

# artículos de investigación

## El impacto de los derechos fundamentales sobre las políticas públicas económicas a la luz del Tratado de Lisboa

María Soledad Santana Herrera

Juan Fernando López Aguilar, Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez y Lucio Pegoraro (directores de Tesis Doctoral)

El artículo explica, cómo a partir de la declaración Schumann, la UE está sumergida dentro de un proceso de transición, cuyo desenlace será la consagración de una Comunidad constitucional. El funcionamiento interno estará regido por los principios atinentes a los modelos federales y por los valores que anidan al "Estado de derecho". Asimismo, la CDFUE jugará un papel esencial pues conducirá a la extracción de principios comunes y potenciará los procesos de armonización legislativa. La trascendencia social reside en que los poderes públicos nacionales son meros ejecutores de las políticas públicas comunitarias, pues marcan la pauta de las políticas estatales.

*This article explains, how from the Schumann declaration onwards, the EU is deeply involved in transitional process, whose denouement will suppose the establishment of a constitutional community. The internal performance will be ruled for principles that are part of federal models and values that influences about "State of rights". Also, CFREU will play a fundamental role because will conduce to the extraction of common principles and will increase legislative harmonization processes. Social transcendent signifies that national public powers are simple executors of communitarian public politics, because these fix the guideline of state politics.*

### Introducción

Este artículo explica la relación subyacente entre las políticas públicas comunitarias y los derechos fundamentales (DF), así como los efectos que despliegan sobre las políticas públicas nacionales. Igualmente, a raíz de que el artículo 1.6 del Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido como Tratado de Lisboa, confiere a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) de fuerza jurídica vinculante, se expone cuál es la función que desempeñará dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la UE. Por ende, para comprender la CDFUE es necesario conocer el valor conferido a los DF, durante la evolución

del proceso de integración europea, lo cual será visto en las páginas que, a continuación, se presentan.

### El "proceso de integración europea"

Desde siempre, Europa destelló frente a los otros continentes por su particular idiosincrasia acerca de las formas de ordenación de la convivencia, y exportó sus valores, culturas y tradiciones al resto del mundo. Europa es cuna de civilizaciones, desde la edad antigua hasta la edad contemporánea, y comienza a abrirse una nueva edad, cuya nomenclatura todavía no ha sido acuñada, que se caracteriza por el fe-

nómeno de las "organizaciones supranacionales".

El continente europeo se distinguió frente a los demás por la consolidación de un patrimonio constitucional. Éste se caracteriza por una acentuada naturaleza antropocéntrica, ya que al individuo se le respeta su esfera de libertad y se le garantiza sus derechos frente a las injerencias de los poderes públicos. Asimismo, se acuñaron los valores y principios subyacentes al Estado de Derecho y la concepción inherente a la Democracia.

Sin embargo, en el continente europeo, se sucedían fuertes conflictos internos, a raíz de que el proceso de industrialización económica conllevó la búsqueda de recursos

naturales por parte de los Estados Europeos, tanto fuera como dentro del continente. Este hecho ocasionaba disputas entre los Estados a la hora de adquirir y repartirse las posesiones coloniales, lo cual, entre otras causas, desencadenó en las guerras franco-prusianas y las dos grandes guerras mundiales.

Tras las alarmantes y escabrosas consecuencias acaecidas a mano de los regímenes fascistas durante la II G.M., Europa se sumergió en sus propias miserias debido a que las desmesuradas ambiciones imperialistas trajeron consigo la ruptura de un patrimonio constitucional común y quebrantó el valor máspreciado: el respeto de los derechos humanos.

Europa resurge de sus cenizas. Sus principales protagonistas Francia y Alemania, junto a otros Estados europeos, asumen el compromiso de renunciar a la guerra y aúnan sus fuerzas para crear vínculos económicos y políticos. La finalidad trazada era garantizar la paz, el bienestar de la economía europea encaminada a otorgar una alta calidad de vida a sus ciudadanos, y, fundamentalmente, preservar los derechos y libertades de las personas que se hallen en su territorio. Este compromiso tuvo como resultado la activación del "proceso de integración europea".

Asumido el compromiso de alcanzar la paz y de edificar vínculos

económicos y políticos comunes entre los Estados Europeos, se plantea la cuestión de cómo puede materializarse dicho proyecto.

Existían dos posturas. Por un lado, los Estados que defendían la articulación de estructuras supranacionales cuya base descansaban en el respeto de los valores democráticos, los derechos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Por otro lado, los Estados proclives a la creación de estructuras regidas por la cooperación intergubernamental.

En este contexto, el 5 de mayo de 1949, nace el Consejo de Europa con la finalidad de fortalecer las democracias y preservar los valores del patrimonio constitucional europeo, y el 4 septiembre de 1950 surge el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH).

A raíz del discurso del Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schumann, el 9 de Marzo de 1950, van adquiriendo vida propia las organizaciones supranacionales.

La esencia de su planteamiento radicaba en "la política de los pequeños pasos". La lógica del "proceso de integración europea" no culminaba en una obra final de conjunto, sino en establecer progresivamente los cimientos que claudicase, finalmente, en una unión po-

lítica entre todos los pueblos de Europa, y en el método funcionalista donde las acciones se emprendían en función de los fines a alcanzar por las Comunidades Europeas (CE).

El primer paso requería, como condición indispensable, una alianza entre Francia y Alemania; no obstante, dejaba las puertas abiertas al resto de los países europeos. En consecuencia, el 18 de abril de 1951 se creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, que expiró el 23 julio de 2002, pues nació con un plazo limitado de 50 años. Al tiempo, tras la Conferencia de Messina, irrumpió la Comunidad Económica Europea (CEE), el 25 de marzo de 1957.

En ambos casos, el propósito era constituir un mercado común que descansase en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, así como fijar las directrices para desarrollar una política económica común que, progresivamente, se expandiría hacia otras políticas públicas que subrogarían las competencias soberanas para situarse en el ámbito supranacional.

Nos encontrábamos frente a la llave maestra que nos situaba en el camino de alcanzar la integración política, a la vez que desvanecía los conflictos entre los EEMM al estar inmersos en la consecución de un proyecto común que revertiría a

favor de una mejor calidad de vida de sus ciudadanos.

### Los derechos fundamentales dentro del “proceso de integración europea”

Entre los Estados fundadores era una constante la preocupación de preservar los derechos y libertades de los individuos. Tan poderosa razón marcó que las Constituciones nacidas tras la postguerra mundial gozasen de una naturaleza marcadamente antropocentrista. Paralelamente, el texto que regía la política económica de las CEE adolecía de una declaración de derechos ya que, aparentemente, semejantes actos normativos no socavarían los derechos y libertades de los particulares.

Paradójicamente, el individuo pronto comenzó a reclamar protección frente a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Ambos inhibían sus competencias pues los primeros habían efectuado una cesión de competencias jurisdiccionales a favor del TJCE dentro de la esfera de las materias objeto del Tratado y el segundo argüía que los DF no constituían una competencia comunitaria sino estatal.

La respuesta del TJCE desató la polémica de las primigenias Cortes

Constitucionales existentes en la CE, Alemania e Italia, que comenzaron a medir la validez de los actos normativos comunitarios a la luz de sus Constituciones nacionales. Ante esta situación, el TJCE se vio ante la obligación de reconocer a los DF, para salvaguardar la aplicación inmediata y uniforme del Derecho comunitario en todos los EEMM, ya que ambos países desafiaban con no aplicar los actos comunitarios que lesionasen los DF.

Entonces, el TJCE introdujo a los DF como uno de los elementos que conforman los principios generales del Derecho comunitario en cuya virtud constituye el parámetro que mide la validez de los actos normativos comunitarios. A fin de extraer los criterios que conforman a los DF, adoptaba como “fuentes de inspiración” las “tradiciones constitucionales comunes” de los EEMM así como los acuerdos y tratados internacionales ratificados por éstos en la materia que nos ocupa, principalmente, el CEDH. No obstante, el TJCE recalca que los DF no constituían una competencia comunitaria y garantizaba su respeto siempre y cuando en el marco de un litigio comunitario estuviese en juego un DF invocado. A pesar de esta respuesta, la Corte Constitucional italiana manifestó su conformidad, pero aclaró que si se producía una violación de los derechos de los particulares no renunciaba a

ejercer el control de constitucionalidad de las normas que vulnerasen los valores que inspiraban a su ordenamiento jurídico.

Con el Tratado de la Unión Europea (TUE) se consagró una fuerte reforma institucional. El resultado fue el nacimiento de la UE, que se articuló sobre la base de la CEE. No obstante, se extingue la nomenclatura económica pasando a denominarse, sin más, Comunidades Europeas (CE) lo cual tiene un significado marcadamente político. A causa de que no es tan solo una organización exclusivamente económica, sino que extiende su radio de acción a la consecución de otros fines, y se introducen dos pilares intergubernamentales: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJP).

La importancia de esta operación reside en que se cristalizaban los primeros pasos de la unión política donde se materializa la naturaleza abierta del “proceso de integración europea” a fin de alcanzar una unión cada vez más estrecha entre todos los pueblos de Europa. La consecuencia más trascendente fue que se normativizó el reconocimiento expreso de los DF a través del artículo 6.2 del TUE. Esta disposición acuñó la fórmula fraguada precedentemente por el TJCE e implícitamente fraguaba el triple marco de protección que gozan los mis-

mos dentro de la CE, tras expresar que su observancia estaba en consonancia con el CEDH y las "tradiciones constitucionales comunes" de los EEMM.

## El significado de la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea

El nacimiento de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) representaba la primera parada de un trayecto que conduciría al "proceso de integración europea" hacia su destino final, la consagración de la unión política, que terminará materializándose como una "Comunidad constitucional supranacional".

Desde una dimensión política, significaba que la UE procedía a efectuar una operación de ampliación integrando a los países de la Europa oriental, los cuales recientemente habían salido del bloque de las "democracias populares". Por ende, progresivamente se extinguirían las barreras ideológicas que separaron a Europa tras el final de la Guerra Fría cuyo propósito estaba latente desde la génesis del "proceso de integración europea". Ello requería proceder a una operación de profundización que se traduciría en refortalecer la legitimidad democrática de la UE a través de la

promoción y protección de los DF; acercar el "proceso de integración europea" a sus ciudadanos; estructurar la vida y el espacio político europeo en el contexto de una Europa ampliada; integrar todas las áreas, ya sean económicas, políticas o sociales, que a su vez le permitiese afrontar los desafíos de la globalización económica y la interdependencia de la economía. Dichos objetivos fueron desarrollados por el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (PTCE) cuyo texto no entró en vigor y, posteriormente, fueron asumidos por el actual Tratado de Lisboa.

Desde una dimensión sociológica, la CDFUE confiere visibilidad a los valores sobre los que se fundamenta la UE frente a los ciudadanos, así como constituye un freno frente a los recientes Estados que se han incorporado a la UE y ante las futuras ampliaciones, como puede ser la adhesión de Turquía.

Desde una dimensión jurídica, la CDFUE únicamente se limitó a recoger la lista jurisprudencial de derechos y libertades que había sido elaborada por el TJCE. Por tanto, cristaliza la esencia que nutre a los DF dentro del ordenamiento jurídico comunitario. En definitiva, la función socioeconómica conferida a los mismos, ya que están subordinados a los objetivos y la estructura de las CE. En otras palabras, la

observancia de los DF se mide en función de la coordenada principal: el desarrollo del mercado interior.

La promulgación de la CDFUE no significa que se haya producido una transferencia de competencias soberanas en la esfera de los DF, pues siguen ostentándola los EEMM. Tan sólo, significa que, dentro del marco de aplicación del derecho de la UE, los poderes públicos comunitarios deben respetar los derechos, libertades y principios recogidos en la CDFUE.

Paralelamente supone que, cuando normativamente los poderes públicos comunitarios desarrollen las políticas públicas comunitarias, transversalmente las mismas inciden en la esfera de los DF, ya que es muy difícil que, dentro de un ámbito material de regulación, no se encuentre un DF afectado. A modo de ejemplo, las políticas de visado, asilo e inmigración suponen la afeción del derecho a la tutela judicial efectiva, la dignidad humana, la integridad personal, etc. y, por tanto, la regulación normativa tiene que contemplar su observancia.

Además, indirectamente, los DF, dentro de los sistemas jurídicos nacionales, absorben la función socioeconómica que gozan los mismos dentro del ordenamiento jurídico comunitario. Por su parte, las políticas públicas comunitarias no entran dentro del tratamiento ético

de cuestiones como la homosexualidad, la transexualidad, las parejas de hecho, el aborto, etc., las cuales reciben diferentes tratamientos dentro de los sistemas jurídicos nacionales. Empero, si estas cuestiones colisionan con las libertades económicas o con los principios fundamentales comunitarios como el principio de no discriminación en el marco de un litigio donde se invoque un acto normativo comunitario, los segundos prevalecen sobre los primeros, no obstante el TJCE no entra jamás a realizar juicios de valor ya que es respetuoso con la cultura de cada EEMM.

Igualmente, la CDFUE suscita el problema de que, dentro del marco del ordenamiento jurídico comunitario, se transforma en el referente principal y desplaza a un plano auxiliar a las Constituciones nacionales y cualquier instrumento normativo existente en la materia. Ello significa que si media un DF afectado priva a los órganos jurisdiccionales nacionales de realizar una interpretación divergente de la que ha sido conferida por los poderes públicos comunitarios cuando apliquen el derecho de la UE. Además, se suma el hecho de que la UE se adherirá al CEDH y a sus protocolos dentro del marco de sus competencias, lo cual trae consigo la problemática de que no todos los protocolos han sido ratificados por todos los EEMM. Por tanto, si la UE

ratifica todos los protocolos, dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario, incidirán sobre los sistemas jurídicos nacionales de los EEMM, hayan sido o no ratificados por éstos.

Inversamente la CDFUE convivirá con las "tradiciones constitucionales comunes" de los EEMM y el CEDH. Consecuentemente, se erige en un "estándar mínimo de protección" que permite la entrada de las Constituciones nacionales, el CEDH y otros instrumentos normativos, si confieren un mayor nivel de protección a los derechos, libertades y principios recogidos en su texto. Esta situación provoca la interconexión normativa entre los diversos instrumentos jurídicos existentes que conduce a la proliferación de principios comunes dentro del "ordenamiento jurídico supranacional europeo".

Finalmente, este hecho se verá intensificado, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, al conferir de fuerza jurídica vinculante a la CDFUE, la cual se erigirá en el punto de encuentro entre los diversos sistemas jurídicos, favoreciendo los procesos de armonización legislativa en la esfera de los DF.

## Conclusiones

La trascendencia de la declaración del Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schumann, radicó en que marcó el método del "proceso de integración europea", es decir, la lógica funcionalista y "la política de los pequeños pasos". Así, fijaba como objetivo inmediato la integración económica cuya finalidad era la integración política, y el instrumento que permitiría su consecución sería la armonización legislativa de las políticas públicas.

Semejantes coordenadas coexisten entre sí pues sin la concurrencia de una quiebran las restantes. La integración política se erige en condición necesaria para afianzar la integración económica pues la armonización de las legislaciones nacionales atinentes a la propiedad, la legislación contractual, la legislación concerniente a la regulación y limitación de la acción del mercado, la normativa que controla los costes de los daños causados por las externalidades del mercado o la protección penal de los bienes jurídicos patrimoniales e individuales tales como el blanqueo de capitales, el fraude, o el tráfico ilícito de mano de obra, entre otros, provoca en los operadores económicos y, en el ciudadano, la confianza de invertir su capital al generarse un clima de certeza y seguridad jurídica.

Dentro de todos estos ámbitos

La autora agradece la ayuda concedida por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y el Círculo de Empresarios de Gran Canaria.

materiales, en mayor o menor medida, siempre se verán afectados los DF, por ende, en este ámbito, es crucial los procesos de armonización legislativa que conduzcan a la extracción de principios jurídicos

supranacionales a fin de que el ciudadano perciba el sentimiento de seguridad y confianza dentro de la Comunidad.

Una vez más, Europa despunta a escala mundial, ya que este pione-

ro boceto ha sido exportado al otro lado del océano con el nacimiento de Mercosur y la Comunidad Andina en América Latina.

## Referencias bibliográficas

- AA. VV. (2008). *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, a cargo de Martín y Pérez de Nanclores, J. (Coord.), Madrid, Iustel.
- AA. VV. (2008). *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, a cargo de Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M. (Coords.), Madrid, Marcial Pons.
- Alonso García, R. (2001). El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea, en *Cuadernos de Derecho Público*, 2001, núm. 13, pp. 11-43.
- Arnold, R. (2002). El Derecho Constitucional Europeo a fines del Siglo XX. Desarrollo y perspectivas, en *Derechos Humanos y Constitución en Iberoamérica*, Lima, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.
- Cartabia, M (2005). La escritura de los derechos fundamentales en Europa y los poderes de los jueces, en *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, 2005, núm. 73, pp. 53-70
- Constantinesco, V. (2001). La Carta Europea de Derechos Fundamentales. Una visión desde Francia, en *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 2, pp. 179-195.
- Díez Picaso, L. (2002). *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas.
- López Aguilar, J. F. (2003). Una idea constitucional de la Europa de los ciudadanos, en *Revista de Estudios Políticos*, 2003, núm. 119, pp. 505-520.
- Santana Herrera, S. (2007). La función de los derechos fundamentales en la incipiente ciencia del Derecho constitucional europeo, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 9, pp. 127-146.

## Reseña curricular

**María Soledad Santana Herrera.** Investigadora en Derecho constitucional europeo. Obtuvo el Diploma de especialización en Derecho constitucional y ciencias políticas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el DEA por la ULPGC, y realizó un curso de verano sobre derechos humanos en el IUE de Florencia. Ha realizado estancias de investigación en la facultad de Derecho de la Universidad

de Bolonia, donde concluyó su licenciatura. Entre sus publicaciones destaca "La función de los derechos fundamentales en la incipiente ciencia del Derecho constitucional europeo", en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 9, 2007. Actualmente, es aspirante a Doctora en Derecho constitucional por la ULPGC.  
 Correo electrónico: solesantana@hotmail.com