

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: PROCESO Y SENTIDO HISTÓRICO

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Rainer Arnold*

SUMARIO

- 1.- *De la constitucionalización funcional a la constitucionalización política.*
- 2.- *Cuatro etapas en el desarrollo de la evolución histórica del contexto constitucional europeo.*
- 3.- *La Constitución europea: una nueva etapa.*
- 4.- *Conclusiones.*

1. DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN FUNCIONAL A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA

Mi contribución quisiera aportar una reflexión sobre el contexto histórico en la que se crea la Constitución Europea. Me refiero al período que abarca los últimos años y que podría ser caracterizado como un período político de constitucionalización. Es el período de la constitucionalización *formalizada*, preparado por un proceso continuo de constitucionalización *funcional* que comenzó al inicio del proceso de la integración supranacional, durante los años sesenta, tras la decisión Costa/ENEL, decisión de base del Tribunal de Justicia de la CEE.¹

Este hecho de una constitucionalización funcional, en vigor ya desde el inicio de la integración política, se explica por la estructura misma de la

* Catedrático de Derecho Público de la Universidad de Regensburg.

¹ TJCEE vol. 1964, 1251

organización supranacional, cuya finalidad es asumir continuamente las funciones del Estado y, por esto, de la Constitución nacional.

Y nos encontramos en el período político de la constitucionalización europea porque actualmente, por primera vez, las grandes fuerzas políticas en la Unión y en los Estados miembros, pese a algunas reticencias de menor influencia, han acordado formalizar el orden fundamental de la Unión, tanto en su dimensión institucional como en su orientación valorativa, en un documento denominado Constitución.

En el pasado existieron varias iniciativas singulares que provenían, en gran parte, de parlamentarios europeos², con el objeto de crear una Constitución europea; estaban inspiradas sobre la base de las ideas federalistas europeas, y conectadas con la creación de una Unión europea. Empero, todavía no representaban una constitucionalización política formalizada, fenómeno actual que está desarrollándose casi cincuenta años después de la instauración del orden supranacional.

La constitucionalización funcional de la que he hablado anteriormente, es un fenómeno inherente en la construcción europea: es el *dinamismo sustancial* que reside en el propósito de (1) crear una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, (2) desde la perspectiva económica, de consolidar un mercado común, una moneda única, (3) además de crear espacios comunes en el ámbito social, ecológico, etc., (4) y, desde el punto de vista político, establecer una política exterior común –en resumen– una integración de naturaleza progresiva, extensiva, que tiene atracción geográfica. Sin olvidar además el *dinamismo institucional* inherente en la construcción europea que se reúne con este dinamismo sustancial.

El *dinamismo institucional* se manifiesta políticamente en la creación de instituciones comunes para las tres organizaciones comunitarias durante los años sesenta, con mayor relevancia en el papel creciente de la Comisión, institución supranacional iniciadora principal de la legislación europea y guardián exitoso del ordenamiento, en la democratización de la Asamblea europea transformándose en un Parlamento directamente elegido³ cuyo poder se intensifica continuamente desde la mitad de los años ochenta, lo que disminuye el déficit democrático del orden supranacional y origina una traslación

² V. los proyectos de *Spinelli* (texto en W. LINGENS (ed.), *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung*, 1986, pp. 711 y ss.) y de HERMAN (en, BOLE C 61, de 28 de febrero de 1994, pp. 156 y ss.)

³ V. la Decisión del Consejo de 20 de septiembre 1976, en *L'Union politique de l'Europe. Jalons et textes, Documents rassemblés*, editada por P. GERBERT, FR. DE LA SERRE, G. NAFILYAN, *La Documentation française*, 1998, pp. 210 y ss.

considerable de la legitimación democrática de este orden del nivel nacional hasta el nivel supranacional⁴. Además, el dinamismo institucional se muestra en la juridificación progresiva del sistema supranacional, debido principalmente al activismo judicial del Tribunal de Luxemburgo, interprete dinámico, a veces actor mismo en la construcción europea. El Consejo de ministros mismo, la institución más estática y, en un cierto sentido, opuesto al dinamismo del resto de las instituciones, no se sustrae a las fuerzas centrípetas, a la tendencia de supranacionalización. Supera la reducción de su papel por la restitución del voto de mayoría, durante veinte años frenado sobre la base del compromiso de Luxemburgo⁵, y, se liga, desde los años noventa, al Parlamento europeo. La parlamentarización de la acción del Consejo es la fuente de mayor dinamismo, de mayor supranacionalidad y de mayor democracia en la legislación comunitaria. Además, se crea e institucionaliza el Consejo europeo⁶, vehículo político de alto nivel, de estructura internacionalista, pero con una perspectiva supranacional sorprendente que da el impulso definitivo para crear la Constitución.

El dinamismo institucional, que se reúne con un dinamismo funcional, parece condición indispensable para la realización de la idea constitucionalista. Este dinamismo funcional se despliega en una concretización rápida del funcionamiento del sistema institucional por la jurisprudencia. En particular, la relación vertical entre poder central y Estados miembros está determinada en un muy breve período de 5 a 8 años, desde la mitad de los años sesenta hasta los primeros años setenta: la autonomía y la primacía del derecho comunitario sobre el nacional ordinario así como constitucional, el efecto directo de las normas comunitarias de categoría primaria y derivada, extendiéndose a las directivas. Este dinamismo judicial crea un sistema funcionalmente constitucional, como contraposición a la soberanía nacional. Parece que estas estructuras constitucionales son inherentes en la construcción supranacional. Se trata de la primera fase del constitucionalismo funcional que concreta la dimensión institucional. La segunda fase es la determinación de los valores. El desarrollo de una carta jurisdiccional de derechos fundamentales, bajo la forma de principios generales de derecho

⁴ De gran importancia es el procedimiento de codecisión (v. el art. 251 TCE), con un efecto de legitimación democrática, mucho más que el procedimiento de cooperación introducido antes.

⁵ V. M. VASEY, "Decision in the Agriculture Council and the Luxembourg Compromise", en *CMLRev.* 1988, p. 725 y ss.

⁶ V. P. GERBET, FR. DE LA SERRE, G. NAFILYAN, op. cit., p. 191; v. también TH. OPPERMANN, *Europarecht*, 2ª ed. 1999, § 1/31 y ss.

comunitario basados en la tradición constitucional común de los Estados miembros y en la Convención de Estrasburgo. Estos procesos conducen a la cualificación por parte del Tribunal de Justicia mismo, de esas normas como constitucionales, cualificación que incita al uso de este término en el ámbito supranacional.

2. CUATRO ETAPAS EN EL DESARROLLO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Es asimismo interesante analizar las etapas del desarrollo de la integración supranacional para indicar con mayor claridad la evolución histórica en el contexto constitucional europeo. Se pueden distinguir cuatro etapas en el desarrollo del proceso de integración europea:

1) *La primera etapa* comprende el período de los años cincuenta hasta finales de los sesenta. Están caracterizados por un impulso fuertemente supranacional hasta el año sesenta y cinco y, a continuación, por la defensa de la supranacionalidad contra la postura soberanista mantenida por Francia, con el comipriso de Luxemburgo que relativizó por más de quince años la acción a nivel supranacional del Consejo.

2) *La segunda etapa* comprende los años sesenta y nueve/setenta hasta la mitad de los ochenta. Es una fase de consolidación institucional en la que tuvo lugar el nacimiento del Consejo europeo (que se articulaba como impulsor político del proceso de la integración), la gestación del sistema monetario europeo (que fue el iniciador de la consolidación de la Unión monetaria), y en particular las primeras elecciones directas del Parlamento europeo, que fue un paso significativo para alcanzar una legitimación democrática del poder supranacional⁷.

3) *La tercera etapa* se inicia en el año ochenta y seis y llega hasta hoy. Se trata de una fase caracterizada por una reforma continua que tiene tres finalidades. *La primera*: la «europeización geográfica» (todavía no concluida); *la segunda*: una complementarización funcional desde el punto de vista económico (el reforzamiento de la Unión económica y del mercado interior así como el establecimiento de la Unión monetaria) y también desde el punto de vista político con la concreción de la política exterior y la de seguridad (todavía en desarrollo); y *la tercera* finalidad: el fortalecimiento de la supranacionalidad combinado con una flexibilización parcial del efecto uni-

⁷ V. TH. OPPERMANN, op. cit., § 1/31 - 37; v. también, SIONAIDH DOUGLAS-SCOTT, *Constitutional Law of the EU*, 2002, pp. 20 - 21, 24 y ss.

ficador por la admisión de mecanismos que permiten divergencias en el camino de la integración.

3. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: UNA NUEVA ETAPA

Con la entrada en vigor de la Constitución europea (prevista para finales del año 2006) se iniciará una nueva etapa de la integración europea, *la cuarta etapa*, y por ello, habrá concluido el período de transición de una Comunidad de derecho a una Comunidad de Constitución (a una Unión constitucional). Evidentemente, la futura Constitución será una Constitución evolutiva, de tradición⁸, con estrecha conexión con la tercera etapa histórica. El efecto político-psicológico del nacimiento de tal documento denominado Constitución es tan fuerte que conduce hacia una nueva orientación en el pensamiento jurídico comunitario. Esta nueva orientación consiste en una visión sutilmente estatista, rechazando la perspectiva internacionalista aunque su objeto no es transformarse en un Estado. La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario cada vez estará más acentuada y por consiguiente este hecho se reflejará en la labor interpretativa, tanto del Tribunal de Justicia como de los tribunales nacionales.

Se plantea la cuestión adicional de si la Constitución europea en su dimensión axiológica corresponde a la fase actual en la historia del constitucionalismo europeo. Es en particular esta dimensión –más que la dimensión institucional de una Constitución– la que indica la correspondencia con un determinado período histórico.

A mi juicio, el constitucionalismo moderno europeo comienza a mediados del siglo veinte con la nueva orientación de la Constitución alemana, la Ley Fundamental (LF), que refleja una novedosa perspectiva en la historia del constitucionalismo moderno⁹, la transición de una visión estatista hacia una visión antropocentrista. En una primera fase, la LF alemana impulsa el desarrollo constitucionalista manifestándose claramente en la segunda fase, durante los años setenta, con el nacimiento de las nuevas Constituciones –la española, la portuguesa y la griega–. Esta evolución se extiende y se intensifica acentuadamente en la tercera fase con el advenimiento de las Constituciones de los Países de Centroeuropa y del Este. Esta nueva orien-

⁸ V. R. ARNOLD, "Europeisace ústavního právac lenských států Evropské unie a evropské ústavní právo", en *Ve službách práva*, Praha, 2003, pp. 53 y ss., en particular 60.

⁹ V. R. ARNOLD, "Interdependenz im Europäischen Verfassungsrecht", en *Essays in honour of Georgios I. Kassimatis*, Athens 2004, pp. 733-751 y sigs.

tación se expresa en el fuerte reconocimiento de la dignidad humana como valor supremo, base de una protección comprensiva de los derechos fundamentales del individuo, garantizado por una jurisdicción constitucional eficaz y a su vez limitando el radio de acción del legislador en base a un contenido esencial y al principio de proporcionalidad que se encuentra determinado en casi todas estas constituciones. Se corresponde con una nueva concepción del Estado de Derecho valorativo, abarcando dichos valores y reconociendo la supremacía de la Constitución.

Con referencia a la Constitución europea se puede constatar una correspondencia sustancial con esta última fase del constitucionalismo europeo: la Constitución, en su contenido axiológico, es marcadamente antropocentrista, afirmando como valor supremo la dignidad humana, desplegando un espectro comprensivo de derechos fundamentales, contando también con una dimensión social y asegurando la tutela a través del límite establecido al legislador que debe respetar el contenido esencial de estos derechos e igualmente ligado al principio de proporcionalidad. Además se articula un sistema de protección jurisdiccional de estos derechos que podría catalogarse como propio de un sistema de justicia constitucional. Y, por otro lado, la concepción moderna del Estado de Derecho (de la Comunidad, Unión de Derecho) se encuentra reflejada en este texto.

4. CONCLUSIONES

1) En la integración europea, desde los últimos años, nos encontramos en la fase de la constitucionalización *política-formalizada*. Esta fase se basa en un proceso de *constitucionalización funcional* del orden comunitario, proceso que existe ya desde los años sesenta. Indispensable para esta constitucionalización se reveló el *dinamismo sustancial y funcional* inherente al sistema supranacional.

2) Históricamente nos encontramos en una cuarta fase de la integración europea: los períodos anteriores han sido, tras un auge inicial¹⁰, una primera etapa de la lucha entre las perspectivas supranacionalista y soberanista, la segunda etapa ha sido la de la consolidación institucional, la tercera etapa es la fase de las reformas (con la europeización geográfica; la complementación funcional y con el fortalecimiento de la supranacionalidad con una flexibilización parcial). La cuarta fase es la de la constitucionalización política, formalizada.

¹⁰ V. TH. OPPERMAN, op. cit., § 1/25.

3) La Constitución europea corresponde, desde el punto de vista del desarrollo del constitucionalismo europeo, en su estructura y su orientación axiológica, con la fase más reciente y más avanzada, al de la tercera fase de este desarrollo.