos sociales y económicos.

Concluye destacando que, junto a la Carta, se hace necesario una adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, como hoy ocurre en los ordenamientos nacionales.

El resto de los autores que hacen referencia al significado de la Carta prestan una atención especial a aspectos concretos de la misma. Así, LÓPEZ CASTILLO hace un recorrido por su contenido, afirmando que *“La carta trasluce una originalidad expresiva de una actualización que ya no es meramente formal, dado que alcanza a articular contenidos que, hasta su codificación por parte de los convencionales, o se inferían o se encontraban en derechos sectoriales dispersos”*.

Notable es la aportación de BIGLINO CAMPOS sobre el análisis del artículo 51

de la Carta. La autora es sensible a la preocupación por la influencia que ésta puede tener en el reparto de competencias, desconfianza apoyada en la naturaleza de los derechos fundamentales y el principio de competencia. Así, su preocupación radica en que la Carta altera *“los poderes de la Unión en todos los asuntos sobre los cuales los derechos fundamentales se proyectan”*, no obstante el artículo 51 pretende alejar este temor.

En su primer apartado este precepto recoge la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia en materia de derechos fundamentales, razón por la cual concluye que *“no parece que la entrada en vigor de la Carta modifique sustancialmente el tipo de control que el Tribunal de Justicia está ya efectuando sobre los actos e instituciones comunitarias de la Unión. Es más, al constituir un parámetro de enjuiciamiento sistemático y estable, puede servir para reforzar la aplicación homogénea y la primacía del derecho comunitario”* al permitir un mejor control de los poderes de la Unión. Así este artículo supone una consolidación del poder del Tribunal en el marco del Derecho comunitario

Si estos son los *problemas* que parecen presentarse al *enfrentar* la carta a la Unión, no menos dificultosa en hacerlo con respecto a los Estados. Así, lo primero que llama la atención es la difícil articulación entre la Carta y las Constituciones internas ya que ello puede acentuar los problemas de conexión entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos internos; ello unido al papel que han de jugar los jueces nacionales en el control de la adecuación de los actos estatales en aplicación del

Derecho comunitario. En este sentido, la principal duda que ha suscitado este precepto es determinar el grado de limitación que la Carta puede establecer sobre los Estados.

Preocupa igualmente el efecto que los derechos fundamentales pueden tener sobre el orden comunitario de competencias. Así, se parte de que los derechos fundamentales no son únicamente límites al poder sino que constituyen normas que afectan al orden de competencias, de esta manera son principios horizontales que no alteran la distribución de competencias pero sí imponen un deber de respeto a los órganos de la Unión. Todo ello cobra sentido en el artículo 51.2 de la Carta.

POIARES MADURO se mueve entre los polos de si la Carta es centro de la construcción política europea o bien un límite al crecimiento político de Europa.

A su juicio es más que probable que la Carta produzca importantes cambios en los valores y equilibrios institucionales de la actual Unión. Considera que las posibles dificultades de ésta, y donde se puede producir la colisión, son en el estándar de protección de los derechos fundamentales; las consecuencias institucionales según el valor legal de la carta -para lo que es importante definir el papel del Tribunal de Justicia en el sistema de la Unión-; el equilibrio entre las libertades económicas y los derechos sociales en la Constitución Europea, ya que la Carta parece estar llamada a corregir el déficit social en el *discurso constitucional europeo* eliminando la incertidumbre sobre el estatus y posición de los derechos sociales fundamentales

en el orden legal comunitario; la ciudadanía europea; y, el alcance del Derecho comunitario.

Por último, MENÉNDEZ realiza un estudio en línea con el del autor anterior. Así considera que el valor jurídico de la Carta toma su razón de ser en que refuerza los derechos fundamentales que ya se protegían con anterioridad a su proclamación.

De esta manera, a pesar del actual valor político simbólico de la Carta, ésta ha producido tres importantes consecuencias políticas: *el refuerzo del peso atribuido a los valores sociales en la acción de la Unión, especialmente cuando los mismos entran en conflicto con el desarrollo de las libertades económicas que definen el mercado común; ha hecho concreto y visible el catálogo de derechos de la Unión, y por ello habrá de convertirse en criterio fundamental a la hora de determinar si los Estados miembros o los países candidatos respetan los derechos de la Unión; y, las propiedades democráticas y participativas del proceso de elaboración de la Carta podrían contribuir a reforzar la acción de la Unión en defensa de los derechos humanos y la democracia, especialmente en el ámbito de las relaciones internacionales.*

Por lo que se refiere al sistema de protección, y desde el punto de vista del Derecho internacional público, se recogen las aportaciones de CHUECA SANCHEZ, A. (*Por una Europa de los Derechos Humanos: La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Págs. 37 a 58), SANZ CABALLERO, S. (*La Contribución del Consejo de Europa al acervo de la Unión Europea en materia de Derechos Fundamentales: siner-*

gias y divergencias entre ambos sistemas, Págs. 59 a 92), PÍ LLORENS, M. (*El ámbito de aplicación de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: Balance y perspectivas*, Págs.127 1 152), AZIZ, M., (*Fundamental Rights in the E.U.: Whose rights are they anyway... and who's right?*, Págs. 153 a 192).

En general todos ellos coinciden en que la Carta no ha aportado nada, o casi nada, al actual sistema de protección europeo. Así, éste se ve hoy configurado por dos sistemas superpuestos y que chocan entre sí: el dispensado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y el del Tribunal del Justicia de las Comunidades Europeas, en aplicación del respeto al Derecho comunitario que conceptúa los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario derivado de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros.

Siendo ésta la situación actual, y si bien a juicio de CHUECA SANCHO la Carta supera la negativa situación creada por el Dictamen 2/94, no termina la guerra judicial entre ambos sistemas de protección. Así, explícitamente reconocen este autor y SANZ CABALLERO que la única solución es la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Finalmente FERNÁNDEZ SOLA, N., en el ámbito de la política de asilo (*Valores e intereses en la protección de los derechos humanos por la Unión Europea. El caso de la política de asilo*, Págs. 193 a 234) y LOMBARDO, E. en el de la política de

género (*Algunas consideraciones sobre la igualdad de género en la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea*, Págs. 333 a 353) analizan la problemática concreta generada por la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea en estos dos ámbitos.

Para la primera, la aprobación de la Carta supone un cierto paso adelante ya que propicia un sentido inverso al que se da hoy en el ámbito de la Unión- donde predominan los intereses estatales- prevaleciendo los derechos fundamentales sobre los intereses estatales. De esta manera, considera que la “Carta hará prevalecer la perspectiva humanitaria sobre la del mercado único”.

En cambio la segunda de las autoras considera que la Carta es el “punto de partida de un proceso aún abierto y en evolución. (...) El tratamiento dado a la igualdad de género en la Carta es un ejemplo de la necesidad de dar un contenido más sustancial a unos derechos actualmente demasiado genéricos y neutrales. El potencial de la Carta reside en su capacidad movilizadora de un discurso sobre los derechos humanos en la Unión, que abra horizontes más amplios de los que están actualmente previstos en los documentos existentes”.

Si bien las opiniones no son, ni serán, unánimes con respecto al alcance y contenido que tiene y habrá de tener este texto, lo que sí parece claro, tanto para unos como para otros, es que, de una forma u otra, se ha producido un avance necesario en la catalogación de los derechos fundamentales que venga a colmar la actual laguna jurídica existente y consecuentemente la inseguri-

dad jurídica generada en aplicación de los derechos fundamentales por el Tribunal de Justicia.

No obstante es claro que existen ciertos puntos delicados que será necesario aclarar antes de su entrada en vigor en previsión de más que probables dificultades: el engranaje con las Constituciones internas y con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el lugar que ha de

ocupar en el incipiente *ordenamiento jurídico comunitario* y su sistema de fuentes, y la necesidad de configurar un adecuado sistema de protección y eficaces mecanismos jurídicos para que especialmente en aquello en lo que la carta avanza respecto a lo existente, no se quede en mera *declaración de intenciones*.

Irene Correas Sosa