

CRUZ VILLALON, Pedro, et al., *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Vol. I: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, C.F.Müller, 2008*

PABLO FUENTES RIESCO **

En un mundo cada vez más globalizado e interrelacionado, los Estados se enfrentan a desafíos supranacionales que requieren la colaboración interestatal para articular respuestas jurídicas adecuadas con el fin de afrontarlos y superarlos con éxito. En el marco de la Unión Europea, el proceso de integración está favoreciendo la creación de un espacio común de justicia en el que conviven e interactúan el Derecho de la Unión Europea y el de los Estados miembros. Desde la perspectiva del Derecho Público, se está desarrollando y enriqueciendo cada vez más el llamado *ius publicum europaeum*, punto de encuentro de los distintos actores jurídicos y políticos europeos que propicia una colaboración más estrecha y efectiva entre ellos.

La base para poder seguir profundizando en todo ello es sin duda el estudio riguroso del Derecho comparado. La calidad y utilidad de ese acervo común que es el *ius publicum europaeum* depende en gran medida del conocimiento de que se disponga acerca de los ordenamientos constitucionales de cada uno de los Estados miembros. Una mejor comprensión de los mismos genera un intercambio más fluido de soluciones jurídicas que incrementa la calidad de las respuestas que los actores políticos y jurídicos pueden ofrecer a los problemas que compartimos cada vez más los ciudadanos europeos y refuerza asimismo los lazos culturales de los distintos pueblos de Europa. Los sistemas constitucionales nacionales influyen y se dejan influir en Europa.

* Fecha de recepción: 3 de diciembre de 2008.

Fecha de aceptación: 19 de diciembre de 2008.

** Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Madrid. Área de Derecho Constitucional. Correo electrónico: pablofrflauta@yahoo.es.

Precisamente, el objetivo del Manual *Ius Publicum Europaeum*, coordinado por los profesores Armin VON BOGDANDY (Heidelberg), Pedro CRUZ VILLALÓN (Madrid) y Peter M. HUBER (Munich), es contribuir a mejorar la comprensión de los distintos sistemas constitucionales europeos, extraer las tradiciones comunes que compartimos y respetar la identidad de cada uno de ellos y de esta forma dar respuesta al mandato contenido en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

El primer volumen de esta obra analiza por separado los fundamentos históricos y políticos, así como los caracteres dogmáticos de los sistemas constitucionales de doce Estados europeos concluyendo con una excelente síntesis realizada por el Profesor CRUZ VILLALÓN que retrata el estado actual de la cultura constitucional europea. Cada uno de los capítulos ha sido elaborado por un experto de cada país. Todos los Estados analizados en esta obra pertenecen a la Unión Europea, excepto Suiza, que por su alto interés comparativo también es objeto de estudio. Son los siguientes: Alemania (H. DREIER), Francia (O. JOUANJAN), Grecia (S.-I.G. KOUTNATZIS), Reino Unido (M. LOUGHLIN), Italia (M. DOGLIANI/C. PINELLI), Países Bajos (L. BESSELINK), Austria (E. WIEDERIN), Polonia (P. TULEJA), Suecia (H-H. VOGEL), Suiza (G. BIAGGINI), España (M. MEDINA GUERRERO) y Hungría (G. HALMAI).

Con el objeto de lograr una mejor sistematización y facilitar la comparación entre los distintos ordenamientos, todos los trabajos atienden a una misma estructura fijada de antemano y tratan de dar respuesta a las mismas cuestiones.

En primer lugar se aborda la temática acerca del origen de la Constitución que actualmente se encuentra vigente en cada país. Los distintos trabajos analizan con gran lujo de detalles las fuerzas que impulsaron la formación de la situación constitucional actual de cada uno de ellos. En este contexto se observan dos grandes grupos: rupturistas y evolucionistas. La diferencia esencial entre ambos radica en la existencia o no de una contingencia histórica excepcional motivadora de la instauración de un nuevo régimen político. La transmisión de las experiencias vividas por los distintos Estados constituye sin duda una rica fuente de información susceptible de ser compartida por todos los europeos y que puede ser perfectamente aprovechable en futuras situaciones.

La mayoría de los Estados pertenecen al primer grupo y fijan un momento constituyente muy preciso. Las nuevas Constituciones expresan la firme decisión de alejarse del régimen político anterior. La proclamación de la inviolabilidad de la dignidad humana y la centralidad de los derechos fundamentales en el nuevo orden alemán surge de la voluntad de evitar que puedan repetirse las atrocidades que ocurrieron durante la etapa nacionalsocialista; la articulación de un ejecutivo fuerte en Francia obedece al deseo de acabar con el despotismo parlamentario. En todos los casos, la urgencia del momento histórico obliga a los actores políticos a dejar de lado sus diferencias y buscar un amplio consenso. Por ejemplo, a pesar de la enorme fragmentación ideológica que existe en Italia en los años 40 se logra alcanzar un gran pacto político. En ocasiones ese consenso social se logra a través de la transición

pacífica al nuevo sistema respetando el principio de legalidad del antiguo régimen. Un caso paradigmático es la “Revolución” húngara, a medio camino entre revolución y reforma, que logra alterar radicalmente el anterior sistema político comunista sin elaborar una nueva Constitución. Asimismo es habitual que el debate sobre ciertos temas conflictivos (relación Iglesia-Estado, estructura territorial, grado de protección de los derechos fundamentales) se posponga a momentos futuros para poder lograr el acuerdo necesario para promulgar la Constitución. Por ejemplo, la creación de la Corte Constitucional italiana, el Estado español de las autonomías o la constitución militar alemana. En algunos casos, ese acuerdo futuro aún no ha llegado. Así ocurre en Austria en donde sorprendentemente aún sigue en vigor el catálogo de derechos de 1867.

Reino Unido constituye el exponente más claro del grupo de Estados “evolucionistas”, que se muestran orgullosos de no haberse visto obligados a romper de forma drástica con su pasado. La evolución del sistema británico, que se caracteriza por carecer de Constitución escrita, es contemplada como la historia del sometimiento de las prerrogativas reales medievales al poder legislativo democrático. Asimismo, Suecia y Países Bajos sitúan el origen de la base de sus textos constitucionales vigentes en los primeros años del siglo XIX. En todos ellos se respira el peso de una gran tradición que en ocasiones se sustenta en ciertos mitos medievales, como es el caso del origen de los derechos de los ingleses, y que a menudo dificulta y ralentiza el acuerdo sobre grandes reformas. Un claro ejemplo es Suecia que desde 1920 hasta 1983 trató de reformar sin éxito su Constitución.

A pesar de las diferencias que pueden existir entre los distintos Estados en cuanto a la comprensión acerca del origen de sus sistemas constitucionales actuales, todos comparten en estos momentos un alto grado de estabilidad constitucional, reforzada en ocasiones tras superar delicadas situaciones como el intento de golpe de Estado en España en 1981 o la reunificación alemana en 1990.

En segundo lugar, los autores del manual analizan el desarrollo que han experimentado los ordenamientos constitucionales de los distintos Estados. En este punto cabe distinguir entre las reformas que se han producido en los textos constitucionales y los cambios que se han originado al margen de los mismos.

Las Constituciones de los Estados estudiados pueden encuadrarse en dos grandes categorías, flexibles y rígidas, en función de la existencia o no de “cláusulas eternas” y de la mayor o menor exigencia en los procedimientos de revisión. Austria representa el ejemplo más característico de Constitución flexible, experimentando más de mil reformas parciales a lo largo de su historia. Debido a la ausencia de un “mandato de incorporación” al estilo alemán, las reformas en Austria pueden realizarse sin alterar el texto constitucional. De esta forma existe una gran fragmentación del Derecho Constitucional que se encuentra disperso en multitud de normas. En el extremo opuesto se sitúa la Constitución griega, que además de establecer unos requisitos procedimentales muy duros para la reforma, contiene multitud de “cláusulas eternas” que no pueden ser objeto de revisión.

En este ámbito, la Constitución suiza contiene elementos muy interesantes. Por ejemplo, la posibilidad que se ofrece a los ciudadanos de iniciar y culminar una reforma constitucional sobre la que los poderes públicos apenas tienen capacidad de control.

Más allá de las modificaciones producidas en los textos constitucionales, existen otros factores que han contribuido a desarrollar los ordenamientos constitucionales. Especial consideración merecen las *constitutional conventions* británicas. Se trata de usos y prácticas políticas no escritas que adaptan la regulación formal del reparto del poder a la realidad constitucional cambiante. De esta forma conviven en el Reino Unido dos versiones de la Constitución, una “solemne” anclada en la Edad Media y en la idea de soberanía real que otorga legitimidad al sistema, y una “eficiente” que regula el ejercicio efectivo del poder de manera informal. En otros Estados, como los Países Bajos, también se han desarrollado algunas prácticas constitucionales no escritas en materias tan relevantes como la cuestión de confianza.

En la mayoría de los Estados, la actividad jurisprudencial ha sido determinante para consolidar la fuerza normativa de la Constitución y reforzar los mecanismos de protección de los derechos fundamentales. En algunas ocasiones incluso se les ha criticado un excesivo activismo, como, por ejemplo, a los Tribunales griegos en materia de medioambiente. El Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 también ha jugado un papel decisivo en la expansión de la protección de los derechos fundamentales. Por ejemplo, la conjunción de estos dos elementos, jurisprudencia y CEDH, ha mejorado de manera notable la tutela de estos derechos en Francia, cuya Constitución no prestó ninguna atención a los mismos.

En tercer lugar, los autores de esta obra analizan las estructuras dogmáticas fundamentales de sus respectivos ordenamientos constitucionales. El artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea establece que la “Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”. Para definir con claridad en qué consisten tales principios comunes es indispensable un estudio detallado de cada uno de los ordenamientos porque a menudo un mismo término tiene significados muy diferentes según los Estados. Para abordar de forma rigurosa estas cuestiones obras como este manual *Ius Publicum Europaeum* resultan de una enorme utilidad.

No hay duda de que la era de las Constituciones “políticas” en Europa pertenece por completo al pasado. Existen, sin embargo, ciertos matices entre los distintos Estados en torno a la comprensión de cuál debe ser el peso de la norma fundamental. Mientras que en Alemania se afirma con rotundidad la primacía de la Constitución, los Países Bajos la consideran como un “epifenómeno” que posee un escaso significado en la práctica política y jurídica y Hungría aún prefiere en caso de contradicción entre normas modificar antes la Constitución que la ley. Por otro lado también se observan algunas diferencias en relación con el contenido que ha de tener la ley fundamental. La Constitución austriaca se limita a

establecer las reglas del juego democrático y a regular los órganos constitucionales, mientras que la suiza contiene fines y objetivos políticos que debe perseguir el Estado.

Sí existe, por el contrario, una gran convergencia entre los Estados en materia de derechos fundamentales. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Estrasburgo han desempeñado un papel esencial en la consecución de un estándar mínimo común de protección de estos derechos. Este fenómeno se observa con claridad en los Países Bajos y en el Reino Unido. En el primer caso, los jueces no pueden controlar la adecuación de las leyes a la Constitución, pero sí a los Tratados Internacionales, lo que ha propiciado que el CEDH se haya convertido en el canon principal de constitucionalidad de dichas normas; en el segundo caso, en un sistema caracterizado por la soberanía parlamentaria, se ha aprobado en 1998 la *Human Rights Act* que obliga a la interpretación de las leyes conforme al CEDH, que si bien no autoriza a los jueces a derogar una ley contraria al mismo, sí les permite formular una *declaration of incompatibility*. La dogmática alemana de los derechos fundamentales ha influido también de manera determinante, sobre todo en los Estados con democracias jóvenes (Hungría, Polonia, España, etc.), que han adoptado conceptos como la inviolabilidad de la dignidad humana, la garantía del “contenido esencial” o el “juicio de proporcionalidad”.

Los Estados europeos analizados se configuran como Estados de Derecho. En este ámbito, el principio de reserva de ley cobra una especial importancia como límite esencial al poder ejecutivo. La idea del imperio de la ley se refleja de forma muy significativa en la Constitución austriaca, que mostrando una clara preferencia por las soluciones jurídicas y no políticas de los conflictos, evita el término “poder” y afirma que el “Derecho” procede del pueblo. El caso de Suiza es muy interesante, porque amplía el abanico de controles al poder estatal enfatizando la importancia de los “derechos del pueblo”, el referéndum popular se concibe como un control democrático con una función legitimadora y correctora del sistema parlamentario.

La construcción teórica de la división de poderes impregna todos los sistemas constitucionales europeos. La aplicación de este principio genera en ocasiones algunas consecuencias sorprendentes, como ocurre en Austria donde la estricta separación formal entre Administración y Justicia excluye un control judicial de los actos administrativos. En todos los Estados analizados se proclama con rotundidad la independencia de los jueces o la primacía del Parlamento sobre el ejecutivo, si bien en la práctica, la inmensa mayoría de las leyes aprobadas tienen su origen en proyectos de ley del Gobierno.

La atribución del control de la constitucionalidad de las normas a un órgano jurisdiccional específico representa posiblemente, según el Profesor CRUZ VILLALÓN, el elemento más característico del constitucionalismo europeo contemporáneo. La figura del Tribunal Constitucional, originada en la Constitución austriaca de 1920, se ha extendido con éxito por todo el continente europeo y sigue disfrutando de un gran prestigio, como demuestra su rápida instauración en las nuevas democracias como Hungría. No obstante, la protección

jurisdiccional de la Constitución, que en Grecia se articula particularmente mediante un sistema de control difuso, no es la única variante que existe en Europa de control de las normas. Algunos Estados como Reino Unido o Países Bajos han optado por una protección política de la norma fundamental. El *Conseil Constitutionnel* francés representa un caso intermedio, pues comenzó como un órgano político encargado de asegurar la supremacía de la Constitución y a lo largo del tiempo ha ido asumiendo un carácter más jurisdiccional.

Por último, los autores del manual analizan las estructuras identitarias de cada uno de los Estados. Quizás sea ésta la materia donde se revela con mayor intensidad la necesidad de conocer al otro, de comprender la historia y la esencia de los distintos pueblos y con ello poder dar aplicación de una forma más rigurosa al mandato contenido en el artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea (“La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros”).

La formación de las identidades está vinculada de manera determinante a los grandes acontecimientos vividos por cada uno de los países. Por ejemplo, la centralidad de los derechos fundamentales y la capital importancia del principio de inviolabilidad humana en Alemania o del libre desarrollo de la personalidad en Italia obedecen al deseo de dichas sociedades de buscar su esencia en contraposición con los regímenes fascistas. En algunas ocasiones, la identidad se refuerza con mitos e ideales realmente inexistentes, como es el caso del principio de neutralidad eterna y la idea de continuidad entre la primera y la segunda República en Austria.

En la actualidad, el proceso globalizador está favoreciendo el planteamiento de un nuevo marco de dinámicas identitarias que trasciende la experiencia nacional y exige la comunicación entre los distintos Estados. El caso más significativo es el Reino Unido que se halla en una fase decisiva de su evolución, en un cambio de comprensión de su carácter esencial, que le insta a avanzar en la formalización y racionalización de su sistema político, en la reconstrucción jurídica de su Constitución y de su conocimiento, basado durante siglos en una capacidad práctica, de respeto por la tradición y no de análisis.

En conclusión, los diferentes capítulos del manual *Ius Publicum Europaeum* nos ofrecen con todo lujo de detalles una pluralidad de historias paralelas con tendencia al acercamiento y nos ponen de manifiesto las notables dificultades que ha debido solventar cada uno de los Estados analizados para convertirse en sistemas democráticos y defensores de los derechos fundamentales. Sin embargo, a lo largo de sus páginas también se revela cómo la relajación tras el éxito logrado está generando ciertas disfunciones que pueden poner en peligro la esencia de nuestros ordenamientos como puede ser la sobrerregulación constitucional, la atribución de la responsabilidad de decidir ciertas decisiones políticas conflictivas a los Tribunales constitucionales y no a los Parlamentos, y, sobre todo, la restricción de los derechos fundamentales en aras de una pretendida seguridad. La lectura de este excelente manual no sólo nos advierte de estos peligros, sino que establece las bases para la construcción de una Europa más consciente de sus pequeñas diferencias y de sus grandes similitudes.