

Locke y la Constitución Europea

Eduardo García de Enterría

Desde el Tratado de Westfalia, 1648, quedó instaurado en Europa el sistema de los Estados soberanos, con una difícil y siempre polémica convivencia, dominada por el juego puramente físico de las relaciones fácticas de poder: el «equilibrio» de los Estados, alianzas y guerras como modos normales de relación, un Derecho Internacional entonces surgido, como enseguida acertó a expresar GROCCIO, que ha venido a ser un extraño derecho, que no sólo no perseguía instaurar una paz perpetua, sino que hacía su propio presupuesto de existencia de la simple gravitación fáctica de unos poderes, todos ellos dotados de los mismos y limitados títulos de legitimidad reducidos al interior de sus propias fronteras, pero cuya articulación entre sí quedaba al margen de cualquier norma objetiva y remitida al resultado fáctico de la negociación y en último extremo de la pura y simple fuerza militar.

Unos años después de Westfalia, JOHN LOCKE, uno de los más lúcidos pensadores políticos de la modernidad, el primer formulador de una doctrina netamente democrática, que tanto influyó en las experiencias inglesa de la «glorious Revolution» de 1688 y en la americana, con la proclamación en 1776 de su independencia y la Constitución de 1787, había notado con su penetración nunca desmentida (§ 145 de su segundo Tratado de «On Civil Government») que la Comunidad internacional se constituía por un grupo de Estados cada uno de los cuales estaba «*in the state of nature in respect of other States or persons out of its community*». Ese estado de naturaleza, que tanto había costado domeñar en el interior de cada Estado para establecer una verdadera sociedad civil, cuyo primer valor es la paz, perduraba virtualmente en su estado bruto en la sociedad internacional, dominada por la gravitación puramente física de los Ejércitos, las alianzas de unos contra otros y las guerras, amortiguadas apenas por un llamado Derecho Internacional que era más bien una *comitas gentium*, unas reglas de cortesía formal.

Ese «estado de naturaleza» culminó en Europa, y en el mundo entero, con la entrada en la guerra de japoneses y americanos, en la horrible tragedia de las dos guerras mundiales del siglo XX.

Fue al final de la primera cuando el Pacto de la Sociedad de Naciones intentó, con cierta ingenuidad, civilizar a esa sociedad sin Derecho, intento loable, pero cuya completa novedad la hizo fracasar en pocos años. La segunda gran guerra dio origen a otro intento global de civilizar la Comunidad internacional, la Organización de las Naciones Unidas, que sólo parcialmente ha podido cumplir sus grandes objetivos.

Pero a la vez que ese intento de arreglo global, el final de la segunda guerra alumbró un proyecto que se revelaría enseguida mucho más eficaz, no obstante la inicial limitación de sus primeras manifestaciones (la Comunidad del Carbón y del Acero, 1951): fue el sistema de las Comunidades Europeas, respuesta de los Estados europeos que acababan de enfrentarse a la más cruel de las guerras y que (conforme propuso la lúcida Declaración Schuman de 1950) querían excluir a toda costa nuevas guerras entre europeos en el futuro.

La imaginativa política de las Comunidades Europeas (que comenzaron formando Francia, Alemania, Italia y los tres Estados del Benelux) continuó creciendo, en miembros (nosotros, junto a Portugal, ingresamos hace menos de veinte años, 1985), y también en profundidad, con una densificación progresiva de objetivos y de políticas. A la inicial Comunidad del Carbón y el Acero, siguieron la Comunidad Económica –fundamental– y la de Energía Atómica o Euratom, las dos en 1957. En la cumbre de La Haya de 1967 se decidió profundizar el proceso de integración y admitir nuevos Estados miembros, entre los cuales fue decisivo el ingreso del Reino Unido (más Dinamarca e Irlanda) en 1973; Grecia en 1981, España y Portugal en 1985, Austria, Suecia y Finlandia en 1995, y los últimos nueve Estados, 2004. En 1987 (Acta Única Europea) comienza la ampliación del sistema de las tres Comunidades originarias: Acta Única Europea; Tratado de Maastricht, 1992 (dos «pilares» más al comunitario estricto: Política Exterior y de Seguridad, y Justicia e Interior); surge así la Unión Europea, que entra en vigor en 1993. Nueva reforma de los Tratados en Amsterdam (1997) y Niza (2000). Finalmente, el Consejo Europeo de Laeken de 2001 convoca la Convención para el futuro de la Unión.

La Convención trabaja 2002-2003: es aquí donde surge el término «Constitución». Firman los Estados en Roma el 18 de junio de 2004, estando ahora en curso el proceso de ratificación, requisito imprescindible para la entrada en vigor del instrumento.

Esa evolución, que comenzó con la modestia de seis países y la única competencia limitada al carbón y el acero, que fue creciendo pacientemente –y sabiamente– durante cincuenta años, se nos presenta ahora con una pretensión mucho más ambiciosa: es una Unión de Estados, global, no limitada ya al funcionalismo de un corto elenco de materias, sino con ciertas políticas típicas, ciertamente, pero con la previsión, que es razonable si llega a ponerse en funcionamiento, de una ampliación sucesiva de las mismas, Unión de Estados cuyo instrumento de articulación y de funcionamiento se llama ya Constitución.

¿Estamos, en efecto, en presencia de una verdadera Constitución? Aquí el debate teórico puede prolongarse lo que se quiera. Es evidente, por de pronto, que la forma política que pretende instaurarse no es una federación, ni siquiera una confederación, que son las figuras conocidas de Unión de Estados. Por otra parte, hasta ahora la Constitución había sido concebida en Occidente como correlativa a un Estado, o, a lo sumo, a esas dos formas

únicas de uniones de Estados típicas que son federaciones y confederaciones. Es así desde la primera Constitución moderna, que fue la americana de 1787, más todas las surgidas tras la Revolución Francesa, hasta llegar a la universalidad actual del instrumento: a cada Estado corresponde una Constitución. La Constitución sería la norma suprema de una organización cerrada (unitaria o federal), norma suprema del ordenamiento de un Estado, que es la norma superior de su respectivo ordenamiento jurídico, expresión de la unidad de dicho ordenamiento.

Pero aquí y ahora nos encontramos con un notable desafío al aplicar el concepto de Constitución a algo que resulta notoriamente bastante diverso. La supuesta Constitución de la Unión Europea sí proclama su superioridad normativa sobre los Derechos de los Estados, incluidas sus respectivas Constituciones; pero sería difícil, en realidad imposible, intentar explicar todos los sistemas jurídicos de los veinticinco Estados de la Unión como subordinamientos derivados del centro último de la Constitución de la Unión (como pueden ser las Constituciones de los Estados miembros de una Federación, cosa que, evidentemente, no es la Unión Europea). Aquí la Constitución no expresa una verdadera unidad del ordenamiento, sino *dos sistemas jurídicos diversos, aunque articulados entre sí de forma que, «in suo ordine», la Constitución Europea prevalece sobre el Derecho de los Estados*, aunque éstos dispongan de una efectiva Constitución propia originaria, alrededor de la cual cada uno trenza su propio orden jurídico.

Debemos, no obstante, acostumbrarnos desde ahora a admitir que, sin embargo, el nuevo Tratado de la Unión puede llamarse una verdadera Constitución. El concepto de Constitución por su contenido fue definido por el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano adoptada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, pieza básica del nuevo orden político y jurídico. Ese contenido es doble: garantía de los derechos asegurada y división de poderes efectiva. Este doble contenido se cumple de manera explícita en el nuevo instrumento.

Es una Constitución que se ha llamado ya post-nacional, que está obligando a los juristas a construcciones nuevas.

Naturalmente, no voy a entrar yo mismo y aquí en el debate científico, que sería especialmente inoportuno en esta ocasión.

Me limitaré a decir que, a mi juicio, ésta, indudablemente, Constitución Europea nos introduce en un mundo jurídico nuevo, el que resulta de su gran logro, que es haber acabado con la situación de «el estado de naturaleza» en que Locke definió hace poco más de trescientos años la situación de los Estados Europeos. Ya no hay tal estado de naturaleza, que hay que darlo por concluido justo con la promulgación de esta nueva figura jurídica que intenta articular la nueva realidad de la Europa integrada y organizada alrededor de los principios básicos de la libertad, y su expresión en una amplísima carta de derechos humanos, más extensa y afinada de la que resulta de nuestra propia y reciente Constitución de 1978 (aunque por la

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

regla del art. 10.2 de esta Constitución quedarán milagrosamente integradas en ésta, fuera, pues, de su ámbito europeo ordinario); también el nuevo instrumento acierta a articular un sistema de democracia auténtica. Es esto lo sustancial y lo radicalmente novedoso y lo que irrumpe de pronto en unos sistemas políticos nacionales configurados por la concepción propia de los Estados cerrados y absolutos, sobre todo absolutos con relación a los demás Estados y a la Comunidad Internacional de los Estados.

Para los españoles, además, la ocasión que nos proporciona este nuevo y complejo instrumento es la de dar por definitivamente cerrada la etapa, que ha durado para nosotros casi dos siglos, desde la guerra de la independencia, en que España como país ha estado virtualmente aislada del concierto europeo. Ese aislamiento se ha trocado ya, desde que nuestra Constitución de 1978 nos incluyó en el mundo democrático europeo, en una integración en la Europa libre y democrática. La nueva Constitución podría institucionalizar esta relación de manera definitiva. Así es legítimo esperarlo.