

El proyecto de Constitución Europea y la Constitución Española

Las respuestas a este cuestionario serán objeto de debate en el acto que organiza el Real Instituto Elcano con motivo de la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Manuel Fraga Iribarne Ponente constitucional por Alianza Popular

1ª Pregunta

¿Cómo debe ser calificado, en su opinión, el texto elaborado conjuntamente por la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental y acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo del 18 de junio? ¿Estamos ante una “Constitución” propiamente dicha? ¿Se trata de un Tratado Intergubernamental más (como lo fueron Niza, Ámsterdam y Maastricht)? ¿O estamos ante un texto híbrido (como la denominación Tratado Constitucional parecería sugerir)?

Entiendo que el texto del “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, si bien no se puede considerar una Constitución al uso en el sistema jurídico romano-francés, sí que supera considerablemente el ámbito de los tratados intergubernamentales tradicionales.

En ese sentido, el Proyecto de Tratado inaugura una nueva etapa en el Derecho Primario u Originario europeo. No estamos en presencia de un Tratado más, al uso de los de Roma, Maastricht o Niza, sino ante un *tertium genus* sin parangón en el derecho público al uso.

Por si fuera poco, el más elemental pragmatismo lleva a concluir que, independientemente de la denominación formal concreta, nos encontramos ante un verdadero texto constitucional para la Unión Europea, que marcará un “antes” y un “después” en la construcción de la Europa común.

2ª Pregunta

¿Cuál es en su opinión el valor añadido de la Carta de Derechos Fundamentales incluida en el Proyecto de Constitución Europea en relación a la protección de los derechos fundamentales establecida en la Constitución Española? ¿Prevé algún tipo de conflicto entre ambos sistemas de protección de derechos?

La Carta de Derechos Fundamentales que inserta el proyecto de Constitución Europea y el elenco de derechos y libertades subjetivas que recoge el Título I de la Constitución Española no son estrictamente coincidentes, como no lo son los objetivos del Título I de la primera parte del texto europeo y los principios del Preámbulo y del Título Preliminar de nuestra Constitución.

Y ello es así porque cada texto jurídico es fruto del medio y clima en el que fue proyectado. Parafraseando a Ortega, se les puede aplicar a ambas constituciones la influencia de su particular “circunstancia”. Esto explica que estos dos textos no coloquen en el mismo plano garantista

ciertos derechos y libertades.

Así por ejemplo, el elenco de “valores de la Unión” que recoge el artículo I-2 del Proyecto de Tratado¹ no es exactamente el mismo que los valores superiores del ordenamiento jurídico del artículo 1 de nuestra Constitución² O el que el texto comunitario sitúe el derecho a la propiedad junto a las libertades de pensamiento, conciencia, religión, expresión, información, reunión y asociación, entre otras, mientras que la Constitución Española lo relega a los artículos finales del capítulo dedicado a los derechos y libertades.

No creo que exista colisión entre ambos sistemas de protección de derechos. Pero el que algunos de los principios y derechos que recoge el Proyecto de Tratado, como la previsión explícita de que “el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado” tendrán gran relevancia en la hermenéutica constitucional española.

3ª Pregunta

Independientemente de su calificación formal, ¿La ratificación de este texto requiere, en su opinión, una reforma de la Constitución Española? ¿Por qué? En caso afirmativo, ¿Qué artículos serían los afectados y bajo qué procedimiento/s debería/n articularse dichas reformas?

La Constitución Española ha sido un magnífico punto de partida, que permitió superar las posibles confrontaciones entre españoles, y además fomentó la llegada de un sistema democrático que permitió entre otros logros la integración de España en la Unión Europea.

Pero ahora nos toca proceder a dar cabida en ella a nuevas realidades. Muchas de ellas no tendrían por qué suponer más allá que retoques en un texto que ha demostrado su validez. Pero no quita que debamos afrontar nuevos retos. Algunos de ellos ya enunciados en los últimos años, sólo requieren una reinterpretación constitucional, aunque pueden hacerse figurar en el texto tras una reforma (Administración única, conferencia de Presidentes Autonómicos, participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de la formación de la voluntad comunitaria y las decisiones del Consejo) y en los que parece existir ya un elevado grado de acuerdo. Otros, como la posibilidad de modificar el orden de sucesión a la Corona, por su propia ubicación sistemática, revisten especiales dificultades, incluso procedimentales.

Como remarca la “Declaración de Gredos” que en 2003 firmamos los miembros de la ponencia Constitucional, lo que no se debe perder en las posibles reformas es el espíritu de consenso que animó la redacción del texto constitucional. Por ello es imprescindible una gran claridad de ideas acerca del objetivo final de la reforma. La modificación constitucional no debe ser una nueva “caja de Pandora” de la que salgan todos los vientos que acaben al final rompiendo la que probablemente sea la mejor Constitución que tuvo España hasta la fecha.

No sería prudente someterse de nuevo gratuitamente a las dificultades de un nuevo proceso constituyente sin la seguridad de que el resultado final va a ser mejor que lo que tenemos en la actualidad.

4ª Pregunta

A la vista del proceso de reforma constitucional que se está planteando en nuestro país, y a tenor de las posiciones inicialmente expresadas por los partidos políticos, ¿Piensa usted que ambos procesos de ratificación y reforma están relacionados? ¿De qué manera?

Ambos procesos necesitan de un elevado grado de consenso, pero se trata de dos cuestiones diferentes. Bien es cierto que la aprobación del texto europeo influirá decisivamente en las actuaciones futuras españolas, e incorporará nuevos elementos de interpretación, como ya he indicado anteriormente. Pero la necesidad o no de reformar la Constitución Española es independiente de la aprobación de la Constitución Europea.

En todo caso, y ante la duda de si el “Proyecto de Tratado por el se establece una Constitución para Europa” requiere otra reforma en la Constitución Española, se podría valorar la conveniencia – cuando menos – de que fuera el Tribunal Constitucional, a través del procedimiento consultivo que su Ley Orgánica habilita, quien declarara cuál es el impacto jurídico del Proyecto de Tratado sobre nuestra Constitución de 1978 y, por tanto, cuál debería ser el alcance material de esa reforma.

5ª Pregunta

¿Cuál sería la mejor manera, en su opinión, de conciliar el principio de unidad de acción exterior consagrado en la Constitución con la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formulación de la política europea del Gobierno de la Nación en aquellas materias de competencia exclusiva/compartida con el Gobierno?

Las Comunidades Autónomas son parte integrante de la nación española y por tanto el título competencial que conserva la Administración General del Estado en materia de relaciones internacionales no justifica un vaciamiento competencial de los Estatutos de Autonomía.

Además el propio Tribunal Constitucional español, que avala ese planteamiento, ha reconocido también que “el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados Componentes de las Comunidades Europeas pueden considerarse a ciertos efectos como interno”. Por tanto, la integración europea no debe convertir a las Comunidades Autónomas en meras ejecutoras del derecho comunitario y de las políticas públicas diseñadas a nivel comunitario.

Así, y dentro de la necesaria lealtad constitucional que debe presidir las actuaciones de las Administraciones Públicas, las Comunidades Autónomas deben participar en las negociaciones de todos los procedimientos decisorios en el ámbito comunitario sobre materias de su interés, bien sea en los Grupos de Trabajo de la Comisión e incluso en el Consejo Europeo.

Las Comunidades Autónomas “son Estado”. A lo largo de estos años he venido argumentando la necesidad de la participación autonómica en la formación de la voluntad estatal y por ende en la comunitaria, ya que son ellas en muchos casos las encargadas de la ejecución de las políticas emanadas de Bruselas. Me complace sobremanera el que, en este momento en que se está hablando en España de la participación autonómica en los órganos de decisión comunitarios, la propuesta gallega sobre el modo de articular esta participación esté en el centro de este debate. Por cierto que el peso de la propuesta gallega descansa más en los “intereses” autonómicos que en las competencias, ya que no todas las Comunidades y Ciudades Autónomas tienen las mismas competencias; entendemos preferible el concepto más exclusivas como las compartidas; las legislativas y las de mera ejecución.

En esa misma línea, que se apoya en el trípode de la lealtad institucional, diversidad de pareceres y unidad de acción exterior, se puede enmarcar la participación de las Comunidades Autónomas en las cumbres internacionales. Muy especialmente, en nuestro caso, la participación de Galicia

en las cumbres hispano-lusas, en las que la posición de Galicia puede ser fundamental, ya que podemos aportar nuestra experiencia de funcionamiento conjunto a través de la Comunidad de Trabajo Galicia – Norte de Portugal.

Artículos mencionados por el autor

¹ **Artículo I-2: Valores de la Unión**

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos; incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

² **Artículo 1: La soberanía reside en el pueblo (CE 1978)**

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.
3. La forma política del Estado español es la Monarquía española.