

¿Es posible dotar a la Unión Europea de una constitución moderna?

MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO*

Muchos de los pensadores y políticos que han sugerido el modelo constitucional para abordar y resolver los arduos negocios europeos de la segunda mitad del siglo XX se han visto casi siempre abocados a una resistencia probablemente más semántica que material, por parte de representantes de algunos Estados y partidos políticos contrarios no tanto a la Idea de Europa, como referente superior, sino al poder emergente de carácter supranacional como amenaza a la supervivencia de patrias o comunidades, lenguas y privilegios u otras formas de numantinismo cultural, económico o político.

No ha prosperado por tanto la idea de dotar de una Constitución clásica a la gran Europa perfilada en los últimos cincuenta años —1948-1997—, pero sí se han creado las columnas del templo en que se sustenta el nuevo orden europeo posterior a la II guerra mundial y con el que se inicia la travesía hacia el siglo XXI por más de quinientos millones de europeos que son miembros o lo

* Catedrático Europeo Jean Monnet de Derecho Constitucional.

serán en la primera década del nuevo siglo. Esta construcción europea es, se quiera o no, un éxito de dimensiones superiores a las soñadas por los pioneros y fundadores del pasado. Y ese éxito se asienta sobre cimientos y fundamentos del Derecho público clásico y de sus dos vertientes esenciales, el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional.

La serie de grandes catástrofes y de espectaculares creaciones espirituales y materiales que ese enjambre de pueblos europeos ha realizado desde el despertar greco-latino a la integración finisecular, probablemente no tiene otro destino que acabar de modo unitario, y por tanto con arreglo a las reglas de la razón, sus complejos problemas sociales y políticos. La manida mundialización de los tiempos nuevos afecta también a ese extremo de Eurasia que ha de abandonar sus milenarias divisiones y vivir el sueño del rapto de Europa de la fábula clásica.

I. Una cierta y renovadora idea de Europa. Distinguen los analistas que se ocupan de la cuestión que el sueño europeo de una unión constitucional era una utopía vital, fuente de los eternos conflictos y guerras que pueblan la historia de los pueblos europeos. El concepto europeísta de los clásicos fue una constante dinamizadora pero siglo tras siglo fue poco más que una referencia cultural, jurídica —la idea del Derecho— o religiosa —humanismo judeo-cristiano—. La renovación de la idea comunitaria resurge con la idea universalista de los derechos humanos garantizados por el Derecho y el poder institucional, legisladores, magistrados, jueces y tribunales, en definitiva por la vertebración constitucional de pueblos y Estados que intentan organizarse bajo dos presupuestos fundamentales: La Libertad, con su corolario de libertades concretas, y la Justicia, poder de la sociedad para garantizar esas libertades.

Las primeras declaraciones de derechos y la evolución de la idea de instituciones representativas, junto a la noción del contrato social, están en la base del primer Derecho político escrito y de modo inmediato en las primeras constituciones escritas de fines del siglo XVIII a fines del siglo XX. Doscientos años ha costado por tanto “constitucionalizar” y garantizar a los pueblos de Europa esa dimensión histórica. Cerrar el proceso, desde su concepción más moderna, es tarea todavía en construcción y se espera llegar a buen puerto cuando culminen las tres grandes conferencias intergubernamentales programadas: la de Maastricht, la que se cerrará en Amsterdam o Luxemburgo en 1997, y la previsible ya en la próxima centuria, que cierre el largo proceso constituyente que comenzó con el debate de ideas del Congreso Europeo de La Haya en 1948, y cuyo cincuentenario será sin duda objeto de especial significación europea en 1998.

II. Federalistas y constitucionalistas. Durante los años cuarenta y cincuenta el debate entre partidarios de una Europa federal y los de una Europa funcional, o lo que es lo mismo, la lucha entre federalistas y funcionalistas, alimentó la polémica entre los partidarios de construir Europa desde bases más o menos avanzadas de competencias y hechos comunitarios más desarrollados. El triunfo de Monnet, Schman, Adenauer, De Gasperi, Spaak... no era solamente la Europa posible en los Tratados de la CECA y de Roma o el Euratom de 1951 a 1957, fue sin duda el espíritu de unión superior sobre los derechos humanos y libertades fundamentales del Convenio de 1950, hecho en Roma, en recuerdo de la Roma clásica, sobre el que se asentaba la Europa funcional concreta de competencias limitadas y de la primera Comisión presidida por Monnet en Luxemburgo.

La entrada de las ideas constitucionalistas dota a los debates de los años noventa de una nueva visión del viejo enfrentamiento. La idea de los constitucionalistas era devolver a la soberanía popular una representación más avanzada de las realidades europeas. Desde la implantación del sufragio universal para el Parlamento Europeo por el Acta de 1976, derivada de las ideas federalistas del Tratado de Euratom de 1957, los federalistas, con Altiero Spinelli, conciben la síntesis del proyecto de Constitución del Parlamento Europeo en 1984. La síntesis impactó en los medios federalistas, pero no conmovió los cimientos del internacionalismo integrativo de quienes, con la Gran Bretaña a la cabeza, no entienden adecuadamente el proceso de vertebración constituyente fraguado por los europeos continentales desde el siglo XVIII, en la estela del pensamiento de Montesquieu, Rousseau, Sieyès, Argüelles, o tantos fundadores constitucionales posteriores en Italia, Alemania, Holanda, etc. Olvidando probablemente que todos ellos parten del Tratado del gobierno civil del gran Locke y de su idea de comunidad federativa para Inglaterra, trasladable a la Gran Europa.

III. Las diez columnas de la Unión Europea en el año 2000. ¿Es o no una realidad que los pueblos y Estados de la Unión Europea han fraguado un espíritu común unitario que les une por encima de lo que fueron sus divisiones clásicas? ¿Es o no cierto que la idea de soberanía, acuñada por las monarquías nacionales del Quinientos no es ni conceptual ni políticamente la misma que en sus orígenes? ¿Dónde radican las transformaciones sobre las que se asientan hoy los fundamentos de la Unión Europea y de las ideas que otros países y fronteras asumen del legado europeo?

Trataremos brevemente, al modo de los decálogos definitorios, de adentrarnos en ese envite.

1. La idea unitaria es hoy dominante frente a las divisiones del pasado. De la Idea europea, sustrato utópico, hemos pasado a la Unión Europea, fundamento material, jurídico y vinculante.
2. Los Derechos Humanos y Libertades fundamentales, que formarán parte de la Reforma en curso y que van mucho más allá del Convenio europeo de 1950. Derechos y libertades que el Tribunal de Justicia incorpora con las libertades económicas a la jurisprudencia del alto tribunal.
3. El Derecho comunitario es un Derecho común para los países de la Unión, para los que componen el Espacio económico europeo, y para los países y territorios asociados.
4. Las Instituciones de la Comunidad, bajo el principio de subsidiariedad, son incuestionables y sus competencias han de extenderse. Existe además una Hacienda europea federal que se hará más fuerte con la llegada del Euro.
5. Ha surgido con fuerza la Ciudadanía Europea, que asumen como un gran avance la mayoría de los ciudadanos de la Unión.
6. La Unión Económica y Monetaria alumbró desde 1998 un proceso de convergencia final, con el euro, como nuevo medio de soberanía material, y el Banco Central Europeo como instrumento regulador de esa parcela cuasi-soberana.

7. El pilar de Política exterior común y Defensa general, consecuencia de la evolución unitaria, es un rasgo todavía objeto de dificultades, pero que los hechos de la década de los años noventa han acelerado: caída de los regímenes comunistas, guerra del Golfo, Bosnia-Yugoslavia-Albania, la tensión en el Mediterráneo oriental y central.

8. Políticas comunes en materia de Justicia e Interior. Pilar en trance de extensión y que los graves asuntos de un espacio jurídico común de protección y defensa frente a amenazas como el crimen organizado, los grandes delitos de narcotráfico y tiburoneo financiero.

9. La ampliación a Estados y territorios que suman más de cien millones de habitantes, la petición de más de diez Estados para incorporarse a la UE, y que se hará progresivamente en el primer tramo del siglo XXI.

10. La idea creciente de una sociedad europea, articulada sobre valores y principios éticos y coercitivos de un nuevo orden internacional, en defensa de ese conjunto de realizaciones, que hace de la Unión un protagonista mayor en la nueva Historia que escribe desde el nuevo milenio.

Los europeos han escrito por tanto ya las bases de una nueva Constitución europea, redactada sobre los fundamentos del constitucionalismo moderno, producto a la vez de una convergencia del Derecho internacional de la integración de ciertos Estados, y de la propia configuración de los sucesivos estratos con los que se vertebra el Derecho constitucional europeo de los dos últimos siglos. Sea por fusión de Tratados o fuere por elementos novatores de poder constituyente, la Constitución europea es una realidad operativa y dinamizadora tanto en el interior de la Unión como en la visión externa que se tiene de la propia Unión en el ámbito internacional.