

II. COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL

De la Europa de los mercados a la Europa de las personas. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea

Juan Ignacio Font Galán¹

Ha llegado la hora de construir juntos la Europa que no gire en torno a la economía, sino a la sacralidad de la persona humana, de los valores inalienables (PAPA FRANCISCO, Discurso al Parlamento Europeo, 25-XI-2014)

I. Tiempo y espacio de los derechos fundamentales. La historia de la Europa de los mercados revertida y lanzada en la dirección de los derechos de las personas

Es bien conocida la tradición de identificar los derechos por su edad (o “generación”) y su lugar de nacimiento y residencia. Se ha dicho, con razón, que los nuevos derechos tienen “espacio y tiempo”². Hoy el espacio de los derechos humanos y fundamentales es global y su tiempo se expande en largos horizontes hacia las generaciones venideras e incluso hacia la salud futura de la Tierra tan necesitadas, unas y otra, de cuidados. Esa doble dimensión espacio-temporal de los nuevos derechos invita a entender de modo diverso el *universalismo* (y la globalización) a través de los derechos fundamentales de las personas *que hacen hablar el mismo lenguaje a personas alejadas entre sí y que de esa manera van descubriendo un mundo nuevo en el que aparece el verdadero, grande, dramático relato común de nuestro presente*³.

¹ Catedrático de Derecho. Universidad de Córdoba.

² S. RODOTÀ (2017) *El derecho a tener derechos*, Madrid, Trotta, 27.

³ S. RODOTÀ (2017) cit., 15.

Este relato común, universalista, de “familia humana” se vale hoy más que nunca del lenguaje del derecho y, más específicamente, de aquel que consagra y garantiza los derechos humanos y fundamentales de las personas. Desde muchos y diversos campos de la cultura se confluye en esta idea. Así, el cardenal Angelo Scola ha proclamado que *el derecho se ha convertido en uno de los lenguajes en que se expresa el universo [...], y subraya que el derecho constituye hoy la lengua franca de los pueblos y las culturas*⁴.

Esta singular y doble confluencia entre derecho y espacio-tiempo merece celebrarse hoy, no solo como una paradoja histórica, irónica y esperanzadora, sino sobre todo como una realidad, al menos en alguna región mundial como la Unión Europea decidida a proclamar entre sus principios fundacionales los derechos fundamentales y comprometida a garantizarlos real y efectivamente.

La paradoja de la historia antes referida radica en la tensa confluencia del tiempo de los derechos fundamentales y el tiempo de desolación que se pretende como “fin de la historia” (fin de las ideologías y los grandes relatos de sentido capaces de unir a personas y lugares), fin de los grandes proyectos de liberación humana y social; tiempo también de cancelación de derechos civiles y vaciamiento de los sociales en aras de una ideología neoliberal hegemónica y su proyecto de globalización (solo) de los mercados. En este contexto temporal tan confrontado emerge con fuerza un clamor mundial, con nuevos sujetos históricos y nuevos relatos comunes de sentido, que con voluntad de resistencia civil apelan y reivindican los derechos fundamentales de las personas. La borrasca histórica a la que nos enfrentamos, desde las postrimerías del pasado siglo, ha podido amainar merced al gran consenso histórico institucional y social acerca de la codificación universal de los derechos fundamentales, instrumento capaz de poner en relación a todas las personas y a sus necesidades comunes.

Esta codificación universal de los derechos fundamentales, operante en la nueva cultura de lucha por los derechos arropada por una nueva teoría de la justicia, supone, de un lado, un ariete contundente y eficaz para resquebrajar y superar la vieja mentalidad y el dañino proyecto de construcción de la globalización solo a través de los mercados, con “descarte de las personas”⁵; y de otro, un acicate importante para la construcción de un nuevo modelo de constitucionalismo que, a partir del núcleo de valores del constitucionalismo social de posguerra⁶, se aventure en un audaz y más justo *constitucionalismo de las personas y sus necesidades*.

En este sentido, Stefano Rodotà advierte que

⁴ A. SCOLA (2010) “Sinfonia dei diritti se sono sostenibili”: *Il Sole 24 ore*, 5-IX, p. 28.

⁵ Es bien conocida la persistente denuncia de la “cultura del descarte” por parte del papa Francisco. Vid. entre otros documentos la carta encíclica *Laudato si'*, n. 22.

⁶ Vid. la Constitución de la República Francesa de 1946, la Constitución de la República Italiana de 1947 y la Ley Fundamental de Bonn de la República Federal de Alemania 1949.

hablar de constitucionalización de la persona es el modo más directo y jurídicamente más intenso para mostrar un trayecto antropológico que va del burgués propietario y contratante a la persona considerada como tal, irreducible a cualquier otra cosa que no sea el reconocimiento de su individualidad, su humanidad, su dignidad social: medida del mundo y, por tanto, persona no prisionera de otras medidas, como la del mercado o la de la razón pública [.....]. Se trata de la reivindicación de otro modo de entender los derechos fundamentales del que se sigue la nueva aventura del mundo con un ímpetu tal vez ingenuo, pero políticamente muy fuerte, de poner patas arriba todo el planeta, mundos todos sus pecados, restituidos a una especie de fuerza primigenia⁷.

¿No resuena en este nuevo relato de la Europa de los derechos fundamentales el eco de denuncia profética y de anhelo de utopía de Ignacio Ellacuría que nos instaba a *revertir la historia de esta civilización enferma, subvertirla y lanzarla en otra dirección*⁸? Ese eco *ellacuriano* pide firmeza para no ceder ni claudicar ante el desafío moral y político de esperar contra toda esperanza que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sea entendida y aplicada como una nueva convocatoria histórica para un renovado compromiso meta-europeo (universal) de revertir la historia de la civilización (y de la globalización) actual y lanzarla en dirección de las personas y sus derechos fundamentales.

Cierto es que los derechos fundamentales, pese a su reconocimiento universal, se sitúan en cada caso y circunstancia en coordenadas espaciales y geopolíticas concretas y diversas. La concienciación de necesidad e irreductibilidad de los derechos fundamentales y, desde luego, el compromiso político de su protección jurídica están lejos de ser uniformes en los distintos lugares del mundo, sobre todo en lo que se refiere a la protección y garantías jurídicas de estos derechos. Lamentablemente en muchas regiones del mundo los derechos fundamentales, solo formalmente proclamados, no logran, faltos de las necesarias garantías jurídicas, su realización efectiva⁹.

Pues bien, la confluencia espacio-temporal más lograda de los derechos fundamentales se ha dado en la Unión Europea al otorgarse en el año 2000 la *Carta de Derechos Fundamentales*, la primera del nuevo milenio, jurídicamente vinculante desde 2009¹⁰. Esta Carta, pese a todas las decepciones en su aplicación, ha hecho de la Unión Eu-

⁷ S. RODOTÁ, cit., 17.

⁸ Cfr. I. ELLACURIA (1989) "Utopía y profetismo desde América Latina": *Revista Latinoamericana de Teología* 17 y J. SOBRINO, (2014) "Civilización de la pobreza contra civilización de la riqueza para revertir un mundo gravemente enfermo": *Papeles de las relaciones ecosociales y cambio global* 124, 139-150.

⁹ L. FERRAJOLI (2014) *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Madrid, Trotta.

¹⁰ Este efecto jurídico vinculante se establece, merced al Tratado de Lisboa de 2007, en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en el que se declara que "la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la carta de 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".

ropea la región mundial con el más elevado reconocimiento de derechos y libertades para las personas.

Importa hacer notar que la extraordinaria novedad que abandera esta Carta europea radica en su vocación y proyección universalista, superando así el reducto espacial de la Unión Europea y el anclaje temporal que ata en corto al tiempo presente. La enorme altura de miras de este texto –que incorpora nuevos principios y valores a los fundacionales de la Unión Europea– estriba sobre todo en liberar la construcción europea de los clásicos vínculos espaciales y temporales de cualquier ordenamiento jurídico estatal; liberación que se extiende a vínculos ideológicos concretos y actualmente hegemónicos. Cabe decir, en este sentido, que se trata de una Carta o Tratado que no se desentiende del mundo (no europeo), ni de la humanidad, tampoco de la futura. En su Preámbulo la Carta contrae *responsabilidades y deberes tanto con los demás, como con la comunidad humana y las generaciones futuras*. Es, pues, una Carta atenta “a los demás” y a la “acción exterior”, esto es, a las periferias y cuidadora del planeta y sus habitantes del futuro; y rehúye una Europa atrapada en los mercados y ensimismada en un eurocentrismo excluyente e irresponsable respecto de los “otros”. Así pues, cabe decir, una Carta de derechos fundamentales para todas las personas y para la humanidad habitante de la Casa común.

2. La Carta de Derechos Fundamentales, un aporte de legitimidad y democraticidad de la Unión Europea

Es bien conocida, por otra parte, la amplia crítica de déficit de legitimidad y democraticidad de la Unión Europea, lo que unido al fiasco de una Constitución Europea, hace persistir la larga estela de aquella opinión crítica y decepcionada que se manifiesta, unas veces, en forma de denuncia política y social y, otras, en escepticismos e incomprendimientos por mor de no pocas de las políticas de las instituciones europeas que operan libremente no obstante la escasa o insuficiente legitimidad democrática de las mismas. Esto favorece el desafecto y escepticismo cívico por la construcción europea.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) enfrenta, precisamente, esta situación con ánimo de revertirla constructivamente. La idea de sancionar la Carta y de integrarla en el ordenamiento primario de la Unión Europea en el marco de los principios fundacionales se produjo en el Consejo Europeo celebrado en Colonia (junio de 1999). La preocupación capital que alentaba esa idea radicaba en subvenir al persistente déficit de legitimidad de la Unión Europea precisamente con una Carta de derechos fundamentales de las personas, en ausencia de una Constitución europea. La declaración del Consejo Europeo de Colonia así lo pretendía y manifestaba:

La tutela de los derechos fundamentales constituye un principio fundador de la Unión Europea y del presupuesto indispensable de su legitimidad.

Obviamente, la intencionalidad política de la Carta era “constitucionalizar” un modelo de *Europa de las personas*, el único legítimo y democrático, frente al modelo espurio y hegemónico de la Europa de los mercados. Promulgada la Carta, el tránsito de la Europa de los mercados a la Europa de las personas es ya política y jurídicamente ineludible. Solo esta Europa puede alcanzar plena legitimación democrática y con ello asegurarse el afecto y cercanía de la ciudadanía europea.

Es más, la Carta, como norma jurídica plena y con todo su contenido de reconocimiento de valores, libertades, derechos, deberes y responsabilidades, viene a conformar un *bloque de constitucionalidad* del ordenamiento de la Unión Europea; esto es, la Carta constituye un *parámetro enjuiciador de la legitimidad* de todas las políticas y normas de la Unión Europea. A partir de 2009 (entrada en vigor de la Carta) toda la acción política y normativa europea (desde el nivel de propuestas) ha de ser enjuiciada por su “impacto con la Carta”, que ejerce así una indeclinable función de *control de legitimidad* de todas las políticas y todas las propuestas legislativas. En este sentido se ha dicho que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al que corresponde velar por ese control de legitimidad, ejerce un papel propio de Tribunal Constitucional (de la UE).

Ahora bien, el concepto de legitimidad referido a las organizaciones políticas es inseparable del concepto de democracia. Solo es plena la legitimidad democrática. La Carta también enfrenta el denunciado déficit democrático de las instituciones de la Unión Europea. Dedicó un conjunto de normas decisivas para reordenar y garantizar el proceso democrático estableciendo las precondiciones para el ejercicio de la democracia participativa solo posible y efectiva si se respetan un conjunto de libertades y derechos; así, entre otros, la libertad de expresión e información (art. 11), la libertad de reunión y asociación (art. 12), el derecho a la educación (art. 14), la libertad profesional y derecho a trabajar (art. 15), la libertad de empresa (art. 16), el derecho de propiedad (art. 17), el derecho a la salud y la asistencia social (arts. 34 y 35), el derecho de acceso a los servicios de interés económico general (art. 36), etc.

El rostro de la *Europa de los derechos de las personas* es ciertamente muy diferente del de la Europa de los mercados y de los mercaderes. Pero es únicamente ese rostro personalista y social de Europa cincelado y grabado en la Carta el que puede reconciliar a las personas con un modelo de Unión Europea de rostro más humano y social, con menos deformaciones economicistas, controlado por el parámetro de legitimación democrática fundada en los derechos fundamentales, so pena de que una Europa de los mercados desentendida del vínculo social y de la racionalidad social se convierta en una Europa sin personas, sin *demos*, como tal vacía de democracia, sin consensos ni afectos cívicos y, por consiguiente, sin esperanza ni futuro.

3. La Carta de los Derechos Fundamentales, piedra angular y punto de partida de la Europa de las personas

Esta Carta, cabe sostenerlo con firmeza, se propone, en su eficacia diacrónica, transformar el modelo la Unión Europea; y no solo en su espíritu, sino en sus principios fundacionales que son normas jurídicas superiores de su ordenamiento primario. Ya se ha dicho que la Carta conforma el parámetro de valoración y enjuiciamiento de legitimidad democrática –cabe decir, *paradigma de constitucionalidad*– de todo el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, de la acción política de sus instituciones de gobierno y de la acción jurisprudencial de Tribunal de Justicia. La transformación de la vieja Europa de los mercados y de los mercados en la nueva Europa de las personas tiene en esta Carta su “piedra angular” donde se asienta su legitimidad jurídica y democrática. En su preámbulo se establecen las claves de la voluntad transformadora, personalista y social, de la nueva Unión Europea de las personas:

Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad (...) y sitúa a la persona en el centro de su actuación. (...) El disfrute de tales derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las generaciones futuras.

Dejo a los “pensadores de reflexión profunda”¹¹, creyentes, acomodar –fundamentar, mejor– este texto que habla de la “centralidad de la persona”, de los “otros”, de la “familia humana” y de las “generaciones futuras” habitantes en la Tierra, en los textos evangélicos y en los documentos del Pensamiento social cristiano. No sería justo dejar de reconocer que esta Carta “angular” de la nueva Europa se nutre mucho del “patrimonio espiritual y moral” del cristianismo, aquí “secularizado” e integrado en “el acervo común cívico”, el cual, a mi juicio, resulta “regulado” normativamente en esta Carta “constituyente” de la Europa de las personas.

Cierto es que por más que sea de celebrar la promulgación de la Carta, su aplicación real y efectiva y, así, su realización histórica plena solo puede lograrse “en marcha histórica” y en tanto sea impelida por una voluntad política legítima y democrática. En realidad, la Carta es solo un “punto de partida” que con plena legitimidad democrática impele, por medio del reconocimientos de derechos fundamentales de las personas, a romper con los reduccionismos y egoísmos de la racionalidad economicista de la Europa de los mercados, y a construir un modelo socioeconómico “centrado en la persona” y responsable de la “comunidad humana” actual y futura. Precisamente con el relato de estos derechos fundamentales se reconstruye el “sistema constitucional europeo”. La novedad de este sistema social y económico se pone de manifiesto tan pronto se recuerde que los viejos Tratados fundacionales no contenían referencias a los valores y principios de dignidad, de igualdad y de solidaridad, solo recogidos en el artículo 2 del Tratado de Lisboa (2007), merced a la previa consagración (año 2000) en la

¹¹ Esta expresión fuerte es original del papa Benedicto XVI en la carta encíclica *Caritas in Veritate*

Carta de Derechos Fundamentales, verdadero “punto de partida” para la reconstrucción personalista y social de la Unión Europea¹².

4. Europa: una comunidad de derechos para la comunidad humana. Axiología y sistemática de la Carta

Importa destacar que la serie de derechos que consagra la Carta conforma una unidad normativa de *derechos indivisibles y universales*. La indivisibilidad de los derechos y su universalidad es el resultado de una avanzada política del derecho con la que se pretende establecer *el nexo necesario entre todos los lugares y personas del mundo y su proyección hacia el futuro*¹³. La Carta europea crea una *comunidad de derechos para la comunidad humana presente y futura*, superando así los confines espacio-temporales de los viejos Tratados fundacionales y las ordinarias legislaciones internacionales.

La Carta europea recoge la doctrina más avanzada del constitucionalismo de los derechos humanos, civiles y sociales al establecer la *indivisibilidad y universalidad* de los mismos. Esta doble naturaleza cualificada de los derechos fundamentales se establece tanto en la axiología como en la sistemática de la Carta.

El eje axiológico de esta radica en la dignidad humana, la igualdad, la solidaridad y la justicia en el marco de la comunidad humana presente y futura¹⁴. La centralidad de la persona –que sustituye al “individuo”– extendida a la comunidad humana descentra el mercado, su lógica y su ordenamiento, que quedan en posición subalterna, en pérdida de su hegemonía. Esta axiología de la Carta explica que los derechos de las personas no pueden supeditarse a las libertades económicas y a las decisiones de los mercados. La indivisibilidad de los derechos fundamentales se formula en el Preámbulo como “valor-principio” fruto de un *constructo conceptual* que concibe los derechos en su conjunto como “vértebra” articulada e indivisible, de modo que ya no puede supeditarse los derechos sociales a otros derechos o libertades de naturaleza económica. En este sentido, la Carta está lejos de poder interpretarse como una simple “pieza ortopédica” correctora de defectos o lagunas de los Tratados fundacionales. Más bien, esta es, en su elemento, “piedra angular” de la Europa constituida en estos Tratados, a los que la Carta se suma *con el mismo valor jurídico*¹⁵.

En este sentido, llama la atención que la Carta abandona la distinción de los derechos por “generaciones” (civiles, políticos, sociales, tecnológico-científicos, medioambientales) y con ello rehúye todas las jerarquías precedentes de estos derechos fundamentales. Se opta, en cambio, por una sistemática “horizontal” de los mismos ofreciendo a cada

¹² S. RODOTÀ, cit., 38

¹³ S. RODOTÀ, cit., 16

¹⁴ Estos valores y principios se corresponden con cada uno de los seis primeros Títulos de la Carta.

¹⁵ Vid. *supra*, nota 10.

uno un “estatuto fuerte” y una protección equilibrada entre ellos. De tal modo, por ejemplo, que todas las políticas y acciones de la autoridades europeas han de medirse no por el criterio–regla de la *eficiencia económica* conforme a la lógica economicista del mercado (el “incubo contable” criticado por J. M. Keynes), sino por el parámetro normativo establecido en la nueva sistemática de los derechos fundamentales: así, entre otros, la “dignidad humana” (art. 1), el “derecho de asilo” (art. 18), los “derechos de las personas mayores” (art. 25) y de “las personas discapacitadas” (art. 26), el “derecho a la salud” (art.35), el “derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas” (art. 31), etc. En efecto, sin respeto de estos derechos no cabe favorecer las libertades económicas; ni tampoco serían legítimas las normas y políticas económicas reguladoras del mercado. La axiología y la sistemática de esta Carta son, de modo relevante e irreductible, vértebras articuladas del nuevo modelo de constitución económico–social europeo.

5. Epílogo para la resistencia y la esperanza

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, más allá del marco histórico espacio–temporal europeo, es así un Tratado preocupado por las personas, por la humanidad y por nuestra Casa común. Por tanto, a partir de esta Carta los Tratados europeos ya no se ocupan y preocupan solo por el mercado. Este es su elevado sentido ético, esta su honda vocación moral y política, y esta también su factible proyección normativa. Las decepciones y retrocesos parciales y ocasionales en este decisivo campo y tiempo de la historia no debieran ser tenidos sino como la prueba de “noche oscura” donde, pese a la opacidad y sufrimiento de las crisis cíclicas, la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, el bien común y la justicia social nos escuchan en silencio, a la espera de un tiempo de plenitud que no nos es accesible, pero de cuyo advenimiento no nos podemos inhibir. ¡Atentos!