

ANTONIO LÓPEZ CASTILLO (dir.) y MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN (coord.): *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Quince años de jurisprudencia*, 2.^a edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2025, 2260 págs.

Los autores y el objeto. Antonio López Castillo, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid y estudioso de la Unión Europea desde antaño, como investigador principal, con la colaboración de María Luz Martínez Alarcón, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, nos ofrecen una segunda edición de un libro colectivo valioso, útil y muy trabajado, *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Quince años de jurisprudencia*. Una obra cuyo esfuerzo acaso podría no haber tenido todo el impacto que se merece en su primera edición y por eso asumo gustoso esta reseña para contribuir a su divulgación. Participan en el estudio un equipo de expertos de referencia en distintas universidades y con distintas especialidades, un colectivo de amplias dimensiones dadas las dimensiones del reto: David Ordóñez Solís, Abraham Barrero Ortega, el sobrevenida y tempranamente fallecido Mariano García Pechuán, Miguel Ángel Sevilla, Alberto López Basaguren, Ágata María Sanz Hermida y Miguel Azpitarte Sánchez.

La estructura de la obra. El libro tiene una estructura lógica y predecible. Supone un comentario por artículos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000. Cada estudio incluye una reflexión doctrinal, unas concordancias normativas y jurisprudenciales, y unas sucintas referencias bibliográficas. Uno o varios autores afrontan el estudio de los diversos artículos de cada título de la Carta, que —como se recordará— se divide en valores que aglutinan familias de derechos. Una aproximación sistemática que siempre me ha parecido muy acertada y moderna, y sigue una brillante secuencia: dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Los derechos fundamentales especifican, positivizan y garantizan valores con un contenido axiológico: los concretan y desarrollan haciéndolos operativos. Cada familia de derechos suele tener criterios interpretativos propios y especificidades en el escrutinio judicial de las interferencias a veces con distintas intensidades. Este fundamento estimativo se revela esencial para comprender los derechos de manera sistemática e interpretarlos adecuadamente y en diálogo con otras declaraciones, pactos y convenciones como son las de Naciones Unidas, el Convenio Europeo de Derechos Fundamentales (CEDH) y las declaraciones constitucionales e internas. Los comentarios por artículos van precedidos de dos razonados estudios introductorios que acomete el director de la investigación, Antonio López Castillo, y finalizan con un extenso y buen análisis del título VII sobre las disposiciones generales que rigen la interpretación y aplicación de la Carta y que hace Miguel Azpitarte; ambos estudios están llenos de sugerentes reflexiones.

El basamento de la jurisprudencia y los estudios colectivos. No es el único estudio que la doctrina española ha hecho sobre una Carta que ya no es nueva, pues albergamos variadas experiencias, y que finalizó un largo camino hacia un catálogo de derechos de la Unión. Pero un estudio tan exhaustivo —y ahora revisado— como este debe considerarse una innegable referencia, pues nos permite dar por recopilada y sistematizada la jurisprudencia y acceder a abundante información. Recordaré, entre otros, los trabajos colectivos dirigidos por Ana Carmona Contreras (*Las cláusulas horizontales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: manual de Uso*, 2020), Xavier Arzo Santisteban (*La irradiación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2024) y Santiago Ripoll Carulla (*La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, veinte años después*, 2022), así como las sucintas reseñas de jurisprudencia cuatrimestral que el grupo que coordino publica con prontitud en la *Revista Española de Derecho Administrativo. Crónicas de jurisprudencia* junto a otras jurisprudencias sobre derechos. Es una bibliografía amplísima en lengua inglesa. A partir de ahí, debemos analizar esta «confluencia de estándares» europeos sobre derechos, reflexionar, construir razones y argumentos, y decantar unas *quaestiones disputatae* que interconecten con el resto de las declaraciones en el constitucionalismo europeo multinivel. El libro que reseño afronta estos retos.

¿Una Carta democráticamente legitimada? López Castillo se pregunta si la Carta es una declaración «democráticamente legitimada» (pp. 45 y ss.) por su relación con el Parlamento Europeo, representación de los pueblos nacionales, y la Convención, y al poseer el valor de los tratados originarios. No estoy seguro de la respuesta adecuada. Los derechos arrancan de textos formales que poseen una legitimidad democrática en el momento de su aprobación, pero son interpretados por tribunales —de forma incesante— en una interpretación evolutiva y constructiva de normas, a veces mediante verdaderas «sentencias interpretativas» e incluso «mutativas» de la exégesis del texto escrito. Los derechos se especifican no solo con normas primarias con rango de ley, una mediación judicial inevitable, pues las normas reconocedoras de derechos tienden a carecer de supuestos de hecho y poseen una gran apertura e indeterminación, más aún cuando se trata de principios y no de reglas. La legitimidad de una declaración solo indirectamente es realmente una legitimidad democrática, antes bien se funda en las exigencias de motivación y fundamentación de las sentencias y en su capacidad suasoria tras una deliberación participativa e inclusiva. Estamos dentro de un circuito de garantías y no en el democrático representativo.

La modernidad de la Carta: una declaración nueva que amplía las garantías. Comparto plenamente las afirmaciones que en el libro se hacen sobre la originalidad de la Carta, que, pese a recoger las ricas herencias del CEDH, las

tradiciones constitucionales comunes —la cultura del constitucionalismo— y el derecho de la Unión, fue bastante más allá de una mera «encomienda de refundición», para ubicarse como la declaración de derechos más moderna y poder calificarse, como el libro hace, como una verdadera «refundación». Entre otras razones, sobre todo por no disociar entre derechos sociales y civiles y derechos políticos, pero asimismo al incorporar algunos nuevos derechos que no estaban en el CEDH y poseen buena factura. Estos derechos sociales, económicos y culturales, «nuevos» derechos o contenidos nuevos de derechos viejos respecto del paradigma del sistema del Convenio, debe reconocerse que fueron muchos y relevantes. Pensemos en la protección de datos de carácter personal. La libertad de las artes y las ciencias. Un verdadero derecho a la educación de amplios contornos. El derecho al trabajo y la libertad de empresa. El reconocimiento directo del derecho de asilo sin necesidad de hacer carambolas e interpretaciones sistemáticas. Unas amplias dimensiones de la igualdad en distintas reglas y una prohibición de discriminación que se extiende a nuevos criterios odiosos. El pluralismo en sus distintas manifestaciones. Los derechos de los niños y las personas mayores y discapacitadas. El derecho —y se califica como tal derecho acertadamente— a las prestaciones de la seguridad y ayuda social. El derecho a la salud. Asimismo, los muy importantes derechos específicos de los trabajadores: información, consulta, negociación, acción colectiva, servicios de colocación, condiciones de trabajo justas, protección frente a despidos injustificados y la protección de los niños y jóvenes en el trabajo. En este ámbito es donde debe ser relevante un mayor diálogo con la Carta Social Europea renovada y la doctrina —muy desconocida y devaluada— del Comité Europeo de Derechos Sociales. La protección del medio ambiente y un nivel elevado de protección de los consumidores. En un trabajo colectivo, hemos calificado la aspiración de la Carta a un nivel elevado de protección del medio ambiente como una parte significativa de la identidad constitucional europea. La consagración del estatuto de ciudadano de la Unión en un haz de derechos, singularmente el derecho del sufragio, pero asimismo el derecho a la buena administración, el acceso a documentos, la protección diplomática y consular, y las tradicionales libertades comunitarias de circulación y residencia. Finalmente, pero no en importancia, los derechos en la justicia y manifestaciones del proceso debido: tutela judicial, juez imparcial, defensa, presunción de inocencia, los principios de legalidad, proporcionalidad y *ne bis in idem*. El libro ofrece una abundante información sobre el ámbito de estos derechos que no puedo mostrar aquí.

La adhesión de la Unión al sistema del Convenio pendiente desde hace demasiado tiempo. Conviene recordar —y reprochar— el decepcionante y unidimensionado Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia, de 18 de diciembre de 2014, sobre la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos

Humanos, plagado de problemas a menudo preventivos e imaginarios, conflictos virtuales, pero este control previo ha obstaculizado seriamente el necesario proceso de integración a través de derechos entre los dos sistemas europeos; y ya vamos para tres lustros de retraso injustificado, urge avanzar antes de que la cuestión se pudra. El dictamen pudo percibirse como una guerra entre tribunales o como un exagerado afán de protagonismo del Tribunal de Justicia (TJUE): una ausencia de suficiente empatía en el diálogo entre ordenamientos interconectados. No obstante, como contrapartida y desde ese momento, el Tribunal de Justicia ha comenzado a tomarse en serio y aplicar con frecuencia la Carta, y puede decirse que lo ha hecho dialogando normalmente con el sistema del Convenio. Pese a que el Tribunal de Luxemburgo no ha sido por sus orígenes, competencias y funciones un tribunal de derechos —a diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos— ni un tribunal constitucional —pese a aproximarse en algunos rasgos—, sino una institución muy distinta en sus funciones principales y definitorias y hábitos de razonamiento, va progresivamente ocupando también el lugar de un tribunal de derechos. Es un órgano jurisdiccional que se ocupa sobre todo de garantizar pormenorizadamente la unidad del mercado y los impuestos europeos y la primacía del derecho de la Unión, pero su parámetro es multidimensional y se está ampliando.

El progresivo proceso de aplicación de la Carta por el TJUE en diálogo con el TEDH y los tribunales constitucionales. En efecto, algo está cambiando y el TJUE ha ido creciendo en la interpretación y aplicación de la Carta hasta crear una doctrina abundante. La jurisprudencia del TEDH no le vincula en esta labor con un efecto de «cosa interpretada», mas debe «tenerla en cuenta» (*take into account*) por muy variadas razones. Me parece que así lo hace habitualmente con deferencia sin que surjan un gran número de conflictos. Es cierto, como advierte Miguel Azpitarte (p. 2099), que el TJUE ha mantenido una posición en la que niega que el Convenio goce de la primacía y eficacia directa propias del derecho de la Unión, una afirmación evidente. Pero ese no es el verdadero problema, sino advertir que los derechos del CEDH forman parte también del derecho de la Unión como principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, que deben hacer compatibles los estándares de ambos tribunales regionales siempre que sea posible. El art. 52.3 de la Carta pide que los derechos que correspondan a derechos del Convenio tengan «un sentido y alcance» igual a los que les confiere dicho Convenio; las explicaciones de la Carta hacían referencia expresa a sentencias del TEDH; sin perjuicio de que obviamente el derecho de la Unión pueda conceder una protección más intensa (pp. 2169 y ss.). Varios escenarios de diálogo judicial son posibles, según explicita Azpitarte. El Convenio puede ampliar la litera-

lidad de la Carta. El Convenio y su jurisprudencia pueden usarse para aclarar el contenido y la extensión de los derechos de la Unión, una situación habitual; así ha ocurrido por ejemplo al interpretarse que el umbral de gravedad de un maltrato a efectos de la aplicación del art. 4 de la Carta equivale a la intensidad demandada en el art. 3 CEDH. Pero cabe también una discusión —lo que no deja de ser diálogo judicial— o un análisis crítico de la jurisprudencia del TEDH en casos similares a los obligados a resolver por el TJUE, si bien las discrepancias deben resolverse con empatía y de modo prudente. Puede incluso que quepa una «interpretación parcialmente autónoma» de la Carta cuando no exista un consenso o equivalencia con el Convenio, matizando el mandato del art. 52.3 de la Carta, y puede que ese disenso parcial deba producir modificaciones posteriores en la jurisprudencia hermana. Puede también que la Carta determine la activación de una mayor protección que el Convenio (art. 53 de la Carta). No es de esperar que todos estos escenarios sean igualmente frecuentes.

Han sido mayores las controversias con algunos señeros tribunales constitucionales en algunos asuntos controvertidos que han asumido actitudes «desafiantes» (p. 95) como entrañan el *control de ultra vires* y la oposición de las *identidades constitucionales*, a menudo comprendidas, de forma indebida, como un escudo o una espada en vez de como un mecanismo de integración y relación con las identidades europeas al modo de una bisagra.

El resultado es en todo caso enriquecedor, pese a esos decepcionantes inicios en la adhesión al sistema del Convenio Europeo, que deberían modificarse adoptando las reformas normativas que correspondan y que están ya muy estudiadas. López Castillo afirma que se trata de un espacio «abarrotado» (p. 75) de intérpretes y la situación es, pues, compleja. Pero la Carta se ha convertido en un criterio interpretativo del derecho derivado de la Unión y en una referencia inexcusable en la exégesis de los derechos.

Un cuadrilátero de jurisdicciones. En otros estudios, he señalado que el escenario puede verse con la imagen de un cuadrilátero de jurisdicciones en concurrencia sobre derechos: el TJUE, el TEDH, los tribunales constitucionales y los distintos órdenes de la jurisdicción ordinaria. Sus pronunciamientos deben armonizarse mediante la lógica de una interpretación por estándares generales y la fuerza persuasiva del precedente. Me parece una suerte de analogía constitucional, comunitaria y convencional que permite avanzar de un caso a otro semejante, garantizando unos derechos equivalentes y evitando medidas y entendimientos incompatibles. Un sistema de «configuración casuística» (p. 47).

Algunos déficits en las herramientas teóricas. López Castillo censura con razón la actitud tradicional y escasamente adecuada a la realidad del Tribunal Constitucional español, que invoca todavía el art. 10.2 CE, *la apertura*

amistosa al derecho internacional de los derechos humanos, como fundamento de la recepción y proyección *ad intra* de la jurisprudencia del TJUE. Algo que afirma pudo tener sentido en un primer momento del desarrollo constitucional, cuando se comprendió el art. 93 CE como una previsión de carácter orgánico y procedimental, pero no tras el añadido de otras funciones desde el Dictamen 1/2004. Sería deseable, desde la lógica jurídica, que se reformara la Constitución para incorporar una verdadera *cláusula constitucional europea* que conceda un mejor anclaje al proceso de integración en la Unión y reconociera con rango constitucional la Carta, el sistema del Convenio y la vinculación a las sentencias de sus intérpretes supremos. España debe situarse a la vanguardia de la integración europea por su propia historia y dimensión como una mediana potencia necesitada de socios. Pero la reforma constitucional no se espera en estos tiempos absurdos de hipérbole y teología política, y, mientras tanto, el Tribunal Constitucional debería hacer un mejor esfuerzo hermenéutico.

Por parte del TJUE, Miguel Azpitarte (p. 2153) censura que no realiza esfuerzo alguno para aclarar el *contenido esencial de los derechos fundamentales* e ilustra el reproche con varios ejemplos donde el Tribunal sigue una mera interpretación tópica. En cambio, sí ha acertado a la hora de graduar la intensidad del importante *principio de proporcionalidad* (p. 2158) según los diferentes contextos y la naturaleza del derecho fundamental afectado. Es interesante la idea del TJUE de la «medida manifiestamente equivocada»; el legislador de la Unión posee una amplia discrecionalidad para tomar decisiones complejas en los ámbitos de sus decisiones políticas y económicas, «por consiguiente, solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida» (p. 2161) en relación con el objetivo que pretende puede afectar a su legalidad. Pero, en realidad, es un simple matiz a lo que es una fase del habitual juicio global de proporcionalidad sobre la necesidad de la medida. No menos importante es que el análisis del principio de proporcionalidad respecto de una medida nacional se deja normalmente en manos de la responsabilidad del juez nacional.

¿Derechos versus competencias? Se suscita, por otra parte, por López Castillo la «pulsión centrípeta que las declaraciones de derechos acreditan a la trayectoria de los federalismos» (p. 55). Estimo que conviene recordar el viejo debate del siglo XVIII entre federalistas y antifederalistas en los Estados Unidos, que ilustra esta tesis, si bien se acomoda a otra concepción de los derechos. Debe en todo caso partirse del mandato del art. 51.2 de la Carta, que prescribe que la misma «no amplía el ámbito de las competencias de la Unión ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados». El sentido y finalidad del precepto es plausible en una organización compuesta y muy compleja como

es la Unión. La competencia para regular las atribuciones de la Unión está en otras partes de los Tratados. Pero siempre he pensado que puede ser un mandato de cumplimiento muy difícil en la realidad de las cosas, porque pugna con la misma naturaleza de los derechos fundamentales que entrañan habilitaciones para actuar. Según el constitucionalismo europeo de origen alemán, existe una teoría de la doble naturaleza de los derechos fundamentales —que nuestro Tribunal Constitucional ha acogido— que lleva a comprenderlos como «derechos subjetivos» de las personas y grupos, pero también como «normas atributivas de competencias» a los poderes públicos para desarrollarlos y garantizarlos. Con mayor razón si añadimos la interesante doctrina de las «obligaciones positivas» de protección que el TEDH ha construido y proyecta incluso sobre los derechos de libertad. Estamos desde luego ante un mandato de autocontención para los tribunales en el ejercicio de su jurisdicción, pero no puede considerarse absoluto, y el profesor de la Autónoma acierta al decir que «tomarse en serio tanto los derechos fundamentales como la divisoria competencial» requiere «un serio esfuerzo de clarificación competencial» (p. 56). Una cosa puede llevar a la otra, no viven en cielos distintos.

La extensión de los derechos no permite eludir el procedimiento de reforma de los Tratados. La afirmación precedente es cierta, pero es una explicación insuficiente del problema de las relaciones entre derechos y competencias. Miguel Azpitarte (p. 2129) recuerda, narrando el Dictamen 2/2013, que la extensión de la tutela de los derechos no puede «dar lugar a fracturas del cuidado equilibrio del sistema competencial sobre el que reposa la Unión» y sus relaciones con los Estados miembros. Si bien advierte que, en realidad, el citado apdo. 2.º del art. 51 y el apdo. 2.º del art. 6 TUE expresan la aspiración de que la extensión de la tutela de los derechos al ámbito de la Unión, ya sea mediante la Carta o el CEDH, incluso tras la adhesión que tampoco modificaría este esquema, no permita eludir el procedimiento de revisión de los Tratados (art. 48 TUE). Me temo que hay ciertamente un margen entre una cosa y otra, y puede que algunas jurisprudencias consolidadas sobre derechos puedan llegar a producir modificaciones competenciales u obligaciones positivas de actuación.

La ciudadanía de la Unión. Entre sus virtudes, la Carta expresa con frase feliz que «la ciudadanía de la Unión se une a la ciudadanía nacional sin sustituirla» según afirma el art. 20 de la Carta y recuerda María Luz Martínez Alarcón (pp. 1581 y ss.). La ciudadanía europea entraña un verdadero estatuto de derechos y deberes, vinculados a los objetivos de la Unión, algunos de los cuales se enuncian en ese precepto o en el título V de la Carta y que no puedo ahora reseñar por razones de extensión. Una posición no necesariamente ligada a la nacionalidad de un Estado europeo sino por referencia a la nacio-

nalidad de un Estado miembro y los criterios que allí se regulen autónomamente. Es numerosa la jurisprudencia del TJUE sobre elecciones al Parlamento Europeo, las limitaciones al derecho de sufragio, y la extensión y funcionamiento de la inmunidad y otras prerrogativas de los parlamentarios en esa Cámara. Igualmente en las elecciones municipales. Sabido es que se reconoce en ambos tipos de elecciones el derecho de sufragio activo y pasivo de todo ciudadano de la Unión en el Estado miembro en que resida y en igualdad de condiciones que los nacionales de dicho Estado, lo que supuso en su día un avance considerable en el proceso de integración.

Potencialidades de la Carta. Las potencialidades de la Carta en todo tipo de procedimientos al interpretar el derecho derivado y también el primario, mediante una interpretación de conformidad con la Carta y una labor hermenéutica, y la creación de estándares sobre derechos equivalentes son muy amplias y previsiblemente poseerán una buena eficacia transformadora en muchas materias. Este libro ayuda a comprender las dimensiones del fenómeno.

Javier García Roca
Universidad Complutense de Madrid