

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO VÍA DE PROTECCIÓN DE LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA

XABIER ARZOS SANTISTEBAN¹

xarzos@der.uned.es

Cómo citar/Citation

Arzos Santisteban, X. (2025).

Los derechos fundamentales como vía de protección de los valores de la Unión Europea.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 82, 119-157.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.82.04>

Resumen

La proclamación de valores y derechos fundamentales persigue una función legitimadora de la constitución, por cuanto identifican su esencia en términos comprensibles para los ciudadanos. El primer objetivo de este trabajo es exponer su significado y trazar las conexiones existentes entre unos y otros en el derecho de la Unión Europea desde la perspectiva de la teoría constitucional. Esto es necesario para, por un lado, concretizar el contenido altamente abstracto de los valores y, por otro, desarrollar parámetros de control que permitan enjuiciar eventuales desviaciones. El principal hándicap a este respecto son las limitaciones competenciales de la Unión Europea y el carácter condicional de la obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales respecto a los Estados miembros. El otro objetivo es explorar argumentos jurídicos que avalen la utilización de la Carta por el Tribunal de Justicia para garantizar el respeto de los valores de la Unión por los Estados miembros fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión.

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Dedico este trabajo a la memoria del profesor Peter Häberle (1934-2025), inspirador de la noción de derecho constitucional común europeo. Agradezco a Miguel Azpitarte Sánchez la lectura del texto y sus comentarios, siempre pertinentes y enriquecedores.

Palabras clave

Valores; derechos fundamentales; protección; Unión Europea; Estados miembros; ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea; principio de no regresión; patrimonio constitucional común europeo; contenido esencial; homogeneidad federal; Carta de Derechos Fundamentales; Convenio Europeo de Derechos Humanos.

**FUNDAMENTAL RIGHTS AS A MEANS OF PROTECTING
THE VALUES OF THE EUROPEAN UNION****Abstract**

The proclamation of fundamental values and rights fulfils a legitimising function of the constitution, in that they identify its essence in terms understandable to citizens. The first objective of this paper is to expose their meaning and trace the existing connections between them in European Union law from the perspective of constitutional theory. This is necessary to, on the one hand, concretize the highly abstract content of the values and, on the other, develop control parameters that allow possible deviations to be judged. The main handicap in this area is the limitations on the competences of the European Union and the conditional nature of the binding nature of the Charter of Fundamental Rights with respect to the Member States. The other objective is to explore legal arguments that support the use of the Charter by the Court of Justice to ensure respect for the values of the Union by Member States outside the scope of Union law.

Keywords

Values; fundamental rights; protection; European Union; Member States; scope of European Union law; principle of non-regression; common European constitutional heritage; right essence; federal homogeneity; Charter of Fundamental Rights; European Convention on Human Rights.

**LES DROITS FONDAMENTAUX COMME MOYEN
DE PROTÉGER LES VALEURS DE L'UNION EUROPÉENNE****Resume**

La proclamation des valeurs et des droits fondamentaux remplit une fonction de légitimation de la Constitution, en ce sens qu'elle identifie son essence dans des termes compréhensibles pour les citoyens. Le premier objectif de cet article est d'exposer leur signification et de retracer les liens existants entre eux dans le droit de l'Union européenne du point de vue de la théorie constitutionnelle. Cela est néces-

saire afin, d'une part, de concrétiser le contenu très abstrait des valeurs et, d'autre part, de développer des paramètres de contrôle permettant de juger d'éventuels écarts. Le principal handicap dans ce domaine est la limitation des compétences de l'Union européenne et le caractère conditionnel du caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux à l'égard des États membres. L'autre objectif est d'explorer les arguments juridiques qui soutiennent l'utilisation de la Charte par la Cour de justice pour garantir le respect des valeurs de l'Union par les États membres en dehors du champ d'application du droit de l'Union.

Mots clés

Valeurs; droits fondamentaux; protection; Union Européenne; États membres; champ d'application du droit de l'Union européenne; principe de non-régression; patrimoine constitutionnel européen commun; contenu essentiel; homogénéité fédérale; Charte des Droits Fondamentaux; Convention Européenne des Droits de l'Homme.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. LOS VALORES Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA TEORÍA CONSTITUCIONAL: 1. La función legitimadora. 2. La dimensión federal. III. EL RECONOCIMIENTO Y LA ACTIVACIÓN DE LOS VALORES EN LA UNIÓN EUROPEA: 1. De su carácter implícito a su formulación en los Tratados. 2. De la proclamación a la conversión en parámetro de control. IV. LA ACTIVACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA CARTA COMO VÍA DE PROTECCIÓN DE LOS VALORES COMUNES: 1. La protección de los valores comunes vía derechos de la Carta en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión. 2. La utilización de la Carta para proteger los valores comunes fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión: 2.1. *La justificación del control*. 2.2. *La justificación del parámetro de control*. 2.3. *La justificación del objeto de control*. 2.4. *Diferencias con otras propuestas doctrinales*. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO

La finalidad de este artículo es indagar qué cosas podemos hacer en la Unión Europea con valores, parafraseando el título de la obra del filósofo J. L. Austin. Comenzaremos por exponer el significado y el alcance de los valores y los derechos fundamentales y por trazar las conexiones existentes entre unos y otros desde la perspectiva de la teoría constitucional (II) y el derecho de la Unión Europea (III). La identificación de las conexiones existentes entre valores y derechos fundamentales presenta un doble interés, metodológico y normativo: constituye una tarea jurídica necesaria para concretizar el contenido altamente abstracto de los valores y para desarrollar parámetros de control que permitan enjuiciar eventuales desviaciones. En último término, la eficacia de los valores como norma jurídica depende de ello. Como veremos, esa operación presenta dificultades añadidas en el ámbito del derecho de la Unión Europea.

En la tercera parte del trabajo se exploran argumentos jurídicos que justifiquen la utilización de la Carta para garantizar jurisdiccionalmente el respeto de los valores de la Unión por los Estados miembros fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión (IV). El trabajo finaliza con una conclusión (V).

En este artículo se pondrá el foco en lo que el Tribunal de Justicia puede hacer con los valores de la Unión y no en lo que los órganos judiciales de los Estados miembros puedan hacer para defenderlos (véanse, entre otros, Von Bogdandy y Spieker, 2019; Arzoz Santisteban, 2021), si bien son cuestiones

relacionadas. En gran parte, por tanto, es un ejercicio de exploración y no solo un examen del estado de la cuestión en el derecho de la Unión o de lo que ha hecho hasta la fecha el Tribunal de Justicia en el ámbito de los valores.

Un ejercicio exploratorio se justifica por sí solo en un plano general como intento de desarrollo del conocimiento. La pretensión de afinar los valores de la Unión en cuanto normas jurídicas y convertirlos en parámetros útiles de control de la actuación de las instituciones y los organismos de la Unión y de la de sus Estados miembros contribuye a construir la teoría constitucional de la Unión Europea. Ahora bien, a la luz de la crisis del Estado de derecho en algunos Estados miembros y de la posibilidad de nuevas amenazas en el futuro próximo, tales tareas revisten actualmente una inusitada urgencia.

II. LOS VALORES Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA TEORÍA CONSTITUCIONAL

1. LA FUNCIÓN LEGITIMADORA

Los valores y los derechos fundamentales son elementos clave de la teoría de la constitución que manejamos después de la Segunda Guerra Mundial: componen sus normas y contienen su esencia (Volkman, 2019: 105-141, 241-307). Unos y otros pertenecen a las determinaciones fundamentales de la constitución, entre las que «se cuentan, sobre todo, las que tienen inmediata cercanía con la pretensión básica de justicia y racionalidad del ordenamiento constitucional, que al mismo tiempo fundan sobre ella el consenso social básico» (Volkman, 2019: 116). Forman parte de la «constitución nuclear y ciudadana», esto es, de la constitución que conocen y en la que se reconocen los ciudadanos, como contraposición a la constitución de los expertos, esto es, la que solo conocen y manejan los juristas e incluye reglas que también se ocupan de cuestiones técnicas.

Algunas constituciones no ven la necesidad de mencionar valores fuera del preámbulo. Ello no significa que no los tengan: no hay constitución que no se considere expresión de unos valores. La explícita mención de valores suele perseguir alguna finalidad. Dos finalidades sobresalen a este respecto: la definición de contenidos inmunes a la reforma constitucional (en las cláusulas de intangibilidad o eternidad) y la prescripción de normas obligatorias para la organización de las partes constituyentes del Estado (en las cláusulas de homogeneidad estructural)².

² La Ley Fundamental de Bonn contiene ejemplos de ambas cláusulas: arts. 28.1 y 79.3.

En ocasiones, una proclamación explícita de valores quiere expresar ruptura con el pasado. Así, en el frontispicio de la Constitución española (art. 1.1 CE) se califica al Estado que «se constituye» mediante aquella de «democrático», «social» y «de Derecho», y al tiempo se proclaman cuatro «valores superiores de su ordenamiento jurídico» (Basile, 1981; Garrorena Morales, 1984). Asimismo, en el artículo primero de la Ley Fundamental de Bonn (LF) se proclama el respeto y la protección de la dignidad humana que incumbe a todo poder público. Ese mandato pertenece a los «principios constitutivos» de la Ley Fundamental de Bonn y es resistente a la reforma constitucional de acuerdo con el art. 79.3 LF (Stern, 2006; Isensee, 2011).

En suma, en las constituciones modernas se constata la existencia de disposiciones como las citadas, cuya función es proclamar determinaciones fundamentales, que generalmente se concretan en otras partes de su texto. La mención de elementos referidos como «básicos» o bien como «valores» busca destacar su fundamentalidad. Para ello el constituyente realiza una tarea de depuración de lo que considera preeminente por su capacidad legitimadora y su contenido ético (Volkman, 2019: 119).

Esas disposiciones constitucionales no pueden, por definición, incluir todo lo esencial, pues su misión no es más que enfatizar; tampoco todo lo que incluyen es *igual* de fundamental. En cualquier caso, es difícil, o cuando menos improbable, que una sola disposición constitucional enumere todas las determinaciones fundamentales de la constitución. Esos compendios de elementos básicos rara vez agotan el elenco de determinaciones fundamentales, que por tanto pueden incluirse en otras disposiciones constitucionales y, sobre todo, deducirse del texto constitucional. Esto abre un papel muy relevante para el intérprete constitucional.

Dentro de las determinaciones fundamentales de la constitución se aprecia una especie de escalonamiento en el grado de abstracción (que no afecta al rango formal o posición en la jerarquía de normas), cierta especialización temática, un diferente modo de eficacia o una combinación de las tres variables. Así, siguiendo a Volkman (2019) pueden diferenciarse: a) un nivel más abstracto designado como «valores» o «puntos de orientación elementales de la Constitución» como la democracia o el Estado de derecho, de los que a veces se ofrece un resumen de elementos básicos; b) otro nivel igualmente abstracto y a veces diferenciado del anterior consistente en «determinaciones sobre la estructura del Estado» y «fines del Estado»; y c) un nivel más extenso denominado «derechos fundamentales». Esta taxonomía de tipos usuales solo sirve para ayudar a describir lo que puede encontrarse en una constitución: nada dice sobre su importancia absoluta o relativa.

Los «valores» en sentido estricto y los «derechos fundamentales» integran la categoría de «determinaciones fundamentales constitucionales», entre las

que se pueden diferenciar «puntos de orientación elementales de la Constitución», «determinaciones sobre la estructura del Estado», «fin del Estado» y «derechos fundamentales»³. Así, el principio democrático sería una determinación sobre la estructura del Estado, y el principio de Estado social, el modelo de «fin del Estado». No obstante, es una clasificación flexible, que no excluye que el principio democrático tenga una faceta finalista, lo que lo aproxima a un fin del Estado, y el principio de Estado social puede incluir elementos de garantía de una estructura preexistente, como es en España el régimen público de la Seguridad Social (art. 41 CE). La clasificación atiende en último término al modo de eficacia de las distintas determinaciones fundamentales: todas vinculan, si bien de manera diferente.

Las categorías normativas «valores» en sentido estricto, por un lado, y «derechos fundamentales», por otro, no son compartimentos estancos. Entre unos y otros se establecen conexiones comunicativas. También los derechos fundamentales contienen «ya en su concepción clásica como derechos de defensa del particular frente al Estado, una declaración programática sobre la legitimación y la configuración del Estado, concretamente sobre su construcción a partir del particular y de su libertad» (Volkman, 2019: 125). El camino inverso, tender puentes y abrir conexiones con los derechos fundamentales desde los valores, también es posible⁴. En suma, entre los distintos tipos de determinaciones fundamentales se producen conexiones, interrelaciones, enriquecimientos recíprocos, que aportan a la interpretación, que de por sí es dinámica, una dimensión sistemática.

Las determinaciones fundamentales operan en «círculos constitucionales básicos, que se corresponden con su diferente nivel de importancia y, de este modo, permiten apreciar también las jerarquías y dependencias internas aquí existentes» (Volkman, 2019: 125-126).

³ Sobre las objeciones que desencadena el concepto de «valor» en una parte de la doctrina jurídica alemana, por sus implicaciones ético-morales, y su refutación, véase Volkman (2019: 119-123). No obstante, el autor también opta por utilizar una expresión menos marcada semánticamente, como la de «determinaciones fundamentales constitucionales», en la que incluye los tres grupos de normas que se mencionan en el texto.

⁴ En el caso de la jurisprudencia constitucional alemana existen dos ejemplos, a los que se refiere Volkman (2019: 125): «En sentido contrario, por ejemplo, a través del art. 38.1 de la Ley Fundamental, y quizá pronto también de su anclaje en la dignidad humana, muchos contenidos del principio democrático, que por sí mismo se refiere solo a la estructura del Estado, son entretanto exigibles por el particular, acercándose así a un derecho fundamental general a la democracia; del mismo modo que también el principio del Estado social puede ser ya activado en el ámbito de los derechos fundamentales mediante su vinculación con la garantía de la dignidad humana».

El intérprete constitucional tiene un amplio margen para precisar el contenido de las determinaciones constitucionales fundamentales y definir sus condiciones de aplicación. En Alemania, la jurisdicción constitucional procedió a dinamizar esos «círculos constitucionales básicos» compuestos por elementos inicialmente estáticos y abstractos y expandió su eficacia hasta permeare el entero ordenamiento jurídico. En particular, con la célebre sentencia *Lüth* (1958) el Tribunal Constitucional Federal alemán transformó totalmente la forma de concebir los derechos fundamentales⁵. En dicha sentencia reconoció su dimensión objetiva, esto es, los concibió como principios objetivos no solo del ordenamiento constitucional, sino del ordenamiento jurídico en su conjunto: con ello constitucionalizó el entero ordenamiento jurídico. El efecto irradiador de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares permitió al Tribunal Constitucional Federal controlar materialmente las decisiones judiciales de todos los órdenes jurisdiccionales. Además de asegurar una esfera de libertad del individuo frente a intromisiones del poder público, primera función de los derechos fundamentales, estos también fundan «un orden axiológico objetivo», que «debe regir como decisión constitucional básica en todas las esferas del Derecho: de él reciben orientación e impulso la legislación, la administración y la actividad jurisdiccional» (Hesse, 1996: 91-92). Con esta y otras decisiones de la misma década, el tribunal de Karlsruhe consagró su centralidad en el sistema político alemán.

2. LA DIMENSIÓN FEDERAL

La coordinada federal es una pieza clave en el régimen de aplicación de los valores y los derechos fundamentales. Además de a una función legitimadora, la enunciación constitucional de valores y principios suele responder en los sistemas federales también a aspiraciones de homogeneidad (Giegerich, 2015: 499-507). Al mismo tiempo que reconocen a las entidades federadas autonomía constitucional para elaborar su constitución particular y organizar su sistema institucional, las constituciones federales les imponen un estándar de homogeneidad, que será mayor o menor según el tipo concreto de Estado federal que establezcan. Giegerich (2015: 499) diferencia dos modalidades de normas de homogeneidad: «normas de penetración prioritaria» (*vorrangigen Durchgriffsnormen*) y «disposiciones normativas meramente obligatorias» (*bloß obligatorischen Normativbestimmungen*). Las primeras tienen eficacia directa, las segundas requieren transposición. Los arts. 1.3 y 142 LF serían ejemplos de la primera modalidad, y el art. 28 LF, similar al art. 152 CE, pertenecería a la segunda.

⁵ BVerfGE 7, 198 [15 de enero de 1958], *Lüth*.

Dentro de las «normas de penetración prioritaria» destacan los derechos fundamentales. Las disposiciones sobre derechos fundamentales de la constitución federal tienen un papel importante en el ordenamiento federal: «Crean un *standard* constitucional unitario de derechos y principios, que funda una cierta homogeneidad» (Hesse, 1996: 92). La autonomía constitucional de las entidades federadas debe ser compatible en este ámbito con las disposiciones sobre derechos fundamentales de la constitución federal. Así, de conformidad con el art. 142 LF, las constituciones de los *Länder* alemanes pueden garantizar los derechos fundamentales, siempre que su regulación sea compatible con la de los derechos fundamentales reconocidos en la constitución federal (para referencias comparadas, véase Gavara de Cara, 2010).

La complejidad que trae consigo la coordinada federal reside en la dificultad de garantizar y, en su caso, restaurar el estándar constitucional de homogeneidad en el supuesto de que se constate una reducción significativa de ese mínimo, especialmente si es achacable a la acción unilateral y deliberada de una o varias entidades federadas. No es lo mismo exigir e imponer el respeto de un principio objetivo o un derecho fundamental a un particular, una autoridad municipal o un juez de primera instancia, por un lado, que a una comunidad autónoma, un *Land* o un Estado miembro de la Unión Europea, por otro lado: básicamente, porque los dirigentes de la comunidad autónoma, *Land* o Estado miembro en cuestión suelen oponerse invocando una legitimación democrática que consideran que les ampara, así como principios objetivos extraídos del propio sistema federal, como pueden ser la autonomía política o constitucional, o la identidad nacional o constitucional; y también pueden defender una concreción diferente del mismo principio o derecho fundamental. Los mecanismos para la definición y, en su caso, exigencia e imposición de valores o principios estructurales comunes respecto a entidades que, propiamente, son «fragmentos de Estado» o bien, sencillamente, Estados soberanos, como ocurre en la Unión Europea, encuentran, así, dificultades importantes, jurídicas y políticas.

III. EL RECONOCIMIENTO Y LA ACTIVACIÓN DE LOS VALORES EN LA UNIÓN EUROPEA

1. DE SU CARÁCTER IMPLÍCITO A SU FORMULACIÓN EN LOS TRATADOS

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no emplearon la noción de constitución; tampoco contenían disposiciones explícitas sobre valores o derechos fundamentales. Esas nociones existían naturalmente en la teoría jurídica y política y no eran ajenas al instrumental analítico y conceptual

de los políticos y académicos que analizaban los Tratados constitutivos⁶. Walter Hallstein, que reunía ambas condiciones y fue el primer presidente de la Comisión (1958-1967), se refirió en 1969, en una obra muy difundida en la época, a la «constitución europea», que calificaba de «federal». A su juicio,

el reconocimiento y el respeto práctico de los derechos del hombre en todos los países miembros de la Comunidad se manifiesta como característica constitucional de la Comunidad, que es una Comunidad de Derecho, de forma tan imperativa que resulta inconcebible el ingreso de un Estado en el que no se respeten plenamente esos derechos. Pues los derechos del hombre simbolizan el Estado de Derecho [*Rechtsstaatlichkeit*] y la democracia, y estas son condiciones indispensables para pertenecer a las Comunidades⁷.

El principio de Estado de derecho y el principio democrático se han considerado siempre inherentes al proyecto europeo. Bajo la vigencia de los Tratados originarios, Ipsen (1984) identificaba cuatro «principios constitucionales» en las Comunidades: el principio jurídico, en el que incluía la noción de las Comunidades como «Comunidad de Derecho», la protección de los derechos fundamentales y el control y la tutela judiciales; el principio de supranacionalidad; el principio relativo al procedimiento de decisión organizado de conformidad con un reparto singular de funciones y la metodología funcionalista; y el principio democrático. Dos años después, en el célebre asunto *Les Verts*, el Tribunal de Justicia calificaba a la Comunidad Económica Europea de «comunidad de Derecho», con la potente carga semántica que suponía esa expresión⁸. Treinta años después, devenida la Unión Europea, esta fue igualmente calificada de «Unión de Derecho»⁹.

⁶ También, indudablemente, a los que se acercaban con un espíritu crítico a los Tratados constitutivos. En los años cincuenta del siglo pasado, la doctrina alemana mayoritaria reclamaba que las Comunidades Europeas adoptaran plenamente los principios de organización estatal, especialmente el de separación de poderes y el democrático. Progresivamente, la controversia se trasladó hacia la protección de los derechos fundamentales. Todo ello generó una abundante bibliografía y una evolución positiva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Al respecto, véase Arzo Santisteban (2022: 58-66).

⁷ Hallstein (1969), citado por la traducción española (Hallstein, 1971: 55-56). La traducción española que se ofrece en el texto ha sido modificada en varios puntos, teniendo en cuenta el texto idéntico de la segunda edición alemana, publicada con otro título (Hallstein, 1973: 49).

⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, apdo. 23. En la versión alemana se habla de «eine Rechtsgemeinschaft»; en la inglesa, de «a Community based on the rule of law».

⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2013, *Comisión y otros/Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apdo. 66.

En las últimas décadas el derecho primario se ha dotado, ciertamente, de una variada y explícita tipología de determinaciones fundamentales constitucionales, similares a los que se encuentran en una constitución estatal. En el Tratado de Maastricht (1992) el derecho primario incorporó un compromiso explícito de respeto de los derechos fundamentales y, a la vez que reconocía la identidad nacional, establecía una primera exigencia de homogeneidad constitucional dirigida a los Estados miembros, relativa a que sus «sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos» (antiguo art. F TUE). Mediante el Tratado de Ámsterdam (1997), se explicitaron los «principios» basilares de la Unión Europea¹⁰ y se creó un mecanismo no jurisdiccional para su defensa frente a los Estados miembros que los violaran de forma grave y persistente, que se amplió en 2001 con un mecanismo similar de carácter preventivo. Desde 2009 la Unión proclama que «se fundamenta» en determinados «valores» (reemplazando y ampliando con ello los «principios» introducidos en Ámsterdam) y tiene su propio catálogo de derechos fundamentales, todos ellos jurídicamente vinculantes y explícitamente reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), esta última en conexión con el art. 6.1 TUE.

Adicionalmente, en el art. 3 TUE se enumera un amplísimo elenco de «fines de la Unión», que no se limitan ya a objetivos económicos, como en los primeros tiempos. Esos objetivos se reiteran y vinculan con las políticas y acciones de la Unión de manera general o transversal en los arts. 7 a 25 TFUE, y de manera sectorial en los arts. 26 a 344 TFUE. Y pese a descartarse la noción de constitución para denominar el Tratado que recogía el entero derecho primario, el Tribunal de Justicia utiliza de forma reiterada la expresión «marco constitucional» para referirse al sistema que conforman las disposiciones de los Tratados.

Por su ubicación y contenido destaca la determinación constitucional referida a los valores en los que «la Unión se fundamenta», que se encuentran en la frase primera del art. 2 TUE. Son «valores de respeto» de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Solo estos valores son comunes a los Estados miembros. La frase primera del art. 2 TUE puede considerarse una cláusula de homogeneidad constitucional entre la Unión y sus Estados miembros (Martín y Pérez de Nanclares, 2019: 130). En el derecho comparado no hay dos cláusulas iguales

¹⁰ «1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros» (antiguo art. F TUE).

de homogeneidad constitucional: dependiendo de la orientación básica de la constitución federal, las hay conservadoras y progresistas, restauradoras y reaccionarias (Giegerich, 2015: 499). La del art. 2 TUE es una cláusula de homogeneidad constitucional cuya formulación y alcance están amortiguados (Arzo Santisteban, 2021: 62), como se explicará a continuación.

Por un lado, destaca la amortiguación de su formulación. La cláusula no se presenta como una imposición federal (de arriba abajo) de homogeneidad, sino como un sutil juego de espejos entre la Unión y sus Estados miembros: son los «valores comunes a los Estados miembros» los que se proyectan sobre la Unión y no al revés, y la Unión los asume, que no impone, por considerarlos preexistentes en aquellos¹¹. Al ser valores *comunes* a los Estados miembros no pueden afectar a la identidad *nacional* de ningún Estado miembro, en el sentido del art. 4.2 TUE: esto es, la identidad nacional no puede oponerse como excepción a la vigencia de los valores¹². Como ha señalado el Tribunal de Justicia, «los Estados miembros, aun teniendo identidades nacionales distintas, inherentes a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, que la Unión respeta, se adhieren a un concepto de “Estado de Derecho” que comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, y que se han comprometido a respetar de forma continuada»¹³.

Por otro lado, su alcance está implícitamente atenuado. Si se respeta la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a sus distintivas «estructuras fundamentales políticas y constitucionales», significa que los valores comunes se pueden plasmar de muchas maneras, con arreglo a distintas fórmulas de organización de los poderes y del sistema político y de relación con los ciudadanos. El art. 2 TUE solo puede pretender una cierta homogeneidad de valores, de carácter más bien existencial: la necesaria para garantizar el buen funcionamiento de la Unión y, con ello, la viabilidad del proyecto europeo. Por tanto, atiende a la conservación del *acquis* irrenunciable de valores indis-

¹¹ Compárese la Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Consejo y Parlamento, C-156/21, EU:C:2022:97, apdo. 127: «Los valores que recoge el artículo 2 TUE han sido identificados *por los Estados miembros*, que los comparten» (énfasis añadido); y apdo. 237: «Estos principios del Estado de Derecho, tal como se han desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la base de los Tratados de la Unión, se encuentran así reconocidos y precisados en el ordenamiento jurídico de la Unión y tienen su origen en valores comunes reconocidos y aplicados también por los Estados miembros en sus propios ordenamientos jurídicos».

¹² Conclusiones del abogado general Spielmann, presentadas el 11 de marzo de 2025, Comisión/Polonia, C-448/23, EU:C:2025:165, puntos 68-69 y 90.

¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apdo. 234.

tidos, que concurrían de manera ideal y práctica en el momento de la fundación de las Comunidades Europeas o bien en el de las posteriores actas de adhesión, en unos casos de manera implícita y en otros de forma explícita, a partir de la fijación de los llamados «criterios de Copenhague», adoptados por el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 1993 celebrado en aquella ciudad, hoy codificados en el art. 49 TUE. De ahí que deba concluirse que se trata de una cláusula de homogeneidad moderadamente conservadora e instrumental. En consecuencia, el art. 2 TUE no debe interpretarse como una habilitación para desarrollar e imponer legislativamente, pero tampoco jurisprudencialmente, hasta su última consecuencia jurídica el contenido de esos valores¹⁴.

Existen valores de la Unión y comunes a los Estados miembros fuera del art. 2 TUE¹⁵. En el art. 14 TFUE se alude al «lugar» que ocupan los servicios de interés económico general «dentro de los valores comunes de la Unión, así como [a] su papel en la promoción de la cohesión social y territorial»: todo ello se desarrolla en el Protocolo n.º 26 sobre los Servicios de Interés General. Y, aunque en el art. 2 TUE no se usa la expresión «Estado social», esa dimensión no es desconocida para el derecho primario, al menos en cuanto a las áreas que identifican los arts. 3.3 TUE y 9 TFUE: el art. 3 TUE alude a la «economía social de mercado» como denominador de esa dimensión. Lo que sí parece claro es que esos *otros* valores no pertenecen al núcleo duro, que cuenta con la protección reforzada que suponen los procedimientos del art. 7 TUE. En la frase segunda del propio art. 2 TUE se mencionan valores que caracterizan a la «sociedad» de los Estados miembros (pluralismo, no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad e igualdad entre mujeres y hombres) que no parecen estar al mismo nivel que los de la frase primera¹⁶.

¹⁴ En último término, coincido con las reservas de Von Bogdandy (2020: 732-734), quien, pese a aceptar la plena normatividad de los valores del art. 2 TUE, previene contra la transformación de la apertura de dicha disposición en una «autorización para diseñar paulatinamente un derecho constitucional común cada vez más detallado» y se opone a que se convierta en una cláusula de homogeneidad similar a la del art. 28 LF o del art. IV, sección 4, y los arts. XIII a XV de la Constitución de los Estados Unidos; aboga por una concepción de los valores como «líneas rojas» y no como elementos arquitectónicos de una estructura global para el entero ordenamiento jurídico.

¹⁵ Otros valores son la protección de los consumidores (art. 12 TFUE), el bienestar animal (art. 13 TFUE), los principios de apertura y transparencia de la Unión Europea (art. 15 TFUE), y el respeto al estatuto reconocido a nivel interno a las iglesias, asociaciones o comunidades religiosas, y a las organizaciones filosóficas y no confesionales (art. 17 TFUE).

¹⁶ La Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de febrero de 2025, *Sąd Rejonowy w Białymstoku*, C-146/23 y C-374/23, EU:C:2025:109, apdo. 71, se refiere a «una

El Tribunal de Justicia ha reconocido la función legitimadora de los valores del art. 2 TUE: estos «definen la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común»¹⁷. Esos valores no son compartimentos estancos. Sería difícil aceptar como Estado de derecho un sistema que no fuera democrático o no respetara los derechos humanos, o viceversa (Ceurremans y David, 2024: 518). Esta es también la posición del legislador de la Unión¹⁸ y del Tribunal de Justicia¹⁹.

¿Cómo se relacionan los Estados miembros con esas determinaciones constitucionales fundamentales? Los valores del art. 2 TUE les obligan enteramente²⁰, al igual que a la Unión. En cambio, los derechos de la Carta solo les vinculan cuando aplican el derecho de la Unión (art. 51.1 CDFUE). Los arts. 6.1 TUE y 51.2 de la Carta ponen de manifiesto que las disposiciones de la Carta no amplían en modo alguno las competencias o las misiones de la Unión definidas en los Tratados. Se recuerda así, a las instituciones y a los ciudadanos de la Unión, la falta de correspondencia entre los derechos de la Carta y las competencias y misiones de la Unión. De aquí nace la paradoja o, al menos, la asimetría entre compromiso con los valores y competencias dispo-

sociedad caracterizada por la solidaridad, como subraya el artículo 2 TUE» como argumento de la posibilidad de aplicar medidas nacionales de restricción presupuestaria que afecten a los empleados públicos, también a los jueces nacionales en el examen de una alegada vulneración del principio de independencia judicial.

¹⁷ Entre otras, Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Consejo y Parlamento, C-156/21, EU:C:2022:97, apdo. 127.

¹⁸ Véase considerando núm. 6 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión: «Aunque no existe una jerarquía entre los valores de la Unión, el respeto del Estado de Derecho es esencial para la protección de los demás valores fundamentales en los que se fundamenta la Unión, como la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. El respeto del Estado de Derecho está intrínsecamente vinculado al respeto de la democracia y de los derechos fundamentales. No puede haber democracia ni respeto de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho, y viceversa».

¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Consejo y Parlamento, C-156/21, EU:C:2022:97, apdo. 229: «En efecto, si bien el artículo 2 TUE menciona separadamente el Estado de Derecho como valor común a los Estados miembros y el principio de no discriminación, es preciso señalar que no cabría considerar que un Estado miembro cuya sociedad se caracterice por la discriminación garantiza el respeto del Estado de Derecho, en el sentido de dicho valor común».

²⁰ Sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 2024, Comisión/República Checa, C-808/21, EU:C:2024:962, apdo. 160, y Comisión/Polonia, C-814/21, EU:C:2024:963, apdo. 157.

nibles para defenderlos. En principio, «la Unión debe estar en condiciones de defenderlos dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados»²¹. Sin embargo, las limitaciones competenciales y el carácter condicional de la obligatoriedad de la Carta respecto a los Estados miembros restringen la capacidad del legislador de la Unión y del Tribunal de Justicia para hacer operativos los valores comunes e imponerlos a los Estados miembros fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. De aquí que la defensa de los valores por las instituciones de la Unión en tales situaciones reclame apoyos normativos adicionales.

2. DE LA PROCLAMACIÓN A LA CONVERSIÓN EN PARÁMETRO DE CONTROL

La proclamación o el reconocimiento jurisprudencial de un valor constitucional solo constituye parte del camino: puede servir para la interpretación (correctora) de otras disposiciones constitucionales (sobre las dificultades, véase Potacs, 2016), pero no implica necesariamente aptitud para funcionar como parámetro autónomo de control. La elaboración de un parámetro de control a partir de una norma vinculante es una tarea inherente a la función que ejerce la jurisdicción.

En el apartado II se aludió a la necesidad de construir «círculos constitucionales básicos» cuando la norma de control contiene un valor y, por ende, reviste carácter abstracto: ello se realiza mediante la definición de determinaciones fundamentales de mayor a menor abstracción y, correlativamente, de menor a mayor eficacia. Los materiales para identificar y recrear esas determinaciones se encuentran en la constitución (o norma equivalente), de forma explícita o implícita. Ahora bien, como supremo intérprete del derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia tiene dos dificultades objetivas para «despertar» conexiones comunicativas con los valores del art. 2 TUE en otras disposiciones del derecho primario.

La primera dificultad es que, por un lado, los «valores comunes» del art. 2 TUE son altamente abstractos (en esto la situación coincide con la de la mayoría de las constituciones estatales) y, por otro, los materiales normativos que a este respecto proporcionan los Tratados se refieren básicamente al funcionamiento de la Unión²², y son menos precisos o significativos con relación a los

²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Consejo y Parlamento, C-156/21, EU:C:2022:97, apdo. 127.

²² Compárese arts. 3 y 9-11 TUE sobre los objetivos de la Unión y los principios democráticos.

Estados miembros. La segunda es que las interrelaciones con los derechos fundamentales de la Carta, que sería la fuente «natural» de «alimentación normativa» de los valores de la UE, se topan con la falta de obligatoriedad de esos derechos fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión.

Puede llamar la atención que la insistencia del derecho primario en la no ampliación competencial derivada de la Carta y en la exclusión de la vinculación de los Estados miembros a la Carta fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión (arts. 6.1 TUE y 51.1 CDFUE, y la «Explicación relativa al artículo 51», dentro de las «Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales») no se acompañe de un énfasis similar respecto a la vinculación de los Estados miembros a los valores del art. 2 TUE. Esto sugiere que los valores del art. 2 TUE, a diferencia de los derechos de la Carta o de los principios generales del art. 6.3 TUE, no están sujetos al principio de atribución de competencias y al requisito de la aplicación del derecho de la Unión (Mader, 2019: 139). El art. 2 TUE no atribuye una competencia, solo define valores vinculantes para la Unión y sus Estados miembros, con independencia de que estos últimos apliquen o no derecho de la Unión, con lo que parece que el Tribunal de Justicia puede controlar el cumplimiento de esa obligación de derecho de la Unión sin necesidad de que exista una conexión específica con este ordenamiento.

En cualquier caso, el Tribunal de Justicia se anticipó a una posible objeción competencial o jurídico-formal a la utilización autónoma del valor del Estado de derecho del art. 2 TUE como parámetro de control: procedió a concretar sus elementos integrantes, definiendo extensivamente su radio de acción. La vía fue «descubrir» una ramificación del valor del Estado de derecho dotada de un fundamento jurídico específico en el derecho primario. La encontró en una disposición de los Tratados que presenta un tenor aparentemente poco ambicioso: el párrafo segundo del apdo. 1 del art. 19 TUE. De esta disposición dedujo un principio *general* de tutela judicial efectiva que, por un lado, es expresión concretizada del valor de Estado de derecho y comparte con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo su contenido esencial (a través de la exigencia de independencia de los tribunales, inherente a la función jurisdiccional); y, por otro lado, se proyecta sobre todos «los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión»²³. A esta última expresión se le atribuye un significado más amplio que al sintagma «cuando apliquen el Derecho de la Unión» incluido en el art. 51.1 de la Carta.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117.

Esa jurisprudencia del Tribunal de Justicia permitió abandonar el tradicional sistema binario al que se acoge la aplicación de la Carta (ámbito de aplicación/ámbito de no aplicación del derecho de la Unión), para definir un modelo de tres zonas en el que el espacio ajeno al derecho de la Unión se reduce notablemente o incluso parece desaparecer en la práctica. En el nuevo sistema se diferencian dos círculos concéntricos relacionados con el derecho de la Unión y, por ende, con la competencia del Tribunal de Justicia: un círculo interior definido por la cláusula «ámbito de aplicación del Derecho de la Unión», y un círculo exterior definido por la cláusula «ámbito cubierto por el Derecho de la Unión». El primer círculo desencadena una serie de obligaciones y condicionamientos estrictos. El segundo círculo también activa los suyos, vinculados con el respeto de los valores de la Unión²⁴. El área incluida en el segundo círculo es potencialmente extensa. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando menos, la totalidad del poder judicial nacional, en la medida en que todo él es en principio responsable de la aplicación del derecho de la Unión y que en algún momento puede necesitar acudir al reenvío prejudicial, debe estar en sintonía con el valor europeo de Estado de derecho (Von Bogdandy y Spieker, 2019: 414).

Por tanto, sigue siendo jurídicamente exacto que el Tribunal de Justicia no exige a los Estados miembros respeto a los valores comunes en ámbitos «no cubiertos» por el derecho de la Unión, aunque la delimitación de estos ámbitos no resulta sencilla. La Comisión como iniciadora del procedimiento del art. 258 TFUE y el Tribunal de Justicia como órgano competente para resolverlo tendrán que argumentar sobre la relación entre la infracción denunciada y la primacía y la efectividad del derecho de la Unión si no se conecta con la aplicación o la interpretación de una disposición de este último. Pero ello ya no resulta un condicionamiento tan severo como en el pasado, pues cada vez quedan menos ámbitos que no estén relacionados con la aplicación del derecho de la Unión o no estén cubiertos por este²⁵. Y, cuando menos, la independencia judicial como expresión concreta del valor del Estado de derecho se ha liberado de esa carga argumentativa, al constituir por definición un ámbito cubierto por el derecho de la Unión, en cuanto todos los órdenes y todas las instancias jurisdiccionales de los Estados miembros se ocupan en mayor o menor medida de la aplicación del derecho de la Unión.

²⁴ Una interpretación coincidente en el resultado en Von Bogdandy y Spieker (2019: 412): «What we are witnessing is the activation of Article 2 TEU values in the face of unexpected challenges».

²⁵ También Martín y Pérez de Nanclares (2019: 145) advierte de la existencia de «sobrada jurisprudencia en la que el TJUE interviene en situaciones en las que no existe un elemento transfronterizo».

La pregunta es si es posible detectar otras disposiciones de derecho primario que permitan una activación que refuerce el respeto del valor de Estado de derecho en los Estados miembros. Existen algunas posibilidades, aunque la conexión con el derecho de la Unión Europea no sea tan estrecha y transversal²⁶.

Un candidato puede ser el binomio formado por los arts. 10 y 12 TUE²⁷, ambos dentro de las «disposiciones sobre los principios democráticos». El art. 10 se refiere a la democracia representativa como base del funcionamiento de la Unión y, entre otros aspectos, en su apdo. 2 señala que los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, «que serán democráticamente responsables, bien ante sus parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos». Por su parte, el art. 12 se refiere a la contribución activa de los parlamentos nacionales al «buen funcionamiento de la Unión», para lo cual se les reconoce una serie de derechos a recibir información (proyectos de actos legislativos, solicitudes de adhesión a la Unión) y a participar en los procedimientos de revisión de los Tratados y en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, y en el control político de Europol y de las actividades de Eurojust. Los parlamentos nacionales también velan por que se respete el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (arts. 5 TUE y 69 TFUE). Además, cualquier parlamento nacional puede vetar una propuesta de decisión de la Comisión, que debe adoptar el Consejo, sobre los aspectos del derecho de familia con repercusión transfronteriza (art. 81.3 TFUE).

El vínculo del art. 10.1 TUE con el art. 2 TUE ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia en lo que respecta tanto a las instituciones de la Unión²⁸

²⁶ Además de las indicadas en el texto, otras disposiciones movilizables, si bien de carácter específico, podrían ser: la existencia de autoridades nacionales independientes de protección de datos (art. 16.2 TFUE) o de interlocutores sociales (arts. 152 y 154 TFUE), o la autonomía de los bancos centrales nacionales y de los miembros de sus órganos rectores respecto a los gobiernos o cualquier otro órgano de los Estados miembros (art. 130 TFUE, en conexión con el Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo).

²⁷ En conexión con el Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

²⁸ Sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, Puppinck y otros, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apdo. 64, y Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, apdo. 63.

como a los Estados miembros²⁹. Esa línea jurisprudencial puede ser desarrollada. El valor «democracia» adquiere un punto material de apoyo también con relación a los Estados miembros de conformidad con los arts. 10.2 y 12 TUE, al facultar para exigir a estos no solo la existencia de un gobierno nacional responsable democráticamente ante el parlamento nacional (o, alternativamente, ante los ciudadanos) y de un parlamento nacional capaz de controlar democráticamente a aquel y válidamente conformado, sino también plenamente operativo para poder contribuir activamente al buen funcionamiento de la Unión, de acuerdo con las disposiciones de los Tratados que se han aludido. Con ello se podrían proteger elementos esenciales de la democracia y el Estado de derecho, como son la división de poderes o el principio de responsabilidad política del gobierno, en el seno de los Estados miembros.

Otros autores han sugerido la construcción del art. 10.3 TUE como canon específico de control del valor «democracia» (Ceurremans y David, 2024). En este caso el foco de atención no estaría en las *instituciones* democráticas, sino en el *derecho de todo ciudadano* de la Unión a participar en la vida democrática de la Unión; un derecho subjetivo que es claro, incondicional y preciso, y que iría más allá del ejercicio del derecho de sufragio. La ventaja de este canon consiste en su apertura. Por un lado, abarca innumerables facetas de la participación (aspectos jurídicos, procedimentales, organizativos, etc.) y un conjunto de derechos instrumentales necesarios para que los ciudadanos participen en la vida democrática de la Unión (no solo voto, sino también transparencia y acceso a la información, expresión, asociación, manifestación, reunión, pluralismo de los medios de comunicación social, educación, etc.); y, por otro lado, carece de límites inmanentes, del tipo del sintagma «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» que existe en el art. 19.1 TUE: no se puede parcelar o aislar la «vida democrática de la Unión» respecto a la vida democrática en el ámbito estatal.

Se advierte fácilmente la extraordinaria amplitud de los supuestos de hecho a los que se anudaría el art. 10.3 TUE. Cuando el ámbito de protección de una norma se define en términos amplísimos, su aplicación suele conectarse con una infracción cualificada. Así, la doctrina que propone el art. 10.3 TUE como canon de control del valor «democracia» exige una relación causal directa o intensa entre la interferencia estatal y la participación en la vida

²⁹ Sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 2024, Comisión/República Checa, C-808/21, EU:C:2024:962, apdos. 114-115, y Comisión/Polonia, C-814/21, EU:C:2024:963, apdos. 112-113. En estas sentencias se declaró incompatible con el art. 22 TUE la prohibición a los ciudadanos de otros Estados miembros de formar parte de los partidos políticos que en el Estado miembro en el que residen se presentan a las elecciones municipales y europeas.

democrática, y sitúa el umbral de la infracción en «deficiencias sistémicas» (Ceurremans y David, 2024: 526). De esta manera, la protección dispensada por el art. 10.3 TUE en situaciones en las que la Carta no es aplicable quedaría circunscrita al contenido esencial de los derechos fundamentales asociados con el valor «democracia» (Ceurremans y David, 2024: 529).

Todo lo anterior seguirá siendo útil si tuviera éxito la opción de utilizar el art. 2 TUE como canon autónomo de control en el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea frente a Hungría a propósito de la legislación anti LGBTIQ de ese Estado miembro (C-769/22). En la vista celebrada el 19 de noviembre de 2024, la Comisión y seis Estados miembros abogaron por la utilización del art. 2 TUE como motivo autónomo de infracción en el recurso de incumplimiento, mientras que el Parlamento Europeo y otros seis Estados miembros defendieron su utilización combinada con otras disposiciones de los Tratados (Kaiser *et al.*, 2024). La abogada general Tamara Ćapeta defendió la utilización *autónoma* del art. 2 TUE en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, y dejó explícitamente abierta para el futuro la cuestión de una posible utilización *independiente* del art. 2 TUE, esto es, fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión, porque no era necesaria resolverla en dicho asunto³⁰.

IV. LA ACTIVACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA CARTA COMO VÍA DE PROTECCIÓN DE LOS VALORES COMUNES

Otra vía para abordar los desafíos a los valores de la Unión en los Estados miembros es utilizar la Carta como instrumento de defensa de esos valores. La dificultad que existe a este respecto es la ya mencionada obligatoriedad condicionada de la Carta. En consecuencia, se diferenciará entre *aplicar* la Carta para defender los valores de la Unión en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, y *utilizar* la Carta para defenderlos fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión.

1. LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES COMUNES VÍA DERECHOS DE LA CARTA EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN

No hay obstáculo alguno para aplicar la Carta a la actuación de un Estado miembro, con el fin de proteger los valores del art. 2 TUE, siempre que la

³⁰ Conclusiones de la abogada general Tamara Ćapeta, presentadas el 5 de junio de 2025, Comisión/Hungría, C-769/22, EU:C:2025:408, punto 33.

situación entre dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Este es, como señala su art. 51.1, el presupuesto necesario para cualquier aplicación de la Carta. En estas condiciones, la infracción de un derecho de la Carta puede fundamentar un recurso de incumplimiento del art. 258 TFUE contra un Estado miembro. Esto se lleva haciendo desde hace algunos años, preferentemente invocando también infracciones del derecho de la Unión que, al mismo tiempo que refuerzan la fundamentación del recurso, acreditan la concurrencia del presupuesto para la aplicación de la Carta, esto es, la existencia de conexión con el ámbito de aplicación del derecho de la Unión (Muir, 2014). Esto no constituye una novedad derivada de la eficacia jurídica de la Carta: así se venía aceptando desde que los derechos fundamentales se incorporaron al ordenamiento comunitario como principios generales del derecho (Barav, 1975: 377).

La conexión con los derechos fundamentales de la Carta de los valores enunciados en la primera frase del art. 2 TUE no plantea excesivas dificultades. La propia estructura de la Carta utiliza en gran medida el nomenclátor de dichos valores y sugiere una conexión estrecha. Así, el ámbito de protección del título I de la Carta, bajo la rúbrica «Dignidad», abarca completamente el valor «dignidad humana» con sus arts. 1 a 5. El título II («Libertades») protege ampliamente el valor «libertad» con los arts. 6 a 19, a los que se puede sumar el art. 45 (libertad de circulación y residencia). El título III («Igualdad») cubre el valor «igualdad» con sus arts. 20 a 25. El título V («Ciudadanía») cobija diversos aspectos del valor «democracia», si bien solo en el ámbito de la Unión (arts. 39 a 46). El título VI («Justicia») cubre una parte del valor «Estado de derecho». El conjunto de los derechos de la Carta protege de forma extensa el valor «respeto de los derechos humanos», y el art. 22 de la Carta («Diversidad cultural, religiosa y lingüística») se ocupa específicamente de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías (Arzoz Santisteban, 2012).

Desde el punto de vista temático, la Carta va incluso más allá que el elenco de valores del art. 2 TUE. El título IV («Solidaridad») protege el valor «Estado social», que no fue incluido en el art. 2 TUE, pero que, como se ha sugerido más arriba, podría deducirse de los arts. 3.3 TUE y 9 TFUE; y el derecho del art. 36 de la Carta se conecta de manera directa con el art. 14 TFUE que incluye los servicios de interés económico general entre «los valores comunes de la Unión».

2. LA UTILIZACIÓN DE LA CARTA PARA PROTEGER LOS VALORES COMUNES FUERA DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN

En la actualidad es minoritaria la posición doctrinal favorable a una aplicación de la Carta enteramente desvinculada del ámbito de aplicación del

derecho de la Unión³¹. En este apartado se explorará la posibilidad de que el Tribunal de Justicia utilice la Carta para proteger los valores comunes fuera del ámbito de aplicación de la Unión.

Los abogados generales Øe y Tanehev se han mostrado sensibles a los límites de la aplicación de la Carta y del mandato del Tribunal de Justicia. Consideran que «a diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia carece de un mandato específico para sancionar todas las violaciones de los derechos fundamentales cometidas por los Estados miembros»³². Ahora bien, eso no ha impedido que el segundo explorara fórmulas para dotar de contenido y eficacia a los valores. En el as. C-192/18 (*Comisión/Polonia*), el abogado general Tanehev señaló lo siguiente:

Los límites inherentes a la Carta, esto es, que únicamente es aplicable a los Estados miembros cuando están aplicando el Derecho de la Unión (artículo 51, apartado 2, de la Carta), no pueden llegar hasta el punto de atenuar el deber de la Comisión de proteger los valores fundamentales de la Unión proclamados en el artículo 2 TUE, que forman parte de la herencia constitucional europea común. Los recursos directos, como el ejercitado por la Comisión en el presente asunto, no suponen una ampliación de competencias de la Unión contraria al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y al artículo 51, apartado 2, de la Carta³³.

La indagación de la posibilidad de utilizar la Carta fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión para proteger los valores de la Unión debe comenzar por examinar qué ocurre en las situaciones que no presentan un

³¹ En sus conclusiones presentadas el 30 de septiembre de 2010, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2010:560, puntos 163-177, la abogada general Sharpston proponía una ampliación futura del ámbito de aplicación de los derechos fundamentales de la Unión, de forma que el Tribunal de Justicia pudiera proteger los derechos fundamentales de la UE siempre que la Unión tenga competencia (exclusiva o compartida) en la materia implicada, aunque no se haya ejercido aún. Condicionaba ese elemento federal a la evolución constitucional de las bases de la Unión: al parecer, a un indeterminado salto cualitativo, quizá la adhesión de la Unión al CEDH. Por su parte, Jakab (2016) aboga por que el Tribunal de Justicia reinterprete el art. 51 de la Carta y acepte utilizar esta como parámetro directo de control de la actuación estatal, con independencia de que la actuación estatal aplique o no derecho de la Unión.

³² Conclusiones del abogado general Øe, presentadas el 29 de noviembre de 2018, *Comisión/Hungría*, C-235/17, EU:C:2018:971, punto 111; y Conclusiones del abogado general Tanehev, presentadas el 20 de junio de 2019, *Comisión/Polonia*, C-192/18, EU:C:2019:529, punto 70.

³³ Conclusiones del abogado general Tanehev, presentadas el 20 de junio de 2019, *Comisión/Polonia*, C-192/18, EU:C:2019:529, punto 72.

nexo con la aplicación del derecho de la Unión y en las cuales, a tenor del art. 51.1 de la Carta, no resulta aplicable esta última. Esas situaciones no quedan en un vacío jurídico: están sujetas a garantías iusfundamentales similares a las que rigen en la Unión. Como afirmó el Tribunal de Justicia en el asunto *Jeremy F.*,

aun en el marco del procedimiento penal de persecución o de ejecución de la pena o de la medida de seguridad privativas de libertad, o también en el marco del procedimiento penal de fondo, que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Decisión marco y del Derecho de la Unión, *los Estados miembros siguen estando obligados a respetar los derechos fundamentales según los reconocen el CEDH o su Derecho nacional*, incluido en su caso el derecho a una doble instancia de las personas declaradas culpables de una infracción penal por un tribunal³⁴.

Este énfasis en la existencia de una obligación de respetar derechos fundamentales también fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión es el punto de partida de la reflexión que se desarrolla en las siguientes páginas. La pregunta es: ¿a partir de esa constatación se puede formular un control por el Tribunal de Justicia de la sujeción de los Estados miembros a los derechos de la Carta o, alternativamente, a los del CEDH?

2.1. La justificación del control

La utilización de la Carta fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión se puede fundamentar mediante dos teorías. La primera consiste en utilizar la Carta como instrumento de concretización de los valores del art. 2 TUE oponibles frente a la eventual regresión en su respeto por los Estados miembros.

El Tribunal de Justicia ha enunciado un principio de no regresión en esta materia en estos términos: «Los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor [Estado de derecho], cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial»³⁵. Y ha

³⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2013, *Jeremy F.*, C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, apdo. 48 (énfasis añadido).

³⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2021, *Repubblika e Il-Prim Ministru*, C-896/19, EU:C:2021:311, apdo. 64. En el mismo sentido, con cita a esta última, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 2025, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, C-313/23, C-316/23 y C-332/23, apdo. 96: «Al adoptar un Estado miembro tal regulación, no puede modificar su legislación o su Constitución con el

aplicado este enfoque en casos en los que la Comisión Europea había dirigido decisiones a un Estado miembro, de conformidad con lo previsto en su acta de adhesión, en materia de organización de la Administración de Justicia y que, por tanto, concretaban aspectos relevantes del valor de Estado de derecho³⁶.

Ahora bien, puede argüirse que no se respetaría el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados (art. 4.2 TUE) si el principio de no regresión se aplicara solo a unos Estados miembros (los de adhesión más reciente) de forma que estos tuvieran exigencias específicas en esta materia. Se podría entender que en el art. 2 TUE, en conexión con el art. 49 TUE, subyace una cláusula general de *standstill* en cuanto a reformas constitucionales y legislativas que empeorasen gravemente el respeto de los valores de la Unión, que, recordemos, son «comunes a los Estados miembros». Una reforma que empeorase gravemente el grado de respeto de esos valores en un Estado miembro con respecto al existente en el momento de su formulación en el Tratado de Lisboa (o bien en el momento de la adhesión si es posterior) pondría en cuestión las mismas bases del «contrato social» o el «pacto federativo» que son los Tratados y con ello la propia Unión. Dicha regresión podría ser controlable con la ayuda de los instrumentos que proporciona el derecho de la Unión, incluido el catálogo de derechos que componen la Carta, con independencia de que la regresión se produzca total o parcialmente fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión.

Otra vía de fundamentación consiste en utilizar los derechos de la Carta que se correspondan con los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Convenio o CEDH) como expresión del patrimonio constitucional común europeo (sobre la noción, véanse Häberle, 1993; Pizzorusso, 2002; Biglino, 2018; Giannopoulos y Sicilianos, 2024) y, de esta forma, como instrumento de concretización de los valores del art. 2 TUE³⁷.

resultado de que se produzca una regresión en la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE, en especial en lo referente a las garantías de independencia de los jueces frente a los poderes legislativo y ejecutivo». En sus conclusiones presentadas el 5 de junio de 2025, Comisión/Hungría, C-769/22, EU:C:2025:408, punto 202, la abogada general Ćapeta afirmó que la no regresión respecto al nivel de protección y promoción de los valores es una obligación de resultado que el art. 2 TUE impone a los Estados miembros. Por el contexto se deduce que se refiere a una situación dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión.

³⁶ Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apdos. 155-175.

³⁷ Esta vía se asemeja a la argumentación desarrollada por algunos abogados generales. Por un lado, véase Conclusiones del abogado general Jacobs, presentadas el 9 de diciembre

Esta segunda fundamentación pone el foco en las obligaciones que incumben a los Estados no como Estados *miembros* de la Unión, sino en tanto Estados *europeos* sujetos al derecho común europeo de los derechos humanos, y, por tanto, con independencia de que actúen dentro o fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Lo mismo que hay conexiones comunicativas entre los valores del art. 2 TUE y los derechos fundamentales de la Carta, existen correspondencias históricas, sistemáticas y normativas entre los derechos de la Carta y los del CEDH.

Por un lado, los derechos reconocidos en la Carta traen causa, históricamente, de los derechos fundamentales que fueron reconocidos como principios generales del derecho de la Unión por el Tribunal de Justicia a partir de los derechos garantizados por el CEDH y los que eran fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Aunque el Tribunal de Justicia siempre ha rechazado que el Convenio sea fuente del derecho de la Unión, no excluye su utilización para la deducción y posterior desarrollo de derechos fundamentales en tanto principios generales del derecho³⁸. El hecho de que los derechos fundamentales de la Unión fueran codificados en la Carta para darles visibilidad y favorecer su invocación y aplicación no debe ocultar su origen pretoriano, ni la fuente básica de inspiración, que es un instrumento jurídico vinculante para los Estados miembros y expresa el patrimonio constitucional común europeo. La entrada en vigor de la Carta no suprime o deroga los principios generales preexistentes en el ámbito de la Unión, como acredita el art. 6.3 TUE. Por otro lado, la Carta establece una actualización permanente de los derechos de la Carta que «correspondan a derechos garantizados por el [CEDH]», que tendrán un «sentido y alcance [...] iguales a los que les confiere dicho Convenio» (art. 52.3 CDFUE). El derecho de la Unión puede ir más allá y conceder «una protección más extensa», nunca rebajarla.

En suma, el nivel de protección derivado del Convenio vincula a los Estados miembros, también cuando actúan fuera del ámbito de aplicación del

de 1992, C-168/91, *Kostantinidis*, EU:C:1992:504, puntos 31-51. Sostenía que el ciudadano de la Unión no solo tiene derecho a ejercer las libertades fundamentales en las mismas condiciones que los ciudadanos del Estado de acogida, sino también «a afirmar *civis europeus sum* y a invocar dicho estatuto para oponerse a cualquier vulneración de sus derechos fundamentales» (punto 46). Por otro lado, véase Conclusiones del abogado general Pöiares Maduro, presentadas el 12 de septiembre de 2007, Centro Europa 7 Srl, C-380/05, EU:C:2007:505, puntos 19-22. En ellas sostuvo que «debe existir algún grado de equivalencia para garantizar que el Derecho comunitario puede aplicarse de manera efectiva en el ordenamiento jurídico nacional» (punto 20).

³⁸ Por todas, Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de abril de 2012, *Servet Camberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, apdos. 60-63.

derecho de la Unión. Si las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y los derechos reconocidos en el Convenio, que vinculan a todos los Estados miembros, justificaron en su día la sujeción material de las Comunidades Europeas a los principios generales del derecho³⁹, haciendo el camino inverso, la misma sujeción material a los derechos del Convenio, ahora de los Estados miembros, debe poder ser comprobada por el Tribunal de Justicia, con el fin de garantizar el cumplimiento del mandato explícito de respeto de los valores comunes y garantizar el buen funcionamiento de la Unión.

Las dos teorías pueden apoyarse en un argumento adicional. El número de residentes en cada Estado miembro que proceden de otros Estados miembros no es desdeñable. Una parte relevante de ellos ejercen o han ejercido alguna de las libertades económicas fundamentales o bien se encuentran de alguna forma en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Se puede presumir que la infracción por un Estado miembro de la Unión de los valores del art. 2 TUE no golpea únicamente a sus nacionales, sino también a los residentes en dicho Estado que sean ciudadanos de la Unión. Además, la infracción de los valores comunes en un Estado miembro puede obstaculizar directa o indirectamente y hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales de los nacionales de otros Estados miembros que, en ausencia de esa infracción, podrían optar por desplazarse, residir y establecerse en dicho Estado⁴⁰. Ese doble efecto sobre los nacionales de los demás Estados de la Unión, el que se puede presumir que se produce de manera efectiva y el potencialmente disuasorio, derivado de la infracción de los valores comunes por un Estado miembro justificaría la intervención del Tribunal de Justicia. La aceptación de este argumento equivale a excluir que una situación en la que se infringen los valores comunes en un Estado miembro pueda calificarse como «puramente interna».

La teoría de la no regresión se conforma con el continuismo y acepta con naturalidad cierta diversidad de prácticas nacionales en la aplicación de los valores comunes⁴¹, mientras que la teoría del patrimonio constitucional

³⁹ Sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 1974, Nold, 4/73, EU:C:1974:51, apdo. 13; de 28 de octubre de 1975, Rutili, 36-75, EU:C:1975:137, apdo. 32, y de 13 de diciembre de 1979, Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, apdo. 17.

⁴⁰ Este argumento también fue utilizado en las Conclusiones del abogado general Poiares Maduro, presentadas el 12 de septiembre de 2007, Centro Europa 7 Srl, C-380/05, EU:C:2008:59, punto 22.

⁴¹ Compárese las Conclusiones del abogado general Spielmann, presentadas el 11 de marzo de 2025, Comisión/Polonia, C-448/23, EU:C:2025:165, punto 69: los Estados miembros «disponen de cierto margen de apreciación para garantizar la apli-

común europeo mira al futuro y asume el carácter evolutivo, expansivo y convergente de los valores. Ambas teorías o fundamentaciones no tienen por qué excluirse. El principio de no regresión puede ser una aproximación válida para abordar cuestiones específicas que están a caballo entre los valores (art. 2 TUE) y las «estructuras fundamentales políticas y constitucionales» (art. 4.2 TUE), como puede ser la organización del sistema judicial, en las que existen tradiciones nacionales diferenciadas, dentro de un movimiento de convergencia a largo plazo. En cambio, respecto a cuestiones menos dependientes de la variedad en las «estructuras fundamentales políticas y constitucionales», la teoría del patrimonio constitucional común europeo ofrece un encuadramiento más adecuado para un proyecto de integración supranacional.

2.2. La justificación del parámetro de control

Con independencia de la teoría que se adopte de forma general o individualizada para justificar la utilización de la Carta fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión, el segundo paso es definir el canon de control. Mi propuesta es que el parámetro de control sea el contenido esencial de los derechos de la Carta⁴², concebido como núcleo indisponible de los valores del art. 2 TUE que la totalidad de los Estados miembros deben respetar incluso fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. A continuación, se justifica esa propuesta.

- a) El recurso al contenido esencial de los derechos de la Carta fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión tiene precedentes en el ámbito del control del respeto de los valores de la Unión. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al respeto de la independencia judicial ha afirmado que el principio general de tutela judicial efectiva que subyace al art. 19.1 TUE, además de ser expresión concretizada del valor de Estado de derecho, comparte con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo su contenido

cación de los principios del Estado de Derecho», si bien «de ello no se deriva en modo alguno que la referida obligación de resultado pueda variar de un Estado miembro a otro». En sus Conclusiones presentadas el 5 de junio de 2025, Comisión/Hungría, C-769/22, EU:C:2025:408, puntos 248-249, la abogada general Ćapeta reconoce que «pueden existir diferentes visiones acerca de la forma en que deben concretarse los valores comunes» y que ello puede ser parte del diálogo constitucional de la Unión.

⁴² Al amparo de la segunda argumentación propuesta, el contenido esencial utilizable como parámetro de control sería el de los derechos de la Carta que se correspondieran con los derechos del CEDH.

esencial: a través de la exigencia de independencia de los tribunales, inherente a la función jurisdiccional. En la operación de concreción del valor «Estado de derecho» del art. 2 TUE mediante una disposición del derecho primario, por tanto, el Tribunal de Justicia procedió además a enriquecer esta última con el contenido esencial de un derecho de la Carta. De esta manera, el contenido esencial de un derecho de la Carta se generalizó a los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», fuera del ámbito más estricto de aplicación del derecho de la Unión.

El abogado general Tachev ha proporcionado en sus conclusiones algunos elementos útiles para fundamentar esta construcción. Apreció que existía una «pasarela constitucional» (estas fueron sus palabras) entre el art. 19.1 TUE y el art. 47 CDFUE, «habida cuenta de que estas mismas fuentes son pertinentes a efectos de determinar el contenido del derecho a un “juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley”, que figura en el artículo 47 de la Carta». Esas «mismas fuentes» pertinentes son el CEDH y las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Además, argumentó el abogado general, «el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta están ligados además en razón de su relación con los principios generales del Derecho. Deben interpretarse a la luz de estos principios, de modo que la jurisprudencia desarrollada en torno a estos dos preceptos está inevitablemente interrelacionada»⁴³.

- b) La jurisprudencia sobre la independencia judicial no es la única ocasión en la que el Tribunal de Justicia se ha valido *estratégicamente* de la complementariedad entre los derechos de la Carta y los principios generales del derecho de la Unión para sortear los estrictos límites de aplicación de la Carta. Ello ocurrió en el contexto del derecho fundamental a una buena administración del art. 41 de la Carta, cuya aplicabilidad a los Estados miembros había sido inicialmente controvertida. En 2014 afirmó que «del tenor del artículo 41 de la Carta resulta con claridad que va dirigido, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868,

⁴³ Conclusiones del abogado general Tachev, presentadas el 20 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-192/18, EU:C:2019:529, punto 97. La idea de «pasarela constitucional» es compartida por el abogado general Hogan, Conclusiones presentadas el 17 de diciembre de 2020, Repubblika/Il-Prim Ministru, C-896/19, EU:C:2020:1055, punto 46.

apartado 28)»⁴⁴. No obstante, al mismo tiempo dejó abierta la puerta para la aplicabilidad de los estándares contenidos en el derecho a una buena administración por una vía alternativa a la Carta: los principios generales del derecho de la Unión. El derecho a una buena administración establecido en el art. 41 de la Carta, recuerda el Tribunal, «refleja un principio general del Derecho de la Unión (Sentencia H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, apartado 49)»⁴⁵. Para subrayar la dualidad de estándares y la distancia con el ámbito de aplicación de la Carta, el Tribunal de Justicia podría argumentar que, fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión, a los Estados miembros les son aplicables los principios generales del derecho de la Unión, que incluyen los derechos humanos garantizados por el CEDH, en la medida en que, mediante su vulneración, se infrinjan de manera grave los valores de la Unión⁴⁶.

- c) La utilización del contenido esencial de los derechos de la Carta como parámetro de control del respeto de los valores del art. 2 TUE no es arbitraria. No solo porque se trata de una noción incorporada a la Carta (art. 52.1), que forma parte de la teoría de los derechos fundamentales de la Unión desde 1979⁴⁷ y cuenta con un amplio reconocimiento en el derecho constitucional de los Estados miembros y en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. También porque el tipo de conexión que aquí se propone entre valores y contenido *mínimo* de los derechos fundamentales ha sido también trazada en el ámbito estatal. Así, la jurisprudencia constitucional alemana considera que la garantía de la dignidad humana que proclama el art. 1.1 LF se proyecta materialmente sobre el ámbito de protección de los demás derechos fundamentales reconocidos en la Ley Fundamental de Bonn. En consecuencia, todos los derechos fundamentales

⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2014, YS/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081, apdo. 67. Sobre esta sentencia pueden consultarse Hofmann y Mihaescu (2013) y Gundel (2015).

⁴⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 2014, YS, C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081, apdo. 68.

⁴⁶ Incluso no cabe descartar que los derechos fundamentales deducidos de los principios generales del derecho presenten un ámbito de protección más amplio que los de la Carta: en este sentido, Conclusiones de la abogada general Trstenjak, presentadas el 8 de septiembre de 2011, Maribel Domínguez, C-282/10, EU:C:2011:559, punto 127.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1979, Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, apdo. 23.

incorporan aspectos conectados con la dignidad humana, y viceversa, esta última, en su dimensión de derecho fundamental, incluye un contenido mínimo de todos los derechos fundamentales. De conformidad con el art. 2 TUE, la dignidad humana es también un valor de la Unión común a los Estados miembros, y como principio objetivo del ordenamiento de la Unión debe recoger un contenido mínimo de los derechos reconocidos en la Carta.

- d) La utilización de una versión limitada del parámetro de control (y, por ende, del estándar de patrimonio constitucional común aplicable) es acertada por otro motivo: la interpretación de los derechos de la Carta puede autonomizarse en ciertos supuestos respecto a la de los derechos análogos del Convenio. En el plano práctico pueden existir discrepancias puntuales en el alcance de ciertos derechos en la jurisprudencia de los tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo: así, en ámbitos como el principio *non bis in idem* o las intervenciones masivas sobre las comunicaciones, la jurisprudencia de Luxemburgo resulta más protectora (algo que no prohíbe el art. 52.3 de la Carta)⁴⁸. En el plano teórico sigue vigente la justificación tradicional para una interpretación autónoma de los derechos fundamentales de la Unión, aunque no esté mencionada en el art. 52 de la Carta: los derechos fundamentales de la Carta, como antes los desarrollados como principios generales del derecho, deben interpretarse «en el marco de la estructura y de los objetivos de la Unión»⁴⁹.
- e) Una formulación reducida del parámetro de control es también coherente con el equilibrio federal dentro de la Unión Europea. Como se ha indicado, la cláusula de homogeneidad del art. 2 TUE es moderadamente conservadora: quiere garantizar el respeto de los valores comunes, pero también preservar la identidad nacional y la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros que establecen los Tratados. En la medida en que no se utiliza el entero parámetro de control que es aplicable en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, se preserva la relevancia jurídica de la regla que desarrolló la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, inicialmente a propósito del ámbito de aplicación de los derechos fundamentales de la Unión en

⁴⁸ Véase Conclusiones del abogado general Campos Sánchez-Bordona, *SpaceNet AG*, C-793/19 y C-794/19, EU:C:2021:939, puntos 38-39, así como la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2022, en dichos asuntos, EU:C:2022:702, apdo. 125.

⁴⁹ Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apdo. 170.

cuanto principios generales del derecho⁵⁰, y que luego respaldaron las instituciones de la Unión y los «señores de los Tratados», con respecto al ámbito de aplicación de la Carta, en el momento de su proclamación y de la ratificación del Tratado de Lisboa. Que el supuesto de hecho tenga o no tenga vinculación con el derecho de la Unión seguirá siendo, por tanto, jurídicamente relevante a los efectos de la aplicación plena de la Carta. La irradiación de los derechos fundamentales de la Carta fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión sería limitada: no europeizaría la totalidad de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, sino solo el «círculo constitucional» más básico o estrecho, el núcleo conformado por los valores comunes europeos definido mediante el contenido esencial de los derechos del Convenio. La utilización del contenido esencial de los derechos humanos del Convenio, tal como haya sido fijado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, evitaría la variabilidad del alcance del contenido esencial en los distintos Estados miembros: implicaría la definición de un núcleo indisponible para cualquier poder democrático europeo, controlable en el ámbito de la Unión por el Tribunal de Justicia.

- f) La limitación del alcance del control sobre el respeto de los valores que ofrece el contenido esencial de los derechos de la Carta ofrece una ventaja también en otro sentido. El parámetro reducido de control, limitado al respeto del contenido esencial, implica una versión simplificada del que suele aplicarse al poder legislativo en cada uno de los Estados miembros. Esa versión simplificada prescinde de la necesidad de atender al amplio elenco de fines que legítimamente puede perseguir el poder público y, correlativamente, prescinde también de la realización del examen del principio de proporcionalidad sobre las restricciones legislativas en el ejercicio de los derechos fundamentales, en el margen de configuración que tiene el poder legislativo a la hora de regular el ejercicio de los derechos fundamentales. De esta forma el control del respeto de los valores por los Estados miembros con la ayuda del contenido esencial de los derechos de la Carta evitaría los aspectos habitualmente controvertidos en el juicio de constitucionalidad. Para acreditar la noción de patrimonio constitucional común europeo, la vulneración del contenido esencial del correspondiente derecho se justificaría preferentemente con la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1989, Wachauf/Alemania, 5/88, EU:C:1989:321, apdo. 22.

2.3. La justificación del objeto de control

La utilización de un canon reducido debe acompañarse de un objeto también limitado de control. Ello por dos razones. La primera es que conviene preservar la subsidiariedad de un control independiente del respeto de los valores del art. 2 TUE respecto a la protección de los derechos fundamentales que se realiza extramuros del derecho de la Unión (de conformidad con las vías procesales nacionales y con el procedimiento ulterior de demanda individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos)⁵¹. El Tribunal de Justicia no tiene un mandato general de protección de los derechos fundamentales o de los valores comunes europeos frente a la actividad de los Estados miembros.

La segunda razón es la naturaleza del procedimiento de infracción regulado en los arts. 258 a 260 TFUE, que se adecua mejor a un control judicial abstracto⁵². Por tanto, el objeto de control no se extendería a lesiones individuales, sino que se limitaría a vulneraciones estructurales. Las lesiones individuales que se pudieran infligir a jueces, políticos, periodistas, activistas o ciudadanos aislados deberán ser impugnadas de manera individualizada de conformidad con los procedimientos judiciales internos y, en último término, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por regla general, ello debe ser suficiente para corregir desviaciones episódicas y puntuales de los estándares en materia de Estado de derecho, democracia y derechos fundamentales. Las llamadas «crisis del Estado de derecho» se suscitan a propósito de las desviaciones estructurales, eventualmente puestas de manifiesto por sentencias provenientes de la jurisdicción ordinaria o del TEDH y que, sin embargo, no son ejecutadas o señalan un incumplimiento generalizado, y, sobre todo, por reformas deliberadamente dirigidas a alterar o desmontar elementos esenciales del Estado de derecho.

En consecuencia, el objeto de control se reduciría a las medidas y políticas generales, de carácter normativo o administrativo, susceptibles de afectar la vigencia de los valores del art. 2 TUE en un Estado miembro determinado o

⁵¹ No está claro que la Comisión pudiera animar o incluso apoyar a eventuales demandantes individuales a utilizar la vía del art. 34 CEDH frente a un Estado miembro de la Unión que infringe los valores del art. 2 TUE. En este sentido, Giegerich (2015: 541).

⁵² En este sentido, las Conclusiones de la abogada general Ćapeta, presentadas el 5 de junio de 2025, Comisión/Hungría, C-769/22, EU:C:2025:408, punto 71. Destaca que la Comisión *suele* incoar este procedimiento contra la legislación de un Estado miembro como tal, y que la alegación se refiere necesariamente al potencial de dicha legislación para infringir el derecho de la Unión.

deliberadamente dirigidas a erosionarla. Justamente es aquí donde suelen existir mayores déficits de protección. Con relación a las medidas generales y estructurales, los ordenamientos nacionales suelen contar con un número más reducido de mecanismos de corrección y de menor efectividad desde la doble perspectiva jurídica y política. Además de sus limitaciones, esos mecanismos pueden resultar ineficaces si la jurisdicción constitucional del Estado en cuestión resuelve de forma deferente al legislador parlamentario o a un ejecutivo respaldado por una mayoría democrática. Le corresponderá a la Comisión Europea decidir con prudencia cuándo debe ejercer su legitimación para interponer un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro que no respeta alguno de los valores del art. 2 TUE, después de valorar las posibilidades que desde el punto de vista jurídico y político existen en ese Estado para corregir las desviaciones constatadas.

En suma, la propuesta no consiste en realizar un escrutinio superficial o externo, sino un control verdaderamente esencial, adecuado a la gravedad de los supuestos, que justificaría la intervención en defensa de los valores de la Unión, fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. La aplicación de ese canon esencial no tendría que lidiar con el examen de los límites que típicamente incorporan otros parámetros, reales o propuestos: solo las interferencias graves imputables a un Estado miembro o toleradas por él serían susceptibles de vulnerar el contenido esencial de un derecho fundamental de la Carta⁵³.

2.4. Diferencias con otras propuestas doctrinales

Llegados a este punto, podemos analizar las coincidencias y diferencias con la propuesta de Von Bogdandy y Spieker (2019) para avanzar igualmente en el respeto estatal de los valores del art. 2 TUE. Su propuesta comparte con la aquí defendida la definición del parámetro de control, pero se aleja en la compleja formulación de una doctrina denominada «Reverse Solange» que le sirve de sustento. Dichos autores defienden el establecimiento de una presunción refutable de cumplimiento de los valores del art. 2 TUE por los Estados miembros, que cedería ante la constatación de deficiencias sistémicas en cuanto al respeto del contenido esencial de los derechos fundamentales de

⁵³ En el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, la Comisión defendió un planteamiento distinto en la vista del asunto C-769/22 *Comisión/Hungría*, pendiente de resolución, recogido por Kaiser, Knecht y Spieker (2024): «A violation of a Charter's right essence protected by Article 52(1) of the Charter can be indicative but is not a necessary precondition».

la Carta⁵⁴. Por tanto, los Estados miembros solo serían autónomos para proteger los derechos fundamentales fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión en tanto en cuanto respetaran el contenido esencial de los derechos fundamentales garantizados mediante los valores del art. 2 TUE; de refutarse esa presunción, se aplicarían los mecanismos de la Unión para proteger los valores de la Unión. Su propuesta, elaborada inicialmente en 2012 bajo otras premisas (vincular el contenido esencial de los derechos de la Carta a la ciudadanía de la Unión), ha sido actualizada a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el art. 19.1 TUE.

Aunque su apuesta por el contenido esencial de los derechos de la Carta como parámetro de control se apoya en argumentos similares a los aquí utilizados (equilibrio federal, atención a deficiencias sistémicas), no compartimos la fundamentación del control que lleva a cabo la doctrina denominada «Reverse Solange». Además de su complejidad explicativa, altera la esencia de la doctrina en la que afirma inspirarse, esto es, la doctrina *Solange II* elaborada en 1986 por el Tribunal Constitucional Federal y que fue emulada por otros tribunales constitucionales, así como tomada como inspiración por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para crear a su vez la «presunción *Bosphorus*» (Arzoiz Santisteban, 2022: 86-92).

En síntesis, tales doctrinas o presunciones implican que una jurisdicción que se solapa con otra *renuncia* libremente a ejercer su control «natural» (*Solange II*) o a ejercerlo de forma plena (*Bosphorus*) en tanto en cuanto el acto objeto de control sea supervisado por la otra jurisdicción con arreglo a un control materialmente equivalente (*Solange II*) o con un sistema de control procedimentalmente efectivo (*Bosphorus*). Mientras el Tribunal Constitucional Federal nunca ha refutado la presunción de equivalencia del control iusfundamental ejercido por el Tribunal de Justicia (por lo que la presunción ha servido en realidad para suspender indefinidamente el control sobre el derecho de la Unión anunciado en la sentencia *Solange I*), el Tribunal de Estrasburgo sí ha entendido en alguna ocasión que la presunción de control efectivo había quedado refutada en el caso concreto, por la falta de activación de los mecanismos de control previstos en el ordenamiento jurídico de la Unión, ejerciendo en consecuencia plena jurisdicción sobre la actividad estatal desarrollada en ejecución del derecho de la Unión Europea.

⁵⁴ Esta doctrina generaliza la jurisprudencia sentada en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011, N. S., C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865, apdo. 104, relativa a la refutabilidad de la presunción de que los Estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con el derecho de asilo que establece el Protocolo núm. 24.

Más allá de diferencias menores, son doctrinas de *renuncia* pragmática y unilateral, total o parcial, al ejercicio de la propia jurisdicción (constitucional o internacional) elaboradas *para evitar fricciones* con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que aplica su propio parámetro de control sobre el mismo objeto, siempre con la finalidad de facilitar el proceso de integración europea, sin generar dificultades adicionales. En cambio, el problema del respeto de los valores de la Unión fuera del ámbito de la aplicación de la Carta no radica en el solapamiento de jurisdicciones y parámetros de control sobre el mismo objeto, sino en la incompetencia formal del Tribunal de Justicia a tenor de lo establecido en el art. 51.1 de la Carta para aplicar esta a la actividad estatal fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Mientras que con la presunción original tribunales distintos al Tribunal de Justicia pretendieron con un espíritu favorable a la integración europea preservar la jurisdicción de este, bajo la «presunción inversa» se pretende algo bien distinto: ampliar la jurisdicción del Tribunal de Justicia, incurriendo así en un solapamiento con la jurisdicción nacional y la del Tribunal de Estrasburgo. Sin embargo, la construcción de una presunción refutable no puede remediar la ausencia formal de competencia, aunque se pretenda limitar a casos excepcionales la ampliación de competencia y se opte por un parámetro reducido de control.

V. CONCLUSIÓN

La Unión Europea dispone de instrumentos homologables a los de sus Estados miembros para ordenar constitucionalmente su funcionamiento y el de los Estados miembros. Sin embargo, es una homologación engañosa: la indiscutible vinculación de la Unión y sus Estados miembros a los valores, fines y derechos fundamentales reconocidos por los Tratados no se acompaña de una plena capacidad de la Unión para implementar esas determinaciones mediante normas y políticas propias o para exigir esa vinculación a los Estados miembros en cualquier situación. La razón es, en último término, la naturaleza confederal de la Unión: aunque en muchos aspectos esta funciona como si fuera un Estado federal, no deja de ser una unión de Estados, que solo han cedido parte de sus competencias y que siguen conservando parcelas de soberanía.

No obstante, el principio de atribución de competencias y la vinculación condicionada de los Estados miembros a la Carta no excluyen ni relativizan la incondicionalidad del mandato de respeto de los valores de la Unión que incumbe a los Estados miembros. El respeto de los valores de la Unión por los Estados miembros (art. 2 TUE) es presupuesto conceptual y existencial del mantenimiento de la Unión y del correcto funcionamiento de sus políticas, y

constituye por tanto *prius* lógico del respeto por esta de la identidad nacional (art. 4.2 TUE): solo una Unión cuyos Estados miembros respetan los valores comunes puede a su vez estar en condiciones de respetar su identidad nacional.

El art. 2 TUE compendia una serie de valores que forman parte del patrimonio constitucional común europeo. Para su concreción el intérprete último del derecho de la Unión puede usar las demás disposiciones del derecho primario, incluida la Carta y los principios generales del derecho deducidos de los derechos reconocidos en el CEDH y las tradiciones constitucionales comunes.

En el ámbito de aplicación del derecho de la Unión no hay obstáculo alguno para aplicar la Carta a la actuación de un Estado miembro, también con el fin mediato de proteger los valores del art. 2 TUE. Fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión, la Carta no se aplica a los Estados miembros de acuerdo con lo establecido en el art. 51.1 de la Carta, pero no desaparece la vinculación estatal a los valores del art. 2 TUE. La garantía del respeto estatal de los valores del art. 2 TUE corresponde al Tribunal de Justicia, sin que ello contradiga la distribución competencial. Si el respeto de los valores comunes por los Estados miembros es una precondition de la Unión, el control de su respeto por el Tribunal de Justicia no constituye una materia competencial ni está sujeto al principio de atribución.

En este trabajo se han propuesto dos fundamentaciones para justificar la utilización de la Carta a fin de garantizar jurisdiccionalmente el respeto a los valores de la Unión por los Estados miembros fuera del ámbito de aplicación del derecho de la Unión: la teoría de la no regresión, que se ha invocado ocasionalmente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y que se puede generalizar como inherente al art. 2 TUE, en conexión con el art. 49 TUE, y la teoría del patrimonio constitucional común europeo. Esta segunda fundamentación equivale a una modalidad limitada de aplicación a la inversa de los «antiguos» derechos fundamentales reconocidos en el ámbito de la Unión en calidad de «principios generales del Derecho de la Unión». Si las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y los derechos reconocidos en el Convenio, que vinculan a todos los Estados miembros, justificaron en su día la sujeción material de las Comunidades Europeas a los principios generales del derecho, se puede hacer ahora el camino inverso: la misma sujeción material a los derechos del Convenio, ahora de los Estados miembros, debe poder ser verificada por el Tribunal de Justicia, con el fin de garantizar el cumplimiento del mandato explícito de respeto de los valores comunes y garantizar el buen funcionamiento de la Unión.

Como parámetro del control del respeto estatal de los valores comunes se propone el derivado del contenido esencial de los derechos de la Carta o, cuando menos, de los que se corresponden con los derechos del CEDH. Este

parámetro reducido pero esencial es compatible con la coordenada federal, que es un elemento básico de la Unión Europea, y cabalmente aplicado se acomodaría al principio de subsidiariedad, pues solo atraparía y frenaría las desviaciones estructurales o las reformas deliberadamente dirigidas a erosionar o desmontar los elementos esenciales del Estado de derecho.

Bibliografía

- Arzoz Santisteban, X. (2012). El respeto de la diversidad lingüística a través del art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Europeo*, 43, 185-226.
- Arzoz Santisteban, X. (2021). El nacimiento de un nuevo parámetro de control de la ley: el valor europeo de Estado de Derecho. En J. I. Ugartemendia y A. Saiz Arnaiz (eds.). *¿Está en peligro el Estado de Derecho en la Unión Europea?* (pp. 56-96). Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Arzoz Santisteban, X. (2022). *Transformaciones judiciales. Karlsruhe y los derechos fundamentales de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barav, A. (1975). Failure of Member States to fulfil their obligations under Community Law. *Common Market Law Review*, 12, 369-383. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA1975027>.
- Basile, S. (1981). Los «valores superiores», los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas. En A. Predieri y E. García de Enterría (dirs.). *La Constitución española de 1978* (pp. 263-315). Madrid: Civitas.
- Biglino Campos, P. (2018). La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, 1. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11463>.
- Ceurremans, T. y David, E. (2024). Countering democratic backsliding in (future) EU Member States: article 10 (3) TEU unlocked. *European Law Journal*, 30, 515-533. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12544>.
- Garrorena Morales, A. (1984). *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Gavara de Cara, J. C. (2010). *Los derechos como principios objetivos en los Estados compuestos*. Barcelona: J. B. Bosch.
- Giannopoulos, C. y Sicilianos, L.-A. (2024). *Le patrimoine constitutionnel européen entre progression et régression*. Paris: Editions A. Pedone.
- Giegerich, T. (2015). Verfassungshomogenität, Verfassungsautonomie und Verfassungsaufsicht in der EU: zum «neuen Rechtsstaatsmechanismus» der Europäischen Kommission. En C. Callies (ed.). *Herausforderung an Staat und Verfassung – Liber Amicorum für Torsten Stein zum 70 Geburtstag* (pp. 499-542). Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845254319-499>.
- Gundel, J. (2015). Der beschränkte Anwendungsbereich des Charta-Grundrechts auf gute Verwaltung: zur fortwirkenden Bedeutung der allgemeinen Rechts-

- grundsätze als Quelle des EU-Grundrechtsschutzes. *Europarecht*, 50 (1), 80-90. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2015-1-80>.
- Hallstein, W. (1969). *Der unvollendete Bundesstaat*. Düsseldorf: Econ.
- Hallstein, W. (1971). *La Europa inacabada*. Esplugas de Llobregat: Plaza & Janés.
- Hallstein, W. (1973). *Die Europäische Gemeinschaft*. Düsseldorf: Econ.
- Häberle, P. (1993). Derecho constitucional común europeo. *Revista de Estudios Políticos*, 79, 7-46.
- Hesse, K. (1996). Significado de los derechos fundamentales. En E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel, K. Hesse y W. Heyde (dirs.). *Manual de Derecho Constitucional* (pp. 83-115). Madrid: IVAP; Marcial Pons.
- Hofmann, H. y Mihaescu, B. (2013). The relation between the Charter's Fundamental Rights and the unwritten general principles of EU law: Good administration as the test case. *European Constitutional Law Review*, 9 (1), 73-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019612001046>.
- Ipsen, H. P. (1984). Zur Tragfähigkeit der Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaft. En H. P. Ipsen (ed.). *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien* (pp. 31-52). Baden-Baden: Nomos.
- Isensee, J. (2011). § 87 Würde des Menschen. En D. Merten y H.-J. Papier (eds.). *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, 4 (pp. 69-76). Heidelberg: C. F. Müller.
- Jakab, A. (2016). The EU Charter of Fundamental Rights as the most promising way of enforcing the rule of law against EU Member States. En C. Closa y D. Kochenov (eds.). *Reinforcing rule of law oversight in the European Union* (pp. 187-205). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316258774.011>.
- Kaiser, L., Knecht, A. y Spieker, L. D. (2024). European society strikes back: the Member States embrace article 2 TEU in *Commission vs. Hungary*. *VerfBlog* [blog], 26-11-2024. Disponible en: <https://doi.org/10.59704/00f6c17a50fc172c>.
- Mader, O. (2019). Enforcement of EU values as a political endeavour: constitutional pluralism and value homogeneity in times of persistent challenges to the rule of law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, 133-170. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40803-018-00083-x>.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 121-159. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24401>.
- Muir, E. (2014). The fundamental rights implications of EU legislation: some constitutional challenges. *Common Market Law Review*, 51, 219-245. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/cola2014008>.
- Pizzorusso, A. (2002). *Il patrimonio costituzionale europeo*. Bologna: Il Mulino.
- Potacs, M. (2016). Wertkonforme Auslegung des Unionsrechts? *Europarecht*, 2, 164-175. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2016-2-164>.
- Stern, K. (2006). § 97 Die Würde des Menschen. En K. Stern (ed.). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 23-59). München: C. H. Beck.

- Volkman, U. (2019). *Elementos de una teoría de la Constitución alemana*. Madrid: Marcial Pons.
- Von Bogdandy, A. (2020). Principles of a systemic deficiencies doctrine: how to protect checks and balances in the Member States. *Common Market Law Review*, 57, 705-740. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/cola2020690>.
- Von Bogdandy, A. y Spieker, L. D. (2019). Countering the judicial silencing of critics: article 2 TEU values, reverse Solange, and the responsibilities of national judges. *European Constitutional Law Review*, 15, 391-426. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019619000324>.