

Constitución española y Constitución europea

MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO *

I.- Cuestiones previas. Desde los tiempos inmediatos a las Revoluciones liberales en Francia, Estados Unidos y España, Benjamín CONSTANT, Agustín ARGUELLES o STUART-MILL, distinguían necesariamente entre las Constituciones antiguas, las del Panhelenismo y Aristóteles con sus libros sobre las Constituciones de Atenas y de la Hélade, y el constitucionalismo moderno, el que comenzó con las Revoluciones liberales y sus constituciones escritas de Estados Unidos, Francia (1787-1791) y España (1812), pioneras de las que siguen con posterioridad en Portugal, Grecia, Países del Benelux, Italia, Alemania y otros países en los siglos XIX y XX.

El concepto de gobierno civil, contrato social o derecho político entre ciudadanos y poderes públicos es perfeccionado sucesivamente por la teoría y la práctica de autores del seiscientos como Spinoza, Locke y en el setecientos por Rousseau y los constituyentes de Estados Unidos, Francia y España entre 1787 y 1810, desde Filadelfia a París y el Cádiz de las Cortes con sus representantes de Europa y las Américas de 1810. Revoluciones liberales y constituciones modernas coinciden con las primeras revoluciones industriales que reconocen los derechos políticos mediante una declaración singular y se pronuncian por una división de poderes frente a la confusión central del poder en los regímenes absolutos o monárquicos que les preceden. La división, horizontal, de los poderes requería una armonía entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no siempre fácil de respetar, por lo que las luchas de intereses no tienen más remedio que dar paso al nacimiento de los modernos partidos políticos y al principio representativo que debe alcanzar unos objetivos de progreso y bienestar para un creciente número de ciudadanos.

Los sistemas de partidos y la fragmentación de poderes y soberanías tradicionales dan lugar a un tejido de influencias mútuas entre los procesos políticos a los que responden la reforma o revisión de las primeras constituciones del liberalismo originario. Nacen por tanto los ciclos o edades de las constituciones europeas que se caracterizarán por la expansión de la

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático Europeo Jean Monnet.

democracia mediante el reconocimiento del sufragio universal, el parlamentarismo representativo, los partidos de masas de la segunda revolución industrial (fines del XIX) y la ampliación del constitucionalismo contemporáneo con declaraciones de derechos sociales, económicos y culturales junto a técnicas avanzadas de control político y expansión de competencias en los ámbitos territoriales internos junto a una penetración sustancial del Derecho internacional en los Derechos constitucionales internos de los países, por la Sociedad de Naciones desde 1919 y de las Naciones Unidas a partir de 1945.

Las bases del constitucionalismo liberal rompen con la Era Moderna en la historia europea y mundial y dan paso a la Era contemporánea. Lo que algunos historiadores clásicos llaman el tránsito de la Historia a la Política. Y que perfilan los caracteres de la cultura occidental, sus valores más relevantes y la organización del gobierno en las sociedades más avanzadas. Los postulados del gobierno de mayorías, con respeto a los derechos políticos de las minorías, las relaciones institucionales en el plano horizontal y vertical, la cohesión social que desarrollan las no siempre fáciles relaciones entre gobiernos y oposiciones, la necesidad de asimilar principios y necesidades de la cooperación transnacional, convierten a las sociedades cerradas en sociedades abiertas y a los regímenes políticos en procesos de selección responsable de gobernantes que han de primar el interés general y del común de los ciudadanos mediante políticas públicas transparentes y responsables.

Las reglas, leyes y normas que emanan del constitucionalismo sustantivo y del bloque de constitucionalidad que le rodea, tropiezan constantemente con poderosos adversarios que lo combaten. Los estamentos privilegiados del antiguo régimen, el absolutismo, los particularismos territoriales antiliberales y antidemócratas, las ideologías totalitarias del mismo signo, han sido y siguen siendo poderosos enemigos de la vertebración constitucional y de sus sendas normativas. La lenta conversión de tan poderosos actores a la democracia constitucional no ha sido fácil. Pero desde dentro y desde fuera de los Estados el espíritu de cambio y modernización social que llevan consigo los elementos dinámicos y creadores del constitucionalismo contemporáneo han permitido a los europeos y gran parte de americanos, o de otros continentes, incorporarse a ese género de convivencia y fraguar o consolidar paz entre naciones otrora divididas, concertación de programas de gobierno y de desarrollo para una parte creciente de sociedades en el ámbito internacional. Los mapas de esa evolución muestran a más de un tercio de humanos del siglo XXI incardinarse en ese camino.

Sin embargo no es fácil predecir que las consecuencias de los largos períodos de colonización y descolonización han producido crecimientos espectaculares de la población mundial, guerras zonales y movimientos migratorios que amenazan la paz mundial conseguida en una primera fase en 1945 y en una segunda en 1991. Las tensiones en el orden mundial se han extendido desde esta última fecha y las relaciones entre naciones dentro del sistema de Naciones Unidas no parecen mejorar desde los choques frontales de los años setenta al despertar del siglo XXI con las guerras y tensiones terroristas fácilmente verificables en todos los continentes.

Los europeos, casi siempre en vanguardia de los cambios mundiales, se encuentran por tanto obligados a dar respuestas cada vez más unitarias a los cada vez más complejos problemas y desafíos mundiales externos a la Unión europea.

Desde antes de 1945 la idea europea había generado convergencias constitucionales y programas de acción conjunta. Pero será desde 1945 cuando en las reformas constitucionales internas y en el nuevo ideario común que se llamará “construcción europea” se encontrarán las coincidencias obligadas para caminar por senderos comunes en los dos viejos campos de los derechos humanos, reasumidos ya como derechos fundamentales, lazos “federales” de acciones comunes gobernadas por instituciones comunes y una proyección exterior que ha convertido a Europa en el más importante actor de ayuda humanitaria y ayudas al desarrollo a nivel mundial.

II. La Constitución española y la Constitución europea. No por una paradoja sugerente España y la Unión europea se encuentran en un proceso de reforma constitucional de trascendental importancia para ambas. La reforma europea viene de la necesidad de responder a los tres desafíos que se planteó desde sus orígenes en los años posteriores al fin de la IIGM: coronar el mercado interior único con la moneda única y la culminación de una política económica y monetaria común, profundizar en las políticas de seguridad, exterior y de justicia e interior, integrar a otros países de la vieja Europa dentro de un conjunto superior que sea capaz de avanzar en un Derecho comunitario fundamental para todos y asegurar paz y bienestar para quinientos millones de conciudadanos europeos que jueguen un papel relevante en el nuevo orden mundial.

La reforma constitucional española obedece por una parte a seguir recibiendo e integrando el Derecho europeo en el Derecho interno y a otras reformas derivadas del incansable peticionario interno de asumir más competencias y autogobierno con respecto al poder central, esto es, de los grupos regionales que concentran en el profesionalismo político la vieja aspiración de las minorías a sustituir a las mayorías en el ejercicio de poderes públicos. El siempre renovado proyecto de convertir “vicios privados en públicas virtudes”.

La Constitución española de 1978 consiguió mediante consensos derivados del espíritu de reconciliación de la sociedad española de entonces un texto común que superaba las divisiones entre unas y otras tendencias constitucionales anteriores a 1936. De aquél poder constituyente pactado entre las dos primeras fuerzas políticas que representaban dos tercios de los electores al que se sumaron gran parte de las minorías nacionales y territoriales, ha vivido la democracia y los ciudadanos durante tres decenios. Es lógico suponer que una revisión del espíritu constituyente obtenido por consenso no sea fácil aunque parezca concentrarse en solo cuatro puntos: La igualdad de género entre los derechos de los herederos de la Corona, la reforma del Senado para convertirlo en Cámara territorial, o mejor dicho más territorial con las comunidades autónomas no se sabe bien cómo dentro del mismo, las competencias y descripción nominativa de dichas CCAA y, finalmente, el reconocimiento de las

competencias atribuidas al Derecho comunitario como principio de primacía en su interpretación aplicación en el Derecho interno.

Los cuatro puntos de reforma no encuentran nuevo consenso entre las fuerzas políticas básicas del sistema de partidos y de los herederos del pacto constituyente de 1978 por lo que es difícil vaticinar ententes que no hayan sido objeto de previa deliberación entre las dos grandes fuerzas políticas. Debido precisamente a las previsiones del poder constituyente para las reformas constitucionales y al sistema de mayorías reforzadas derivado del momento constituyente de 1977 que no dio mayorías absolutas ni permitía una reforma agravada de la Constitución mediante acuerdo de un partido con más fuerza coyuntural aliado a partidos minoritarios regionales. El Senado, las competencias regionales de las CCAA, con su voracidad permanente para nuevas competencias, aparecen como un obstáculo más que como un camino de consenso. Los aspectos de cambio en el título de la Corona y en la primacía del Derecho comunitario no parecen originar mayores divergencias. El planteamiento "semipresidencialista" de llegar a término de la legislatura en 2008 con una reforma agravada que se lleve a cabo por la disolución obligada de las Cortes de 2004, elección de nuevas cámaras y referéndum de reforma en 2008, parecen una solución hábil para dar satisfacción a algunos de los aliados regionales y a proyectos del propio partido de gobierno. Sin embargo el proyecto dibujado en el discurso de investidura de 2004 para reformar la Constitución y permitir una fácil reelección del presidente del gobierno lleva consigo dificultades añadidas que agudizan la tensión entre partidos y una tenaza sobre la propia Constitución a la que las minorías regionales no han ocultado su hostilidad permanente desde el momento mismo del consenso constitucional.

III. Supremacía de la Constitución y primacía del Derecho Comunitario.

En el momento deliberante de la Constitución española, durante los años 1977 y 1978, el constituyente y los partidos del arco constitucional más importantes coincidían en sus programas en la incorporación al proceso de construcción europea y en la necesidad de hacerlo en los plazos más breves posibles. Los nueve Estados miembros de la Comunidad europea eran miembros del Consejo de Europa, fundamento de los derechos de los europeos, nacido del Tratado de Londres de 1949, y en el que España es aceptado como miembro de pleno derecho a las pocas semanas de las elecciones de junio de 1977. Al mismo tiempo el gobierno nacido de la confianza de las nuevas Cortes solicitó la apertura de negociaciones para entrar y adherirse mediante el correspondiente tratado en la Comunidad económica europea. Posteriormente, en 1982, el gobierno moderado de la UCD ingresó en el órgano defensivo Alianza Atlántica, OTAN, parte de la trinidad supraestatal de la Europa del Oeste desde el inicio de la guerra fría.

España se adhiere por tanto al sistema dominante en Europa occidental y a la filosofía política imperante en 1978. Aceptó en consecuencia formar parte de la comunidad existente, esto es, del ordenamiento jurídico y político de la Comunidad europea formado desde el momento fundador del Tratado de París de 1951, con la CECA, y que desde 1992 se convierte en Unión Europea, producto de la reforma transformadora de los tratados anteriores en un gran

Tratado cuasiconstitucional, mucho más avanzado y proyectado hacia el futuro que lo que significaron los tratados fundadores

Sin embargo el legislador español se había rodeado de una serie de cautelas en previsión de una demora que alargase la incorporación al club comunitario. Mediante cláusulas como las del artículo nueve y el artículo 93, para la adopción de tratados internacionales, y la apertura de los artículos diez al veintinueve en cuanto se refiere a derechos fundamentales, desplegó una estrategia de incorporación sobrevenible a los tratados comunitarios, cuando culminase el tratado de adhesión. En el plano económico se seguiría disfrutando de la condición del Tratado preferencial de 1970 que garantizaba cláusulas de la “nación más favorecida”, a la espera de lo que finalmente ocurriría en 1985 con la firma de integración de pleno derecho a la Comunidad.

En la sociedad española de la última parte del siglo XX se producen por tanto tres grandes conmociones derivadas de la posición favorable de los españoles hacia el retorno a la democracia competitiva de las elecciones libres, de la adopción de una Constitución reorganizadora de los derechos y poderes públicos del país, de una redistribución territorial del poder que fraguaría en las comunidades autónomas, dotadas de competencias e instituciones de amplísimo rango que supondrán más de la tercera parte de la acción pública en la gestión de recursos y mucho más de funcionarios bajo su dependencia respecto del total nacional. La última será precisamente el choque de la incorporación al sistema comunitario europeo con todas sus consecuencias de reconversión política y económica, y finalmente social y cultural a los modelos ultrapirenaicos.

IV. La reforma constitucional y el futuro de la Unión Europea. Todo este proceso se hace en poco más de diez años, desde 1976 a 1986. Digerir tantos cambios en tan escaso decenio supone un mérito colosal para los españoles, equivalente al de tantos europeos, como los ciudadanos de los Seis, que comenzaron entre 1946 y 1957 un peregrinaje hacia el futuro cuyas consecuencias positivas no podían imaginar desde los restos aún semidestrozados de la Europa de las patrias nacionalistas. El itinerario que los europeos han debido seguir desde la caída del muro de Berlín y del dominio soviético en el Centro y Este de Europa, entre 1989 y los primeros años del siglo XXI, parte de dar nuevas respuestas a nuevos desafíos del orden mundial y del europeo. Los Tratados firmados en Maastricht, Ámsterdam y Niza, entre 1992, 1997 y 2000, recrean una nueva situación europea, otro salto a la diversidad europea estancada por los acuerdos de Yalta de 1945 y por la línea divisoria creada por la guerra fría desde 1948, durante demasiados años con el consiguiente deseo de los pueblos del Este de revisar su propia historia y vincularla desde 2004 a la Europa del Oeste, la Europa de los derechos fundamentales y de las políticas de paz, seguridad y bienestar como realidades de la polis comunitaria.

Estas realidades europeas nuevas llevan directamente a la insuficiencia de las reformas realizadas por los Tratados y a la necesidad prevista desde los fundadores al primer proyecto de Tratado constitucional configurado por Altiero Spinelli y el Parlamento europeo, al término de su primera legislatura en 1984.

Aquel primer bosquejo seguido de otros intentos, señalaron al Consejo Europeo la necesidad de dar salida a dos grandes preocupaciones que desembocarían en la reforma de la Unión: una Carta declarativa y moderna de los Derechos fundamentales de los europeos y un texto de naturaleza federativa que diese igualmente respuesta a los imperativos de categorización y racionalización de las competencias, organización institucional y políticas comunitarias de la nueva Europa.

Las dos convenciones constituyentes de 2000 y 2002-2003, seguidas de las respectivas Conferencias intergubernamentales de nivel diplomático y la firma de los plenipotenciarios en Roma, el 29 de octubre de 2004, ha dado curso al Tratado constitucional o Constitución europea que a través de 448 artículos y numerosos protocolos y declaraciones, trata de hacer llegar a los europeos al menos los siguientes mensajes:

Primero. La Unión europea es la respuesta más segura a la paz entre naciones y a la seguridad de sus ciudadanos.

Segundo. La Unión, mediante lazos muy firmes de comunidad de Derecho, establece competencias, instituciones y políticas que no pretenden sustituir a los Estados y comunidades regionales sino a completar por su acción la marcha continua hacia un progreso económico equilibrado, control y calidad en los principios de transparencia de gobierno democrático, proteger y asegurar la defensa de los derechos fundamentales de las personas de toda clase y condición, incluidos los extranjeros con derechos de residencia.

Tercero. La Unión desea y afirma políticas de cooperación avanzada a escala mundial, bajo los imperativos de defensa de los valores democráticos y derechos fundamentales.

V. El demos europeo y el destino constitucional de Europa y España.

Los procesos abiertos en España en 2004 y en la Unión europea para la revisión y ratificación constitucionales crean incertidumbres considerables en el destino de la gran Europa no solo del futuro sino del presente más inmediato. No se trata de un nuevo período constituyente en España ni de una decisión cuasiconstituyente para Europa. En ambos casos la Constitución española de 1978 mantiene sus líneas esenciales y el Tratado constitucional de Europa refunde los siete Tratados y otras muchas decisiones de alcance constitucional anteriores al texto firmado en Roma en el otoño de 2004 por los veinticinco Estados miembros que suman casi quinientos millones de habitantes.

Sin embargo España y Europa se encuentran en una encrucijada de excepción. Abrir el “melón” constitucional sin posibilidades de cerrarlo con amplio consenso de los partidos mayoritarios del arco político, y hacerlo dejando llegar mensajes equívocos contra la política de reconciliación nacional sellada en la Constitución de 1978, abriendo viejos fantasmas de las guerras carlistas y otras guerras civiles, amenazan o por lo menos perturban el horizonte de libertades, paz y seguridad, justicia y bienestar que velis nolis ha conseguido el retorno a la democracia hasta 2004. Lo que no quiere decir que una relectura crítica para mejorar el texto constitucional no sea un imperativo de las nuevas

generaciones que desean protagonismo histórico y que pueda desembocar más bien en aciertos que en tragedias.

La salida de la reforma constitucional europea es una necesidad para rearticular la arquitectura institucional y los elementos de racionalización de unos Tratados concebidos para Seis Estados y que deben afrontar la Unión de por lo menos Veinticinco para la circunstancia no tan futura de los años de la segunda década del siglo XXI. Los vaticinios más agoreros vienen pronosticando una tercera parte de posibilidades de ratificación del TC para el año 2006. La posición de Francia, fundador e impulsor esencial de la reforma y del proyecto de Constitución, con sus vaivenes favorables y desfavorables entre enero y el 29 de mayo de 2005, no augura un futuro durable para el proyecto tal y como ha salido de la II Convención y de la firma de Roma por el Consejo europeo, y para la hipótesis de que Estados como los Países Bajos, Polonia o el Reino Unido pudieran superar los equívocos referendos convocados para llegar a la ratificación final de noviembre de 2006.

Con todo, si los obstáculos quedasen atrás al inclinarse los pueblos europeos llamados a la ratificación por referéndum Europa vivirá en una zozobra vigilante que le recordará al menos dos grandes cuestiones: Primera. Que los textos pactados como Constitución serán difícilmente mejorados en por el momento impensable nuevo período de reforma constituyente como la que se ha configurado entre 1999 y 2004. Cerrar, por consenso, como el de las dos Convenciones, nuevos textos, será imposible antes de las elecciones presidenciales francesas de 2007 y otros cinco años como los invertidos en la reforma constitucional señalada. Segunda. Demasiado tiempo para afrontar las grandes tareas de gobierno de la Europa del presente con su catálogo de reivindicaciones que retoman los grandes problemas que la Ciencia política nos recuerda como cuestiones arduas a resolver mediante decisiones constituyentes. Religión e integración de minorías diferenciadas forma de Estado y de gobierno, las clases sociales en las sociedades postindustriales, los conflictos competenciales centro-periferia, las relaciones interestatales y competenciales en las comunidades supranacionales, las posiciones ante los cambios mundiales y la mejora de las relaciones internacionales en la reforma de las Naciones Unidas, unilateralismo y multilateralismo en dicho proceso de cambio internacional, desarrollo desigual y periferias competitivas mundiales.