

Sylvia Martí Sánchez *

Díez-Picazo, Luis María:
Constitucionalismo de la Unión Europea
Cuadernos Civitas, 2002

El 28 de febrero de este año tuvo lugar la sesión inaugural de la Convención para el Futuro de Europa, prevista por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Declaración de Laeken para responder a más de 60 preguntas sobre el futuro de la Unión Europea. En estos momentos de reflexión resulta especialmente útil este libro de Luis María Díez-PICAZO en el que se agrupan varios trabajos sobre problemas jurídico-políticos de la integración europea. Se trata de un libro integrado por capítulos preparados en su momento como base para intervenciones orales, lo que le da fluidez y amenidad combinados con un profundo conocimiento de los temas tratados. Sorprende la cohesión del libro a pesar de trabajos elaborados en distinto momento y lugar, lo que sin duda es el resultado de una acertada estructura y de una clara idea inspiradora, la firme convicción de la necesidad de avanzar en la integración europea superando reticencias nacionalistas.

El leitmotif aparece en gran medida indicado por el propio título «Constitucionalismo de la Unión Europea». El autor dice ser un federalista convencido y sobre todo partidario de aplicar en la Unión Europea el concepto de constitucionalismo no tanto desde un punto de vista formal, sino como doctrina que sostiene la necesidad de estructurar y limitar el poder a través del Derecho.

Y qué mejor aplicación de esta tesis que comenzar el libro con un capítulo dedicado a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Parte de la criticable decisión del Consejo Europeo de Niza de no dar un claro carácter vinculante a la Carta, limitándose a *proclamarla*, pero, por otra parte, al final del capítulo parece restar consecuencias negativas a esta decisión en la medida que las Comunidades Europeas son comunidades de Derecho integradas por Estados democráticos y que, por lo tanto, tienen en su haber el reconocimiento y el respeto de los derechos fundamentales.

En este mismo capítulo Díez-PICAZO analiza, quizás sin demasiada generosidad, el papel del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Es cierto

* Letrada de las Cortes Generales.

que de una lectura literal la Carta saldría ganando en cuanto a la amplitud de los derechos reconocidos, pero, por otra parte, en ningún momento hay que perder de vista el papel nuclear que ha desempeñado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haciendo una amplia y abierta interpretación del Convenio, hasta el punto que uno y otro se han convertido en indudables puntos de referencia en la salvaguardia de los Derechos Humanos en un espacio físico de extensión nada desdeñable.

Uno de los cuatro puntos que la Declaración de Niza dejaba para mejor momento era precisamente el del estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales. Como es sabido, el tratamiento de este tema está siendo discutido en paralelo a la conveniencia o no de que la Comunidad se adhiera al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Parece que en la actualidad la opinión mayoritaria es favorable tanto a la integración de la Carta en los Tratados como a la adhesión. Sin embargo, hace unos años el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas emitió un dictamen que Díez-PICAZO comenta para llegar a la conclusión opuesta al mismo. En el Dictamen de 38 de marzo de 1996 el Tribunal de Justicia afirmaba la falta de competencia de la Comunidad en materia de derechos fundamentales. La reflexión que hace el autor es que la falta de competencia de la Comunidad implica que ésta no puede adoptar medidas tendentes a promocionar los derechos proclamados por aquélla, pero no que no pueda protegerlos. Dicho de otra manera, la tutela de los derechos fundamentales no es tanto una competencia como un límite necesario al ejercicio del poder.

No se puede olvidar que además hay derechos que los propios Tratados consagran, como son muy singularmente los unidos a la ciudadanía europea. Ésta se aborda en el capítulo II, que tiene la virtud de no limitarse a analizar el contenido de la ciudadanía europea, sino también su esencia, para lo que aborda el concepto de ciudadanía en general. La ciudadanía como relación jurídica que comporta una serie de derechos y deberes frente al Estado no tiene ya la importancia que tenía antaño, puesto que cada vez son más los derechos que se predicen de la persona y no simplemente del ciudadano, pero eso no quiere decir que haya desaparecido, ya que hay ciertos derechos que siguen ligados al concepto de ciudadanía y particularmente los derechos de sufragio, libre circulación y residencia. Estos derechos son precisamente los que de manera más destacada aporta la ciudadanía europea, pero lo hace desde una lógica muy particular que se halla a mitad de camino entre la lógica federal y la lógica internacional, ya que la ciudadanía europea no solamente no sustituye a la nacionalidad, sino que además cobra todo su sentido cuando un ciudadano europeo se desplaza fuera de su país. La ciudadanía europea, qué duda cabe, ha establecido un elemento común para todos los nacionales de Estados de la Unión, pero por eso mismo tiene también un efecto excluyente frente a los que no lo son. Juega, dice Díez-PICAZO, como una barrera frente a los inmigrantes. Por otro lado, ese efecto inclusivo de todos los ciudadanos europeos tiene indudables ventajas, pero no se puede decir que haya generado de por sí un pueblo europeo, es condición necesaria pero no suficiente para la aparición de un demos europeo.

Enlazamos así con el capítulo III, de título «Demos». A nadie se le pasa por alto lo idóneo de la estructura, ya que este capítulo podría haber sido una parte del anterior. ¿Puede hablarse de un *demos* europeo? El punto de partida de este capítulo es el análisis crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán relativa a la ratificación del Tratado de Maastricht en la que se invocaba la inexistencia de un pueblo europeo como obstáculo al proceso de profundización comunitaria. Como ya se desprendía del capítulo anterior, el autor no pone en duda que no exista en la actualidad un pueblo europeo, pero recuerda que las naciones no surgieron de manera espontánea, sino que los Estados fueron los modeladores de las mismas, es decir, que el nacionalismo es bastante reciente, porque durante la mayor parte de su historia los europeos pudieron concebir el cuerpo político sin necesidad de recurrir a nociones románticas. ¿Cabría la posibilidad de que las instituciones comunitarias jugaran hoy el papel que antaño desempeñaron los Estados como hacedores de naciones?

Se ha dicho reiteradamente que la diferencia entre un tratado internacional institutivo de una organización internacional y una constitucional federal es que la elaboración de la segunda se emprende por un acto constituyente que emana del pueblo. Es precisamente la diferencia entre constitución federal y tratados institutivos de organizaciones internacionales lo que aborda el autor en el capítulo IV. Parte de que no hay una diferencia contundente si se arranca del concepto kelseniano de Constitución como norma suprema de un ordenamiento jurídico, por lo que para clarificar la diferenciación habría que acudir a otros criterios. Para ello analiza los procesos constituyentes de Estados Unidos, Alemania y Suiza, así como los distintos mecanismos de reforma y de retirada. La conclusión es clara. El concepto de tratado es puramente formal, mientras que el de Constitución acarrea toda una serie de valores y de principios que han marcado el discurrir del Estado liberal y democrático. Por eso no es del todo cierta la afirmación de que la denominación del documento es lo de menos, porque la denominación de «constitución» acentuaría el hecho de que los Estados miembros han renunciado a regirse íntegramente por el Derecho Internacional para realizar en el espacio de la Unión unos principios y valores comunes. Quedaría abierta la cuestión: ¿Significaría esto la existencia de un *demos* europeo? ¿Hasta qué punto puede seguir la Unión Europea el ejemplo de los Estados Unidos o de la Alemania de 1871?

Enlazamos así con el capítulo V dedicado a la Soberanía. Probablemente sea éste junto con el capítulo VIII uno de los que más se presten a la polémica en la medida que supone un análisis muy crítico de las decisiones de varios Tribunales Constitucionales europeos en las que se afirma que los Estados miembros son señores de los Tratados porque la soberanía nacional reside en el pueblo de los distintos Estados. Es cierto que la soberanía ya no es lo que era en tiempos de Bodino, pero lo que puede ser algo más discutible es que el argumento de que la soberanía nacional constituya un límite a la integración estatal sea un argumento de euroescépticos, como parece decir Luis María Díez-PICAZO. En todo caso resulta muy sugerente la referencia

a la doctrina americana de la *interposition*, originariamente formulada por las Kentucky and Virginia Resolutions de 1798 y que tuvo muchos seguidores hasta el final de la Guerra Civil americana: en una estructura creada mediante un pacto, cada una de las partes tiene el derecho de interponer su propia autoridad a fin de verificar si las bases de ese pacto son respetadas. La doctrina de la *nullification* no sería sino la garantía de la anterior al insistir en «dar a cada copartípe el derecho de juzgar sus propios poderes con una negativa o veto sobre los actos de los demás, a fin de proteger los intereses que específicamente representa frente a invasiones». Obviamente estas doctrinas siguieron la misma suerte que los secesionistas.

Aunque el propio autor se confiesa un federalista convencido, el capítulo VI, «Estados miembros», supone un pormenorizado análisis de lo que de momento es la realidad: la Unión Europea presenta no pocos rasgos típicos de las experiencias federales, pero en aspectos de importancia no secundaria, los Estados miembros siguen detentando importantes atributos inherentes a la idea misma de Estado independiente (dentro de la democracia constitucional pueden adoptar el sistema político que estimen conveniente, determinan su propio territorio y normas de atribución de la nacionalidad, no opera la coacción comunitaria directa sobre los Estados, etc.).

Uno de los aspectos que está abordando la Convención para el Futuro de Europa es el de la simplificación de los Tratados, y no simplemente en lo que a la delimitación de competencias respecta, sino también en cuanto a los procedimientos previstos. Se trata de una cuestión mucho más compleja de lo que parece porque la simplificación no es meramente una cuestión adjetiva, sino que en este caso en concreto sostiene el delicado equilibrio institucional fruto de muchas negociaciones y malabarismos diplomáticos. El capítulo VI, «Base jurídica», es por lo mismo uno de los más interesantes, quizás porque sea también de los más jurídicos, aunque sus conclusiones no sean incontestables. Aparte de la necesidad de democratización y simplificación el autor sostiene que la idea de base jurídica es perturbadora para el procedimiento de decisión democrático y que el principio de especialidad procedimental es básicamente incompatible con la genuina adhesión al principio de jerarquía normativa.

Llegamos así al último capítulo dedicado a la Constitución española e integración europea. Después de un primer análisis del papel del Estado autonómico en la integración europea, el plato fuerte de este capítulo lo constituye la crítica de la jurisprudencia constitucional española que no ha sabido distinguir entre carencia de rango constitucional y carencia de relevancia constitucional del Derecho comunitario, con todo lo que ello implica en cuanto a considerar que la infracción del Derecho Comunitario será siempre una cuestión de legalidad ordinaria. Además, nuestro Tribunal Constitucional se ha situado en la línea de otros Tribunales Constitucionales europeos al considerar que no puede haber tratados *contra constitutionem*.

Por todo ello, concluye el autor, ha llegado un punto en que continuar el proceso de integración requiere de un genuino acto constituyente europeo.

Tal vez hasta dentro de unos años no seamos conscientes del momento histórico que estamos viviendo. La ampliación de la Unión Europea, la reforma de las instituciones y la profundización de la construcción comunitaria son cuestiones que se van a ultimar de aquí a unos meses. Por eso la lectura de un libro que afronte los problemas que este proceso acarrea es una oportunidad adicional de reflexión de la que el jurista interesado en estos temas no se debería privar.