

II. EXTRANJERO

LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA (*)

Por

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

1. Ofrece el libro una oportunidad que a mí me resultó muy grata, la *de enfilar sistemáticamente las Constituciones de los quince Estados que integran la Unión Europea*. La tentación de leerlas todas seguidas, sin afán de estudio, que dejaran el poso que dejaran, ya quedaría algo no buscado, como el rocío de la mañana, ya se marcarían algunos trazos y se haría presente alguna línea. Algo tan distinto de lo que suele hacerse habitualmente.

La experiencia me ha complacido enormemente —querría transmitir mi entusiasmo— y celebro que el libro hubiera caído en mis manos. Más aún, me congratulo de que haya sido hecho, que el autor-editor tuviera la ocurrencia y asumiera el esfuerzo, algo ya llevado a cabo más al norte de los Pirineos y que aquí mismo ha hecho fortuna: después de ésta he visto al menos dos ediciones de contenido similar. Pienso que es obra que debería hacerse de repertorio y llegar a formar parte de la biblioteca de cada jurista. Por lo que bueno sería iniciar a los estudiantes de las Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas, por sentado a título de sugerencia, nunca de carga o compromiso ni de material obligatorio para aprobar. Estamos haciendo Europa, la respuesta que nuestro tiempo demanda a la «vistosa cara del mundo», como la llamaba Baltasar GRACIÁN a mediados del XVII, uno de los apremios de nuestra época, lo mismo que Europa nos va haciendo a nosotros. Importa por ello dar el valor que tiene al dato constitucional, ni más ni menos. Ni más, sabedores de tantas inaplicaciones, de compromisos incumplidos, de aspiraciones no logradas. Pero, ni menos, conscientes del valioso legado que los textos representan, una gloriosa tradición cultural europea. ¿Cuántos profesores no habrán dejado su huella de alguna manera, esto de KELSEN, aquello de MIRKINE, lo otro de CALAMANDREI...? Pero, sobre todo, la de esfuerzos, trabajos, tensiones, ilusiones y sacrificios —fracasos, cómo no—, con el afán de superar situaciones, reparar entuertos, abrir oportunidades o construir los caminos del futuro. Creo que es bueno leer los textos, aun ignorando tanto, intentando imaginar las respuestas que cada solución venía a ofrecer. Pensando en un antes y un después, contando con el margen de fracasos y desilusiones, pero sin

(*) Comentario al volumen del mismo título, de Germán GÓMEZ ORFANEL; introducción de Luis LÓPEZ GUERRA, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, 577 págs.

dejar de anotar logros, puertas abiertas y oportunidades alcanzadas. Nada es un escueto texto de pocas páginas, cada una tiene tras sí montones de ellas, las de su larga historia.

2. Dejemos por el momento las cosas ahí y demos un pequeño salto para alcanzar el escalón comunitario. Ha cesado el rumor en torno al proyecto de Constitución Europea que sonaba intenso hace unos meses. Pero nadie está legitimado para olvidarse del pasado, no es posible entornar las hojas de la ventana y desasirse de los recuerdos inconvenientes. Nadie, ni el más inocuo, aséptico o tecnócrata aplicador de cualquier solución comunitaria, ya se dilucide un problema agrícola, una cuestión minera o de pesca, o un simple paso de la contratación administrativa, está legitimado para no conocer la compleja realidad de rivalidades, enfrentamientos y competencias, para superar cuyas trágicas consecuencias se pusieran en marcha las fórmulas comunitarias, ya fuera un mero mercado común, una comunidad o una unión europea. Los grandes textos han cuidado de dejar testimonio para refrescar permanentemente la memoria. En el Preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea, los pueblos de Europa que se concertaron dejaron fe (párrafo octavo) de su propósito de consolidar mediante la nueva organización el ideal de la defensa de la paz y de la libertad, porque tenían muy presente una cruenta guerra, la segunda de alcance mundial en pocos años. En la misma línea, con palabras más gruesas, al darse un paso más y hacerse en Maastricht el Tratado de la Unión, ponen su sello inequívoco: «Confirmando su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho» —¡nada de esto es ocioso!—, y, a continuación, «Deseando acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones». Libertades y derechos, cultura, tradición, conceptos de gran compromiso: se afianza así el peso de lo constitucional, cada fórmula nacional, dentro del complejo sistema de relaciones entre los Estados miembros y las instituciones europeas, iluminado por flujos permanentes, en uno y otro sentido. Ya el Tratado de Maastricht —en fórmula que respeta ahora el proyecto de Tratado de Amsterdam (junio del 97)— ha introducido en el artículo F un importante compromiso de la Unión con los derechos fundamentales, para cuya concreción se emplazará, entre otros elementos, al sustrato constitucional de las diversas Naciones. Recuérdese la fórmula del apartado segundo: «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario». Queda realzado el valor de las «tradiciones constitucionales comunes», llamadas a integrarse como Derecho Comunitario, en fórmula sugestiva, si bien no carente de problemas de aplicación. Bueno será rememorar el peso de las corrientes principialistas, actualizadas con acierto por el Tribunal de Justicia (de Luxemburgo) y por no pocos de los Tribunales Constituciona-

les nacionales, pero con ya vieja historia desde las construcciones primeras del *Conseil d'Etat* francés.

Empeño decidido de solventar diferencias y enconamientos arraigados por vía pacífica, que animará un proyecto de consecuencias mayúsculas y dará pie, en definitiva, a una impresionante organización. Cada uno de los Estados decide de buen grado integrarse en unos objetivos comunes, aun consciente de las consecuencias que la operación conlleva.

3. La reunión en un volumen de las quince Constituciones va a obrar la virtud de ofrecernos un auténtico prodigio. Se asume un destino colectivo de profunda entidad. Se da por sentado que hay unos elementos comunes indispensables. Pero agrada y complace comprobar tanta disparidad y tan sensibles diferencias, reflejo inevitable de una larga historia: con influencias, aproximaciones y encuentros, pero también con rupturas, enfrentamientos y no pocos desencuentros, cuando no guerras crueles y persistentes.

El destino común, ya lo hemos dicho, Europa, esta Europa que entre todos construimos, intentando buscar apoyo en sus mejores cepas históricas. El flujo económico va a ocupar un lugar preponderante, no hay que engañarse, en la idea de afianzar un gran mercado, un «mercado común»; pero no es menos cierto, como me gusta destacar cuando puedo —y en ello a todos nos incumbe una gran responsabilidad—, que el proyecto incluye mucho más.

Elementos comunes no faltan por entre las diferencias, valgan dos muestras. Todos y cada uno de los Estados resultan comprometidos con la fórmula parlamentaria, más el requisito del sufragio universal, como criterio organizativo central de sus poderes, que pasa a ser también la base del sistema jurídico, con el protagonismo otorgado al concepto de ley. El Parlamento se erigirá así en sustento de todos los poderes. Una de las consecuencias y de no escaso valor: entender proscrita cualquier tentación de organizar el Estado sobre criterios autoritarios, personales o basados en poderes tradicionales. El cuerpo electoral sostiene en cada momento los poderes, cuyos titulares, a través de las oportunas correas de transmisión, que también amortiguan los bandazos bruscos, van a depender de la confianza de aquél.

Una segunda muestra: todos y cada uno de los Estados profesan unos valores comunes, lo que se expresa con el reconocimiento de la doctrina de los derechos humanos, unos valores que se imponen por encima de coyunturas y a los que incluso queda vinculado el propio parlamento.

No he de insistir sobre ambas ideas, de sobras conocidas. Radical coincidencia en ambos pilares o troncos, cayo arraigo, desarrollo y ramificaciones, empero, ofrecen después notables diferencias y multitud de matices. En gran medida, las quince Constituciones —aunque debo añadir una precisión elemental cuando hablo de las quince Constituciones: sabido es cómo hay Estados que no cuentan con un instrumento único, o a los que ya el concepto de constitución ha podido resultarles ajeno— son el resultado de una larga y esforzada evolución que ha conducido al afianzamiento

de ambos pilares en cada uno de los Estados. Con sus diferencias de ritmo, de intensidad, de metodología y sin dejar de mantener al mismo tiempo enormes contrastes y diferencias. Aquí radica la fascinación del volumen, el prodigio de que antes hablaba, para quienes miren con ojos atentos, para quienes tengan interés en buscar e indagar. Se alcanza así un majestuoso mosaico superpuesto que depara cientos de sorpresas y hallazgos detrás de tantos de los artículos y párrafos. ¡Tanto miedo y desconfianza!, ¡cuánto horror!, ¡tantas esperanzas, tanta decisión superadora, tanta utopía! No pocas palabras no pasaron de ser eso, aunque acaso, sólo con eso, cumplieron un papel o desempeñaron una terapia. ¡Cuánta solidaridad! Monarquías y Repúblicas, países grandes y pequeños, Constituciones de todos los tamaños, breves (como la de Dinamarca), algunas muy minuciosas y detallistas (como la de Portugal), de pieza única o plurales, con textos que pueden datar de 1810 (Ley de Sucesión de Suecia), de mediados del siglo pasado, de la segunda postguerra, o, ulteriores, reflejando la caída de los regímenes autoritarios, como Grecia, Portugal o España, o que, por poner el ejemplo preclaro, nos ofrecen el primor, sorprendente y paradójico, de la Carta Magna inglesa de 1215, genuino punto de partida que, como los otros textos que le siguieron —entre ellos el *Bill of Rights* de 1689—, ha servido de modelo incesante. Una Europa de diversidades, extensa y dilatada, que se proyecta más allá de sus confines, con bien fundado arraigo histórico de modo que los documentos aludirán entre los extremos a Ceuta, Melilla o las Islas Canarias (España, arts. 69 y concordantes), o a Groenlandia y las Islas Feroe (Dinamarca, art. 28). Donde, en un mismo texto, con clara lógica anticolonialista, en las relaciones internacionales se proclama «el derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la independencia», pero luego, en el ámbito interno, se prohíben los partidos de «índole o ámbito regional» (Portugal, arts. 7 y 51, respectivamente).

Se refleja la superación de las monarquías absolutas, la lucha contra la violencia y la crueldad, la tensión por racionalizar y objetivar la organización del Estado, el largo proceso de apertura de los mecanismos representativos, el afán por superar discriminaciones, o la decisión de alejar y vetar fascismos y autoritarismos. ¡Aparecerán a su vez por este gran teatro tan dispares fuerzas políticas y sociales! Serán grupos, organizaciones o partidos, liberales o radicales, librepensadores o confesionales, mesocráticos, de campesinos o de obreros, grupos de la Resistencia, los partidos populares y demócratacristianos y los socialistas, sin que falte la huella de libertarios y comunistas. Cada uno aportará su concepción del mundo, sus exigencias, sus preferencias, pondrá sus vetos y anatemas. De ese enorme revoltijo, cuajado de contradicciones y de imposibles, saldrá lo que ha salido, el retablo presente, la historia como resultado, puerto final de esa difícil travesía, aunque sepamos que la marcha nunca se detiene, nunca está acabado el viaje.

Tantos elementos comunes: Estado de Derecho, Parlamento con renovación periódica y a sufragio universal, derecho a la vida y prohibición de

la tortura, no detenciones ilegales, contención de la censura o del secuestro administrativo, y un larguísimo etcétera en el que sería ocioso insistir ahora. Cada uno de tales elementos, con su tono y su historia, no pocos incorporados sin estridencia a nuestro paisaje social, que parecen naturales, como si allí hubieran estado toda la vida.

A veces el empeño dejará huellas claras de la superación de viejas fórmulas arraigadas: *prohibición de la pena de muerte* (Luxemburgo, art. 18; Italia, art. 27; o España, aun con algunas reservas; en cambio, incondicionada: Austria, art. 85; Finlandia, art. 6; Holanda, art. 114, o Portugal, arts. 24 y 33.3; ello al margen del Protocolo Adicional núm. 6 del Convenio de Roma o de respuestas abolicionistas de orden interno); insistencia en la *representación proporcional* (Irlanda, arts. 16.5 y 18.5; España, arts. 68.2, 69.5 y 152; Luxemburgo, art. 51.5; o Portugal, al menos en ocho preceptos; aunque la tendencia haya comenzado a remitir con la reciente reforma italiana); no entrar durante la noche en el domicilio (Portugal, art. 34.3); prohibición de lo fascista —Alemania, art. 139; Italia, disposición final XII; Portugal, arts. 46.4 y 163.1.c)—; reservas firmes: «ninguna condición censitaria» (Luxemburgo, art. 52); abordar por la vía tajante el problema de «los tránsfugas»: «pierden el mandato» (Portugal, art. 163); las nuevas Repúblicas suelen contener prohibiciones especiales que afectan a los miembros de la familia anteriormente reinante (Austria, art. 60.3; Italia, disposición final XIII), cuya oportunidad es siempre discutible pero que suelen entrar en contradicción con las exigencias de una Europa que sostiene la circulación libre. Encontraremos variadas fórmulas en relación con los títulos de nobleza: prohibición radical (Irlanda, art. 40.1 y 2); abolición (Austria, art. 149, dando valor de Ley Constitucional a la de Abolición de la Nobleza); no reconocimiento en principio pero incorporándolos como parte del nombre (Italia, disposición final XV); admisión, aunque advirtiendo que sin privilegio alguno (Bélgica, art. 113; Dinamarca, art. 83; Luxemburgo, art. 40); asunción escueta sin más precisiones (Holanda, art. 74); o silencio astuto y diplomático del constituyente, como en España, que de hecho viene a favorecer a la legislación arraigada y deja amplio campo para eventuales reformas. Se ofrecen referencias al «amor a la Patria», «al patriotismo», o a «los lazos con la Madre Patria» (Grecia, arts. 120 y 108, respectivamente), a «la lealtad a la Constitución» (Alemania, art. 5.3), o a que «la fidelidad a la nación y la lealtad al Estado serán deberes políticos fundamentales de los ciudadanos» (Irlanda, art. 9.2). Hallaremos citas al Tratado de Viena (Luxemburgo, art. 3), a la Revolución Portuguesa de 1910 (Portugal, art. 11), a los Pactos Lateranenses (Italia, art. 7) y encontraremos cómo se reafirma la virtualidad de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Preámbulo de la C. Francesa), la presencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Portugal, art. 16.2; España, art. 10.2), o el peso del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Suecia, art. 23).

De los funcionarios se dirá que «El talento, la capacidad y la virtud cívica probada constituirán los principios generales determinantes para el

acceso a la Función pública» (Finlandia, art. 86). Los jueces se comprometen: «... solemne y sinceramente prometo y declaro que ejerceré fiel y debidamente mi cargo de... con lo mejor de mis conocimientos y facultades, sin temor, ni favor, afecto o rencor hacia ninguno...» (Irlanda, art. 34.5). Aparece la preocupación por «la prevención de ruidos molestos producidos incivilmente» (Austria, art. 15.2). Se insta a «asegurar la enseñanza y la valoración permanente, defender el uso y promover la difusión de la lengua portuguesa» (Portugal 9,f, entre las «tareas fundamentales» del Estado), del mismo modo que «Los lapones, en cuanto pueblo indígena, los gitanos y otros grupos tendrán derecho a conservar y desarrollar su idioma o su cultura» (Finlandia, art. 14). Un mismo pueblo puede ser contemplado desde otra perspectiva: «El derecho de los lapones a dedicarse a la cría de renos se regulará según la ley» (Suecia, art. 20). Llegar a los estudios superiores se garantiza a «los capaces y con méritos» (Italia, art. 34). Como una modalidad de «relaciones ético-sociales», se consagró que «Las instituciones de alta cultura, universidades y academias tienen derecho a darse ordenamientos autónomos dentro de los límites establecidos por las leyes del Estado» (Italia, art. 33), o, con efectos muy similares, que «Las universidades gozan, en los términos de la ley, de autonomía estatutaria, científica, pedagógica, administrativa y financiera», como uno entre los «derechos y deberes culturales» (Portugal, art. 76.2), sin que a nadie pueda pasársele por la cabeza que se trate de un derecho fundamental contemplado en otro lugar en ambos casos. Reiterada atención se dedica a los niños, desde muchos flancos; por ejemplo, en un mismo artículo en que se asegura con firmeza el derecho a la libertad de expresión, «Se podrán establecer por ley limitaciones en programas visuales, necesarias para la protección de los niños» (Finlandia, art. 10). Se garantiza con largueza la libertad de expresión, pero puntualizando que «Los párrafos precedentes no se aplicarán a la publicidad comercial» (Holanda, art. 7.4), o recalcando, al establecerse los derechos de los consumidores, que «La publicidad se regulará por ley, prohibiéndose todas las formas de publicidad oculta, indirecta o dolosa» (Portugal, art. 60.2).

4. Diversidad enorme y oscilaciones de bulto, testimonio del rico, variado y atormentado curso histórico europeo, depara también, sin perjuicio de líneas comunes, la respuesta al hecho religioso.

El decano de todos los textos, la Carta Magna, se abre con el encabezamiento de Juan, Rey de Inglaterra «por la gracia de Dios», reconociéndose guiado por el consejo, entre otros, del Arzobispo de Canterbury, Primado de toda Inglaterra y Cardenal de la Santa Iglesia Romana, del Legado de la Santa Sede y del Maestre de los Templarios. El primer epígrafe está dedicado a la libertad de la Iglesia de Inglaterra, recalcándose «la debida confirmación del Sumo Pontífice». Por cierto que vamos a encontrar ya cláusulas expresas que pretenden limitar la adquisición de bienes por determinadas comunidades religiosas así como las correspondientes cesiones (epígrafes 63 y 64) —contemplándose igualmente la contratación realizada con judíos (contrato de «mutuo», epígrafe 12) o las deudas con ellos (núm.

13)—. Pero en el *Bill of Rights* (1689, han sucedido muchas cosas entre tanto, una de ellas, la Reforma), la mención al Príncipe de Orange se acompañará del siguiente epíteto: «a quien Dios omnipotente tomó como instrumento glorioso para libertar el reino del papismo y del poder arbitrario». ¡Ambas órdenes de afirmaciones lucen en los instrumentos constitucionales ingleses!

El texto danés reconoce a la Iglesia Evangélica Luterana como Iglesia Nacional Danesa, gozando como tal del apoyo del Estado (art. 4), prescribiendo que el Rey debe pertenecer a ella (art. 6), y que la ley regulará el estatuto de la Iglesia Nacional (art. 66), si bien se deja claro que nadie estará obligado a contribuir personalmente a otro culto distinto al suyo (art. 68), una vez que se ha reconocido la libertad religiosa (art. 67). También se fija la religión del Rey en Suecia: debe «profesar siempre la fe evangélica pura» (confesión de Augsburgo y Asamblea de Upsala de 1593) y los príncipes y princesas reales deben educarse en tal fe so pena de quedar excluidos de los derechos sucesorios (Ley de Sucesión, art. 4).

En Luxemburgo se parte también de la libertad religiosa (art. 19). Se asegura que las retribuciones y pensiones de los ministros de los cultos religiosos estarán a cargo del Estado y se regularán por la ley (art. 106), si bien se deja claro que el matrimonio civil deberá preceder siempre a la bendición nupcial (art. 21), y que no se podrá obligar a nadie a participar bajo ninguna modalidad en los actos y ceremonias de un culto (art. 20).

Entre las disposiciones que la *Grund Gesetz* alemana (art. 140) repesca de la celeberrima Constitución de Weimar, está la que consagra el derecho al silencio religioso, el «nadie estará obligado a manifestar sus creencias religiosas» (art. 136.3), que luego se ha generalizado (así, España, art. 16.2), si bien en aquélla, la cláusula se completaba con una puntualización muy acertada y oportuna: «Las autoridades únicamente tendrán la facultad de preguntar... cuando dependan de ello derechos y deberes», o para las comprobaciones estadísticas (art. 136.3). Por cierto que «la disoluta» Weimar prescribía —y también aquí la vigencia se ha prorrogado— que el domingo y las fiestas «continuarán gozando de protección legal como días de descanso y de elevación espiritual» (art. 139).

La Constitución de Grecia se inicia bajo la advocación de «la Santísima Trinidad, Consustancial e Indivisible», asegura como «religión dominante» a la Iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo (art. 3.1), proclama —lo que es de difícil integración tanto en la Europa del Tratado de la Unión como en la del Convenio de Roma— que «el texto de las Sagradas Escrituras es inalterable, su traducción oficial en otra forma de lenguaje, sin el consentimiento previo de la Iglesia autocéfala de Constantinopla, está prohibida» (art. 3.3), si bien reconocerá la libertad de conciencia (art. 13), prescribiendo expresamente que «Se prohíbe todo tipo de proselitismo» (art. 13.2). Diré, por último, que, como es sabido, una de las peculiaridades de la Constitución griega es la amplia autonomía concedida al Monte Athos, sin óbice de la soberanía griega (art. 105). Incluso, una de las formas de adquirir la nacionalidad griega es la de practicar allí la vida monástica, «desde el mo-

mento en que sean admitidos como novicios o como monjes, sin otra formalidad».

Pero seguramente donde más connotaciones religiosas se hallan sea en la Constitución de Irlanda: se abre «En nombre de la Santísima Trinidad, de quien procede toda autoridad, y en quien deben inspirarse, en cuanto a nuestro fin último todas las acciones de los hombres, y de los Estados», y se cierra, «¡A la Gloria de Dios y por el honor de Irlanda!». El Estado se compromete a reverenciar el nombre de Dios y a respetar y honrar la religión (art. 44.1). Se pone a Dios por testigo en la toma de posesión de los cargos más relevantes: Presidente de la República (art. 12.8), miembros del Consejo de Estado (art. 31.4), jueces (art. 34.5)... Se constitucionaliza expresamente la toma de postura contra el aborto (art. 40.3) o, incluso, lo que ya sorprende más, contra el divorcio (art. 41.3). En suma, que lo religioso, en una forma u otra, se refleja a lo largo de todo el texto, si bien se consagra la libertad de conciencia y se proscriben cualquier discriminación (art. 44.2). Ciertamente que el panorama referido no encaja en la imagen que uno pueda tener de los grandes irlandeses universales, como George Bernard SHAW, Oscar WILDE o James JOYCE, aunque acaso para realizar su obra, y para triunfar, hubieran de alejarse de su patria y de muchas de sus peculiaridades.

Concluyo este inciso destacando la diversidad de fórmulas y soluciones, cada una con su carga histórica detrás, aunque, inequívocamente, como trazo común arraigadísimo, todos con un reconocimiento firme de la libertad de conciencia, afianzando la garantía de la no discriminación por razones religiosas. Merece la pena destacar el dato, feliz broche final de una historia obsesionante repleta de enfrentamientos, crueldades, martirios, *ghetos* y catacumbas, inquisiciones, limpiezas de sangre, revueltas y guerras de la más variada duración. Broche final, definitiva pipa de la paz, que bueno es recalcar y recordar. Para que lo tengamos siempre muy presente. Pero ojalá saquen lección en otras culturas, en otros Estados, donde no faltan los que avivan el soplo de la guerra santa o del integrismo estatal, en un intolerable maridaje de lo religioso y lo político, que termina frecuentemente con la invención, a su manera y con las debidas adaptaciones, del correspondiente «Santiago Matamoros».

5. Cambiando de tercio, no omitiré una breve reflexión sobre la Administración Pública. Las 15 Constituciones comulgan con la idea del Estado de Derecho, todas participan de la filosofía de la separación de poderes —que nunca es una fórmula mecánica y está abierta a pluralidad de soluciones—, y ya recalqué que el Parlamento va a desempeñar siempre un papel central y predominante. Contando con ello, la lectura y comparación de los textos sorprende con una constatación curiosísima: la de la profunda diferencia de las respuestas en cuanto nos aproximamos a los mecanismos. Aun dentro de dichas coordenadas, van a ser muy diversas las soluciones que se adopten al abordar las grandes cuestiones de la Administración Pública. Al acercarnos a las fórmulas, las reglas difieren radicalmente.

El reparto de lo normativo entre el Parlamento y el Ejecutivo, por

ejemplo, ofrece un sinnfín de variantes, lo que no quita que, todas ellas, sean propias de un Estado de Derecho. Las relaciones entre ley y reglamento, la consistencia o amplitud de los decretos-leyes, de las delegaciones, el canon de la potestad normativa del Ejecutivo, etc., se inspiran en criterios que divergen en grado sumo. Conocida es la solución gaullista que introdujo en Francia el sistema de lista para las materias de ley (art. 34), proclamando en cambio para el resto, por decisión expresa de la Constitución, el «carácter reglamentario» (art. 37). Portugal consagrará la figura del reglamento independiente (art. 115.6); consistente amplitud normativa se reconoce al Gobierno, en Suecia (Ley sobre forma de Gobierno, cap. VIII); Italia otorgará un gran papel a las sanciones administrativas o permitirá que el decreto-ley asuma un protagonismo desmadrado (art. 77); Grecia prevé que los Códigos judiciales o administrativos sean elaborados por comisiones especiales y la Cámara se limite a una ratificación en su conjunto (art. 76.6), o, dentro de un muy largo etcétera, hay quienes constitucionalizan en cambio la inderogabilidad singular de los reglamentos (como Luxemburgo, art. 36).

Algo similar acaece con el control de la Administración. Vivimos aquí seducidos por el espejismo de la judicialización a toda costa, cuando se sabe que, de hecho, la fórmula no funciona, pues justicia tardía no es justicia, cuando no es injusticia, y no puede nunca ser ágil una justicia obturada por masas ingentes de asuntos intrascendentes que nunca debieron traerse y que vienen a distorsionar el esperado remedio. También aquí la lectura de los textos y la toma en consideración de la experiencia ajena resulta aleccionadora.

En Inglaterra actúa la jurisdicción ordinaria pero conocido es el papel de filtro que desempeñan órganos del tipo *tribunals*, que a pesar de lo que sugiere la denominación no son lo que parecen, para contribuir a la deseable alternativa de descargar a jueces y tribunales, y, sobre todo, de resolver los problemas en la forma más satisfactoria y más cómoda para los ciudadanos. No es preciso encomiar el papel decisivo desempeñado en Francia por el *Conseil d'Etat*, opción que el Consejo Constitucional ha conectado con los «principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República», a la hora de afilar el juicio de constitucionalidad. Y Consejo de Estado, con características similares va a haber en no pocos países: Holanda (art. 73), Luxemburgo (art. 83 bis), Grecia (art. 95), etc. Sintomático me parece el caso de Italia: con un artículo 24 que consagra de lleno la tutela judicial —y que parece el modelo de nuestro propio artículo 24, paradigma aquí en que apoyar la judicialización a toda costa—, se va a admitir luego (art. 113) que la protección frente a los actos de la Administración se resida ante la jurisdicción ordinaria o ante la administrativa, desempeñada ésta por el Consejo de Estado y demás órganos similares (arts. 100 y 103).

No menos diferencias hallaremos al contemplarse la responsabilidad patrimonial. Valga como muestra lo que se dispone para Italia (art. 28), o para Portugal (art. 271) con variantes tan alejadas de la que se ha consagrado en España.

Se me ocurre como último ejemplo el de la «autonomía» de los entes locales, variante arraigadísima también en el panorama constitucional contemplado. Aquí, en España, de la noche a la mañana, hemos rellenado esa escueta palabra que ofrece la Constitución, inventando fórmulas y dándole unos contenidos determinados bien conocidos. Pues debo decir que también en relación con esto la respuesta es plural y enormemente diversa, con variantes no irrelevantes de tutela administrativa o del Estado —así, Grecia, art. 102; Portugal, art. 243; amplísima, Austria, art. 119.a), según el cual, entre otras muchas cosas, «El Land tendrá además la facultad de controlar la gestión del municipio según criterios de ahorro, economía y adecuación»; Holanda, art. 132, medidas «en el caso de que la administración de una provincia o de un municipio descuidara gravemente sus deberes»; etc., etc.—.

Breves notas, y escuetas, para temas de tanta enjundia —poder normativo, control, responsabilidad, ámbito de autonomía—, reunidas con la sola finalidad de dejar testimonio de una constatación que me ha impresionado: la de la diversidad a la hora de adoptar soluciones y fórmulas. Se dan por buenas para un mismo problema bien dispares respuestas. Sin que sean descalificadas o dejen de encajar, unas y otras, dentro de las coordenadas del Estado de Derecho: caben muchas gamas y hay espacio para escalonamientos y graduaciones. Parecería que en España vivimos como ensimismados con las soluciones propias o con las versiones que ahora se ofrecen en el mercado, como si condenáramos al averno cualquier respuesta diferente, que será diferente, pero no por ello necesariamente maldita. No hay bulas ni estancos, el Estado de Derecho, una vez que se respetan sus rigurosas exigencias, es un gran paraguas que alberga muchas alternativas. Bien sé que lo que se postule deberá encajar en los carriles constitucionales propios; también, que las fórmulas ajenas no son inmutables ni indiscutibles, sin que falte debate en torno a alguna de ellas o se auspicien reformas. Como en todo, hay soluciones mejores y peores, las hay que requieren perfeccionamiento, aun sin olvidar la vieja máxima de que en ocasiones lo mejor es enemigo de lo bueno: según qué movimientos podrían poner en riesgo equilibrios difícilmente logrados. El peso de la historia —a veces, para mejor remontarla— y una ponderación de conjunto, forman parte de la metodología imprescindible. Con todo, parece un consejo razonable, al abordar nuestros problemas, el de pararse a reflexionar sobre el plural panorama constitucional de nuestros allegados.

Tal es el quid de la cuestión, lo que a mí me llama la atención y por eso quiero destacarlo: que unos mismos problemas son enfrentados, con corrección, con soluciones muy diversas. Junto a las líneas de clara comunión conviven espacios para la diferencia o el matiz. Pero todos, todos sin discusión, los quince, pueden alardear de que *están* dentro y de que *son* Estado de Derecho.

6. De este rico y multiforme panorama conjunto habrán de emerger las tradiciones constitucionales comunes que, con destino a la red europea, se tornarán en principios generales del derecho. Operación compleja

y, por lo mismo, seductora, abocada a destilar criterios que resulten de aplicación. Las dificultades no empecen a su reconocimiento y valoración. Se hace presente así un aparatoso flujo vertical, ascendente: del Derecho Constitucional de los Estados se elevará una fórmula que sirva para el Derecho Europeo. Pero con trayectoria que puede intercambiarse: acaso las reglas descendan luego, en cuanto los Estados —sus órganos, sus tribunales— están llamados también a aplicar el Derecho Europeo. Alternativa aparatosa pero normalizada, como quien dice. A partir de ahí, cabe un nuevo paso para encarar un nuevo problema: la cuestión sería la de si además de la referida tensión vertical —ascendente, o, incluso, descendente—, pudiera haber un empuje, por así decir, horizontal, que introdujera un efecto tipo vasos comunicantes.

Ninguna duda cabe de que cada Estado es soberano y se rige por las reglas que él se ha dado: tal es, como resulta obvio, una de las consecuencias del modelo de corte parlamentario, con la primacía de éste. Allí donde haya la solución —dejando de lado el posible conflicto con lo internacional, que es otro problema—, nadie lo va a discutir. Pero, si el derecho interno no ofrece solución en algún supuesto, ¿podrá tener alguna *chance* el Derecho Constitucional que nos deparan nuestros socios de la Unión Europea?

Desde una perspectiva estrictamente cultural —o de Historia del Derecho—, no será difícil tratar de seguir la pista a las Constituciones —como antaño a Cartas, Fueros y Ordenanzas—, en búsqueda de orígenes y de influencias, intentando localizar las fórmulas genuinas, cómo han sido recibidas o cómo evolucionaron. El complejo mosaico superpuesto facilita cualquier indagación de este tipo; en el afán de fijar, por ejemplo, a dónde alcanzó la influencia del *Bill of Rights*, o, en otro sentido, qué variantes de la Constitución española provienen de la italiana, de la *Grund Gesetz*, o de la portuguesa. Pero eso sería el lado estrictamente cultural. ¿Podría intentar darse el paso aplicativo y echar mano de los ordenamientos vecinos, amparados todos en el paraguas comunitario? La experiencia hace patente el carácter polivalente del Derecho Comparado, de modo que junto a facilitar el conocimiento, en una estricta perspectiva cultural, o a sugerir soluciones cuando se afronten regulaciones nuevas, aporta también remedio a la hora de destilar fórmulas aplicables o, incluso, de resolver litigios. De hecho, no es difícil encontrar en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español elementos de Derecho Comparado que se utilizan como apoyo en la argumentación jurídica. Cualquier respuesta que se intente habrá de desembarazarse antes de dificultades enojosas o artificiales. Si resulta clara la fórmula española —tanto donde regula, como donde se haya querido no regular—, es tarea vana querer apoyarse en el Derecho Comparado, como no sea para proponer cambiar la regulación.

El problema se traslada, sabiendo que las situaciones nunca son mecánicas ni claras al cien por cien, a la laguna o a la regulación incompleta: allí donde el Derecho Constitucional patrio no agote la materia y requiera ser completado, el clamor por cerrar las fórmulas que quedaron abiertas.

Acaso el bazar del Derecho Comparado ofrezca soluciones tan divergentes, que de tomar unos u otros elementos se llegue a situaciones del todo contradictorias. Esto tampoco sirve. Pero cabe imaginar, y no es insólito, que se hallara pieza que encaje a la perfección. En tales casos creo decididamente que el Derecho de nuestros vecinos y socios bien puede ser traído a nuestro Derecho interno. Se trasladan hacia arriba y ascienden tradiciones constitucionales consideradas como comunes. También por contigüidad puede funcionar esa tensión lateral, a modo de imagen hidráulica, que si en el primer caso nos sitúa ante el efecto lluvia —evaporación para crear la nube de los principios generales, cuyas gotas caen luego—, en el que ahora nos ocupa permite hablar de canales, de ríos, o, aunque sólo sea, de vasos comunicantes.

No sirve cualquier cosa. La operación reclama rigor, raciocinio y mesura. Pero hay que acostumbrarse a pensar que lo de nuestros socios europeos cada vez nos es menos ajeno, aunque sea el Derecho Constitucional. Y es que, sin perder peculiaridades, cada vez nos sentimos más «provincias», por usar la vieja denominación, nada despectiva, de una misma República que cobra bríos y se afianza.

7. El fascinante contenido, alguna de cuyas alternativas me he cuidado de relatar, se completa, en la obra comentada, con la buena presentación en los aspectos externos, lo que es muy de agradecer: elegante edición en cuanto a papel, letra, composición, tapas o diseño de portada. Se ha logrado un libro agradable.

GÓMEZ ORFANEL ha acometido además, salvo en un par de casos, el empeño de ofrecer versiones propias de los textos, lo que destaco como mérito, y lo que no impide que uno pueda estar en desacuerdo con alguno de los términos utilizados, pero ése es un aspecto en el que no voy a entrar ahora.

La edición está muy cuidada en general y son pocas las erratas. Pero hay una, no sé si errata o despiste, que no me resisto a comentar con cierto aire festivo, recordando que ya me trajo de coronilla en el momento de elaborarse la Constitución de 1978.

Desde hace muchísimos años, con tradición secular, en España el «diario oficial» se ha venido denominando «Gaceta de Madrid». El término brota por doquier en nuestra historia jurídica, política y social. Al fragmentarse España con la guerra civil que inició el general Franco, en la eufemísticamente denominada «Zona Nacional», como de alguna manera habían de denominar al diario oficial, le pusieron «Boletín Oficial del Estado». Y ahí quedó. Pues bien, cuando se hizo la Constitución de 1978, desde mi condición de senador, puse empeño en que, ni siquiera de forma indirecta, se diera reconocimiento oficial a tal denominación: que no quedara rigidificada y ya vinculante para siempre. Por eso, al aceptarse mi idea y debatir cómo se realizaría, se convino en utilizar la expresión *con minúscula*, para realzar su significado genérico. De ahí que tanto el artículo 164, como la Disposición Final, incluyen la fórmula «boletín oficial del Estado», con minúsculas, un diario oficial que podría denominarse de cual-

quier manera. Si no hubo dificultad alguna para aprobar la propuesta entre los representantes de la Nación, tipógrafos y editores resultaron despidados o se hicieron el remolón y hubo que reiterar las advertencias, empecinados como estaban en poner las palabrejas con mayúscula (en un epígrafe de mi libro *Materiales para una Constitución* he narrado los pormenores del episodio). Se comprenderá así que me divierta ahora tener la oportunidad de cazar de nuevo este gazapo que se ha deslizado en la versión de la Constitución española.

Por cierto que, incidentalmente y al margen del libro, hay un nuevo detalle que comentar. Hace unos años fue recuperada la vieja denominación, por lo que nuestro diario oficial llevaba doble nombre: «Boletín Oficial del Estado» y, debajo, «Gaceta de Madrid». No he logrado entender por qué, hace sólo un par de años, en esas operaciones de imagen que tan de moda se han puesto —y que nunca se llega a saber cuánto nos cuestan—, en un momento además en que imperdonables máculas salpicaron la brillante trayectoria de la institución que edita el diario oficial, alguien tomó la decisión gratuita —que me parece indignante y bueno sería rectificar cuanto antes— de prescindir de lo de «Gaceta de Madrid». A lo mejor les pareció poco moderno tener una mancheta con arraigo de siglos. Desde luego, es inimaginable que en una empresa privada se hubiera producido tal desvarío, tirar por la borda «una marca» tan asumida y con tal peso histórico.

8. El volumen se abre con una cuidada e interesante introducción de Luis LÓPEZ GUERRA, que reflexiona desde la óptica comparatista sobre «Las Constituciones europeas en el momento actual». Apostillaré sólo que, en mi opinión, la tensión hacia arriba, Europa, y la tensión hacia abajo, regionalismo, no ha de producir necesariamente el debilitamiento del Estado nacional. Al contrario, a la hora de tantas decisiones contradictorias en los órganos europeos, con muy grandes problemas de fondo y enormes consecuencias para los pueblos, el peso del Estado nacional sigue resultando decisivo. No hay más que verlo. Aparte de que constituya el lugar idóneo para ventilar y resolver no pocos enfrentamientos y dificultades. Téngase en cuenta que Europa no puede funcionar entendiéndose Bruselas con ciento y pico regiones. Por fuerza, los roces y diferencias regionales deben ser templados y compuestos en el crisol del Estado nacional. Item más —como reflexión personal, al margen del trabajo comentado—, uno entiende que se busque respuesta a las peculiaridades y necesidades regionales realmente existentes. Pero en tiempos en que desde el escalón europeo se potencian las soluciones unitarias y se predica «la aproximación de las legislaciones nacionales» —TCE, art. 3.h)—, estimo que la fragmentación y duplicación normativa que en los actuales momentos busca producir en no pocas ocasiones el movimiento regional por mero afán de afianzarse introduciendo diferencias, será un dato real, pero no es un dato positivo a la altura de los tiempos. Antes bien, más allá de lo estrictamente necesario, me parece una línea de acción nada encomiable, más aún, insostenible. Aunque ya se sabe que siempre ha habido fuerzas que abren surcos positivos

para los ciudadanos y para la historia, y los que se empecinan en ir gratuitamente contra la corriente de los tiempos, sin gloria pero con pena.

9. Estoy seguro que al libro le aguarda un venturoso futuro. Yo al menos, así se lo deseo sinceramente. Se me ocurre que quedaría mejorado con dos innovaciones, muy útiles para el manejo, y por eso me permito sugerirlas. Una, sería incluir un índice sistemático que permitiera localizar de inmediato dónde tiene cabida en cada una de las Constituciones la institución, el derecho o la figura que se busque. Ya sé que habría de llevar su tiempo, aunque no faltan ayudas técnicas que hagan menos ardua la tarea.

La otra sugerencia es un tanto más compleja. Al introducir cada uno de los textos ha incorporado el autor una nota explicativa indicando, entre otras cosas, fechas de aprobación y reformas. Por fuerza tiene que resultar incesante el movimiento de reforma. En algún caso ya se indica, pero en general, no es fácil saber cuál es la fecha de cada precepto allí donde el texto inicial ha sido objeto de modificaciones sucesivas. Tal vez sea una concesión para especialistas pero se me antoja que habría que hacer el esfuerzo para dar este paso que tanto representaría. Lo digo porque le auguro al libro fortuna y permanencia: nuevas ediciones facilitarán las oportunas mejoras.

Bien sé que se trata sólo de textos constitucionales y que del texto a la realidad social y política media un gran trecho. Nadie caerá en confundir lo que no es. Pero reitero el enorme atractivo del libro. Siempre me han parecido sugerentes los repertorios clásicos que ofrecían las Constituciones más relevantes. La unidad adicional que incorpora el presente volumen, la común vocación europea de las quince Constituciones, representa un marcado sello cualitativo. El mutuo interesamiento ha de animar flujos recíprocos. Oportuno es conocerlas y facilitar su conocimiento. También desde ellas se está construyendo Europa. Esto es también Europa, un patrimonio histórico y cultural que bueno es valorar, respetar y aprender a situar en su contexto. Porque entre aspiraciones y proyectos hay mucho de estrechamiento de manos, de intento de superación de conflictos y litigios.

Redes, 10 de agosto de 1997.