

EL DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA DE IBEROAMÉRICA. LA EXPERIENCIA EUROPEA*

SUMARIO: I. *La constitucionalización de los procesos de integración económica y política. Planteamiento.* II. *Una premisa no constitucional.* III. *Una consecuencia preliminar. El constitucionalismo y los procesos de integración. Una cuestión de economía decisoria.* IV. *El derecho constitucional iberoamericano y la integración.* V. *La constitucionalización de los procesos de toma de decisiones. La experiencia de la Unión Europea.* VI. *Los principios constitucionales. La participación democrática.* VII. *El control de la constitucionalidad y la crítica de la coherencia.* VIII. *La constitucionalización de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Un derecho constitucional adquirido.* IX. *Bibliografía.*

I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA. PLANTEAMIENTO

Los procesos de integración que son debatidos actualmente en el mundo se insertan, por los sujetos que intervienen y la relación geográfica que siguen, en el movimiento de regionalización. Este fenómeno se ve enmarcado en una dinámica interna y externa. Un doble proceso que responde respectivamente a la crisis, que no decadencia, del Estado-nación y a la internacionalización de los sujetos y actos económicos y sociales.

Tratada constitucionalmente por Smend,¹ la integración es un proceso fundamental de la dinámica del Estado. El autor de *Constitución y derecho constitucional* (1928) nos introduce en la integración personal, funcional y material. No vamos a ascender al terreno de su implicación en el problema de las formas del Estado, que el propio

* Ponencia presentada con el título "La integración constitucionalizada" en el II Congreso Eurolatinoamericano de Integración (sesión jurídico-política), Granada (España), del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 1995.

¹ Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985: especialmente la fundamentación filosófica de los tipos de integración (pp. 70 y ss.), la teoría de la integración (pp. 119 y ss.) y las consecuencias para la teoría constitucional (pp. 119 y ss.), también pp. 103, 169 y 125.

Smend considera la cuestión más ardua y definitiva de toda teoría constitucional. En cambio, sí haremos referencia a un aspecto de la integración material de las Constituciones: el referido a los derechos fundamentales.

La integración es un movimiento clásico de indudables beneficios de todo orden para la sociedad. La encrucijada histórica a nivel mundial en que se encuentra exige un mayor tratamiento jurídico constitucional.

Pero el derecho ha regulado siempre el hecho integrador de las estructuras de dominación estatal. Primero de forma común, luego con el instrumento jurídico público, después por medio del derecho político, y actualmente a través del derecho constitucional, sin perjuicio de la perspectiva internacional publicista.

El derecho regula el supuesto de hecho de la integración respetando, por razones metodológicas, los postulados, principios y estudios de la teoría del Estado, la sociología política y la ciencia política en general.

La instalación en la realidad que debe presidir todo hecho humano, la adaptación a la circunstancia en que se vive y la conservación de los logros alcanzados, exigen al investigador la incorporación jurídica del hecho regionalizador a la edad contemporánea.

Este periodo histórico se realiza en los dos últimos siglos con un avance característico y sin precedentes: el fenómeno constitucionalizador; primero, a través de Constituciones formales; luego, con otras de mayores contenidos materiales.² Ha sido, tras la tortuosa experiencia de este siglo XX, cuando los Estados de lo que se ha venido llamando Occidente³ han alcanzado, a través de una serie de garantías políticas, normativas e institucionales, un nivel sin precedentes en la regulación de la actividad del Estado y el reconocimiento de los derechos ciudadanos.

Esto se concreta en las partes dogmáticas y orgánicas de las Constituciones escritas y en el *usus* de las no escritas.⁴

2 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, establece el conocido contenido material de la Constitución, que frente a su conceptualización formal será sin duda un debate inevitable desde el momento en el que se plantea someter un proceso de integración a los principios del constitucionalismo.

3 Ortega y Gasset, José, *Una interpretación de la historia universal*, Madrid, Alianza, 1989. La consideración occidental que Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Madrid, 1980, realiza del derecho constitucional clásico, ha sufrido un fenómeno de globalización en la mayoría de los países del mundo, permaneciendo la diferencia en la realización material de la Constitución.

4 Ferrando Badía, J., *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 1992. La Cons-

Sus consecuencias reales son conocidas. La división de poderes estructura la actividad del Estado. El acceso a dos de ellos⁵ se realiza por sufragio igual, universal, libre y directo. Pero sobre todo, sabemos que el reconocimiento, protección y garantía de los derechos fundamentales constituye el mejor freno jurídico frente a la actividad del Estado.

Además, es un proceso que se ha desarrollado en el ámbito de la estructura estatal. Es decir, en el Estado-nación tal como lo conocemos.

El movimiento constitucionalizador y el derecho constitucional clásico han exigido este tipo de contenido material a las Constituciones de los más dispares Estados. Por el mismo, el derecho constitucional comparado conoce toda una regulación estatal e internacional pública que corrobora el hecho constitucionalista.

Esto quiere decir que cualquier intento de modificar la estructura estatal —y el fenómeno regionalizador lo es— debe partir por ubicarse en las exigencias de la edad contemporánea. Estos imperativos se concretan en el respeto de los contenidos materiales que el constitucionalismo ha reconocido a la persona, en la participación democrática del poder y en el disfrute de los derechos fundamentales y libertades públicas.

II. UNA PREMISA NO CONSTITUCIONAL

El escrupuloso respeto jurídico de las cuestiones metodológicas nos impide el tratamiento del proceso de integración como una cuestión de la teoría del Estado.

La configuración amplia del fenómeno de dominación política⁶ estatal debe hacernos comprender que la crisis del Estado-nación no supone la del Estado. Este, con una eventual nueva estructura, adop-

titudin inglesa, como exponente de la realización no escrita del movimiento constitucionalizador. Esta realidad ha sido trasladada a los procesos de integración política y económica que, como el europeo, reconocen sus libertades y derechos fundamentales desde los tratados originarios y el derecho comunitario derivado.

⁵ Blas Guerrero, Andrés de y Ramón García Cortarelo, *Introducción a la teoría del Estado*, 2a. ed., Barcelona, Teide, 1983, pp. 70 y ss. El Poder Ejecutivo y el Legislativo que se constituye frente al Poder Judicial de manera diferente en cuanto a elección de sus componentes.

⁶ García Cotarelo, R., *Introducción a la teoría del Estado*, Madrid, Teide, 1985, p. 96. Establece la consideración del territorio como elemento del modelo de dominación política estatal.

tará la forma de *Estado-integración*, Estado plural, etcétera, pero Estado al fin y al cabo.

Otra cosa es que este nuevo Estado⁷ sea mejor que aquel con el que viene a convivir, o quizá a sustituir. Pero esta cuestión, de evidentes implicaciones de filosofía y ciencia política, no impide el tratamiento de cuestiones jurídico-constitucionales que puedan aportar una luz sobre las ventajas e inconvenientes del fenómeno de integración desde el derecho constitucional.

Con todo ello concluimos que, cuando de integración hablamos, no nos separamos del fenómeno estatal sino que abordamos una nueva estructura que, con pérdida de poder de la actual (Estado-nación), va a ejercitar, mejor o peor, las competencias de ésta. El objeto no cambia. Es el mismo —integración o Estado—. También lo es su realidad, susceptible, por tanto, de tratamiento político, decisorio, económico y jurídico-constitucional.

III. UNA CONSECUENCIA PRELIMINAR. EL CONSTITUCIONALISMO Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN. UNA CUESTIÓN DE ECONOMÍA DECISORIA

Los procesos de integración requieren el trasvase de competencias desde el Estado hacia instancias supraestatales.⁸

Como hemos adelantado, el espacio físico es lo único que cambia.⁹ Las competencias siguen siendo las mismas y, por supuesto, también permanecen unos ciudadanos que quieren disfrutar de sus mismos derechos fundamentales y libertades públicas.

Que varíe la denominación de los poderes y órganos o el ámbito espacial del ejercicio de sus competencias, no debe repercutir en los logros del constitucionalismo como fenómeno contemporáneo. No olvidemos la sistematización entre medios y fines que se establece

7 Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho constitucional*, Colección Ciencias Sociales, Madrid, Tecnos, 1987. Establece la distinta configuración constitucional del Estado en virtud del espacio físico, así como la completa clasificación sobre las uniones de Estados.

8 Ésta es una caracterización que padece de una concepción limitada del hecho estatal. Mejor sería decir el paso desde unas estructuras estatales a otras especialmente mayores que, sin perjuicio de su necesaria consideración como elemento del Estado, permanece como soporte de la organización político-administrativa. García Cotarelo, R., *Introducción a la teoría del Estado*, 2a. ed. corr., Barcelona, Teide, 1983, pp. 100 y ss.

9 Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Ariel, 1980, Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987 (Colección Ciencias Sociales). Ambos realizan un estudio de la dimensión del espacio físico como elemento o factor en el Estado, su génesis y su estructura.

desde una perspectiva lógica también para el derecho constitucional. Los poderes del Estado son creados, y no al revés, por la voluntad soberana del pueblo que, a su vez, está compuesto por ciudadanos y no súbditos.

Los ciudadanos son los titulares de derechos fundamentales y libertades públicas. El Estado y los procedimientos democráticos constituyen el medio del que se valen los ciudadanos para cumplir sus fines: vivir en comunidad y desarrollar su personalidad.¹⁰

Visto este planteamiento, concluimos que las comunidades de integración económica y política deben dotarse de mecanismos constitucionales. Y esto que planteamos a nivel teórico es también una exigencia que viene impuesta por la experiencia europea de integración. Los efectos derivados de la concentración de poderes decisorios en los órganos de la Unión Europea deben hacer replantear las bases constitucionales de la integración.

La principal consecuencia es la pérdida o coste constitucional que, en las instituciones de integración, padecen tanto la participación democrática como la protección jurídica y el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas.

¿Con qué expediente puede el derecho constitucional dotar de cobertura a los ciudadanos frente a este evento?

Los anteriores razonamientos nos introducirían en un supuesto derecho adquirido a las garantías constitucionales. Es decir, a que permanezcan, en el nuevo ente, los derechos fundamentales y libertades públicas que a los ciudadanos les son reconocidos por el Estado que transfiere una competencia dada.

La cesión de una competencia sin las garantías constitucionales del ordenamiento jurídico de origen convierte a la integración en un fenómeno contrario al constitucionalismo. O lo que es lo mismo, si los ciudadanos pierden en la integración parte del contenido de sus derechos constitucionales, estaríamos ante un hecho, en el plano teórico y de conceptos generales, *desconstitucionalizante*.

Lo que debemos decir, conforme a las exigencias de la teoría del proceso democrático¹¹ y de la teoría de la Constitución, se incorpora a las propias exigencias de la teoría general de la integración.

¹⁰ Así lo establece el artículo 10 de la Constitución española, cuando inicia la regulación del título II: 'De los deberes y derechos fundamentales', que interpreta de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, instrumentos a su vez de los procesos de integración.

¹¹ Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, 1988, pp. 133 y ss.

No obstante, estamos conscientes de que el proceso de integración requiere un esfuerzo de coordinación en temas donde tanto una excesiva desconcentración como una opinión pública de tendencias centrífugas, haría imposible cualquier acuerdo. Por tanto, es necesario valorar los elementos que confluyen en esta cuestión jurídica. Y ello, especialmente, cuando existen susceptibilidades de múltiple matiz.

Sin embargo, y asumiendo esta razón, no debemos olvidar el cumplimiento de las exigencias jurídico-constitucionales citadas.

En primer lugar, debemos ver hasta dónde compensa, para conseguir una integración, el sacrificio de los derechos constitucionales. O mejor, hasta dónde debemos renunciar el ciudadano para conseguir los beneficios de una nueva estructura estatal.

Se plantean aquí, además de un retroceso en las conquistas del movimiento constitucionalizador, otros peligros ya apuntados desde diversas disciplinas. La propia crisis del Estado-nación, la descentralización política en entes territoriales como fenómeno paralelo y la incertidumbre de posibles situaciones de desequilibrio¹² en las relaciones internacionales, implican la necesidad de abordar la relación de ventajas-inconvenientes que ofrecen las distintas alternativas jurídicas del fenómeno de la integración.

Todo ello viene a constituir, además de un problema jurídico y de filosofía política, una cuestión económica: el de adoptar con el menor coste a nuestros derechos fundamentales y libertades públicas, el posible mejor proceso de integración en cada momento dado y en cada decisión.

En definitiva, existiría la necesidad de plantear una especie de cláusula de garantía constitucional de los ciudadanos pertenecientes a Estados-nación que hayan transferido el ejercicio de competencias afectantes a la esfera personal desde un Estado-integración. Es decir, una garantía para que el ciudadano conserve el *statu quo* constitucional alcanzado previamente en su Estado.

Más adelante abordaremos los dos fenómenos principales adelantados: los peligros causados por la concentración en la toma de decisiones y la falta de equiparación de las legislaciones internacionales de integración con las Constituciones nacionales, en lo relativo a la

¹² Weidenfeld y J. Janing, "La integración de Europa después de la guerra fría. Perspectivas de un nuevo orden mundial", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 131, marzo, 1992; Thatcher, Margaret, *El camino hacia el poder*, Madrid, 1995, pp. 463 y ss., se hace eco, desde una posición crítica a la integración más allá de ciertos límites, de las críticas que desde diversas disciplinas se hacen al llamado "nuevo desorden mundial".

participación democrática y ejercicio y protección de los derechos constitucionales.

La constitucionalización es una fase necesaria en la integración como proceso estatal. En el caso de la Unión Europea, el *corpus* constitucional viene adelantado por la vía de formación casuística de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.¹³ Ello debe ser sólo previo a su abordamiento con el carácter imperativo y general de lo normativo.

IV. EL DERECHO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO Y LA INTEGRACIÓN

El único antecedente —genérico y embrionario— del proceso de integración y su incorporación en la edad contemporánea a través del movimiento constitucional, es la Constitución de Cádiz de 1812.¹⁴ Precisamente con un régimen de organización territorial que acogió —sin perdurabilidad— el espacio de las provincias peninsulares, insulares y americanas.

Existen diversas concepciones filosóficas, políticas, económicas y jurídicas sobre la integración en el espacio iberoamericano. Unas son de carácter excluyente. Otras representan abiertas propuestas sobre un proceso de integración cuyo objeto es una realidad que tiene casi medio milenio.¹⁵

Sin duda, el proceso de integración de Iberoamérica que aquí tratamos exige estudiar la consecuencia jurídica constitucional de cada Estado iberoamericano. Y ello principalmente, para determinar, respecto a las competencias concretas a transferir, cuál debe ser el mínimo constitucional a respetar por los instrumentos de integración.

13 Cassese, S., "La Costituzione europea", *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1993.

14 Permítasenos exponer que así lo entiende el autor en su trabajo "La Carta Magna gaditana de 1812. La única Constitución clásica superadora del Estado-nación" (de próxima publicación). La Constitución de 1812 calificó la organización territorial, pese a la concepción teórica que predomina, como un Estado descentralizado en provincias y desconcentrado en municipios. Junto a ello establece en ciertas materias, por su avanzado sistema electoral y régimen de competencias, un ejercicio de poderes más *dividido* en favor de las autonomías de las provincias, que el vigente sistema de la Unión Europea respecto a determinados títulos competenciales, transferidos desde sus Estados miembros.

15 Marias, Julián, *Hispanoamérica*, 3a. ed., Madrid, 1985. Se refiere a las "Españas. Encuentro con la América española", para identificar lo que está pasando y lo que queda, reflexiona sobre la existencia de naciones y sus peligros, y establece el concepto de Plaza Mayor.

Es decir, saber cuáles son los niveles jurídico-constitucionales alcanzados para determinar, a partir de ahí, las garantías constitucionales que deben acompañar a las competencias transferidas. So pena, en caso contrario, de disminuir el *statu quo* constitucional nacional.

Y para ello, una experiencia valiosa es el caso de los Estados miembros de la Unión Europea. La ya estudiada concentración de poderes en los órganos decisorios de Bruselas, es objeto de serias reservas y objeciones desde las distintas disciplinas.

En este proceso de integración se ha producido un fenómeno de constitucionalización de libertades y derechos comunitarios que inciden en los derechos fundamentales y libertades públicos reconocidos por las constituciones nacionales.

Conforme hemos adelantado, en este ámbito objeto de afectación, la constitucionalización europea debe dotarse de los mismos controles y límites formales y materiales que, frente al Estado y a favor de las personas, adoptan las Constituciones nacionales.¹⁶

Es, no obstante, un tema problemático. Los procesos de integración económica¹⁷ se ven afectados por los fenómenos de internacionalización económica a nivel mundial que limitan la certidumbre necesaria para proyectar y prever el futuro. Pero sabemos cómo proceder. La constitucionalización de la integración debe partir de la regulación vigente. Es necesario el estudio comparado de los contenidos constitucionales¹⁸ de cada Estado iberoamericano, tanto los preceptos orgánicos como de los correspondientes a la parte dogmática,

16 La ciudadanía comunitaria frente a la ciudadanía nacional puede alcanzar un contenido material igual, menor o superior. Precisamente se trata de averiguar cuándo el ciudadano gana o pierde. Qué consecuencia tienen los procesos de integración en la esfera de derechos y libertades. No hay que olvidar que precisamente el Tratado de Maastricht configura a la ciudadanía comunitaria como clave de la integración para la Unión Europea, y que precisamente una estipulación del mismo —artículo 8.G.B.— fue la causa y el fundamento jurídico de la única reforma constitucional que ha sufrido la vigente Constitución española de 1978.

Al respecto, Aparicio Pérez, M. A. y F. González Ruiz, *Acta única y derechos fundamentales*, Madrid, Edit. Signo, 1992; López Garrido, D., *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, Madrid, Tecnos, 1986.

17 Patiño Manffer, R., "Creación de la Organización Multilateral de Comercio (OMC)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 81, septiembre-diciembre, 1994, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 733 y ss. Recoge los antecedentes e incidencias de este proceso, incluidas las negociaciones comerciales multilaterales conocidas como "Ronda de Uruguay".

18 López Guerra, Luis y L. Aguiar, *Las Constituciones de Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992. Habla de la heterogeneidad de los países que lo integran, que hacen difícil establecer rasgos generales "[...] para este nuevo renacido derecho constitucional iberoamericano [...]".

haciendo especial referencia a la regulación de los mecanismos jurídico-constitucionales de integración y celebración de tratados y acuerdos internacionales que no siempre están previstos en los textos constitucionales.

Este emplazamiento jurídico de la investigación constitucional comparada nos lleva al estudio de los textos constitucionales. La necesidad del tratamiento del derecho constitucional comparado iberoamericano es un primer paso metodológico. Permítasenos, pues, la simbólica y conjunta exposición de todos sus textos: la carta magna de Argentina recientemente reformada; la Constitución de Bolivia de 2 de febrero de 1967, de la cual nos interesan especialmente los artículos 7, 8 y 177 a 192, y pese a las carencias de los artículos 59 y 71; la Constitución de Brasil de 5 de octubre de 1988; los artículos 215 y ss., y 226 y ss. del texto constitucional de Colombia de 4 de julio de 1991; la Constitución de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949; el texto constitucional cubano de 12 de julio de 1992, la Constitución de Chile de 30 de julio de 1989, la Constitución de Ecuador de 10 de agosto de 1979; la Constitución de El Salvador de 1983; la Constitución de Guatemala de 31 de mayo de 1985; la Constitución de Honduras de 20 de enero de 1982; la carta magna de México de 10 de mayo de 1917; la Constitución de Nicaragua; la Constitución de Panamá de 11 de octubre de 1972; la Constitución de Paraguay de 20 de junio de 1992; el texto constitucional de Perú de 12 de julio de 1979; la Constitución de Puerto Rico de 6 de febrero de 1952; la carta magna de la República Dominicana de 28 de noviembre de 1966; la Constitución de Uruguay de 24 de agosto de 1966; el texto constitucional de Venezuela de 16 de marzo de 1983, así como la Constitución portuguesa y la española de 6 de diciembre de 1978.

Todos estos textos, con escasas reservas y dependiendo de los ámbitos de integración y en torno a la tradición constitucional común, deben ser el punto de partida del proceso de integración iberoamericano. Especialmente en los ámbitos competenciales proyectados.¹⁹

Vayamos a continuación a la adelantada experiencia europea.

19 La V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bariloche, Argentina, 1995, acogió precisamente el título de "La educación como base para el desarrollo". Según las intervenciones de los participantes, la educación será un ámbito de actuación integradora, y estando el derecho fundamental de educación reconocido y regulado en todos los textos constitucionales mencionados, se erige en objeto del fenómeno que estudiamos.

V. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.
LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Los procesos de integración que, desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de la Unión y de Maastrich, conducen a determinados Estados europeos a proyectar y realizar la Unión Europea, es actualmente objeto de objeciones²⁰ jurídicas, políticas, sociales y especialmente económicas.²¹

Las cartas magnas de los Estados miembros de la Unión Europea²² han sido provistas de mecanismos²³ constitucionales para traspasar competencias desde los Estados a los órganos comunitarios. Sin embargo, los contenidos orgánicos y dogmáticos traspasados no han sido acompañados de idénticas garantías institucionales, normativas y políticas a las que gozan en las Constituciones estatales.

De ese modo, y en defecto de una Constitución europea, se ha producido el aludido fenómeno de *desconstitucionalización* de poderes competenciales y de ciertos derechos constitucionales relacionados con los mismos.

Las propuestas sobre una Constitución europea, a nivel doctrinal y preparatorio, tratan este problema desde otros contenidos constitucionales. Éstos se refieren a los principios y regulaciones referidos a los derechos y libertades fundamentales comunitarios. Es decir, a los establecidos en los tratados originarios, completados en los tratados siguientes y desarrollado por el derecho comunitario derivado.

Sin embargo, a nadie se le oculta que los controles constitucionales y jurisdiccionales estatales de los distintos Estados no son iguales entre sí y, por supuesto, no lo son respecto al sistema de control integrado en el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

20 Bernárdez, Julio, *Europa. Entre el timo y el mito*, Madrid, Ed. Temas de Hoy, 1995. Es un ejemplo, en clave periodística, de las principales facetas críticas del proceso de integración europea.

21 Los problemas de la unificación monetaria derivados del Tratado de Maastrich simbolizan un debate sobre la posibilidad de homogeneizar distintas estructuras económicas nacionales en torno a un mismo sistema monetario europeo que, objeto ya de varios fracasos y reformas, amenaza con determinar el proceso político de integración europea.

22 Cotarelo, R., J. Maldonado y P. Román, *Sistemas políticos de la Unión Europea. Con inclusión de EEUU y Japón*, Madrid, Edit. Universitas, 1993.

23 El artículo 93 de la Constitución española de 1978 es un claro ejemplo: "Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución [...]".

Tampoco es desconocido que las regulaciones constitucionales sobre toma de decisiones gozan en los Estados-nación, desde las exigencias de la teoría de la democracia y el constitucionalismo material, de niveles materiales superiores a los previstos para la integración europea.

En este sentido, el principio de separación de poderes y el de soberanía popular están desvirtuados en el organigrama comunitario.

La concentración de poderes en el Consejo y la Comisión, así como el procedimiento de elegir a sus miembros, han abierto una brecha con la regulación constitucional de los Estados-nación.

Pero si este problema puede ser justificado como una cuestión de economía decisoria a la que nos referíamos más arriba, más sintomática es la cuestión de la participación democrática que tratamos en el siguiente apartado.

VI. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Entre los derechos constitucionales que se derivan del principio de soberanía popular y el criterio representativo, destaca el general de participación por su realización en los diferentes poderes del Estado.

La Constitución española lo acoge en la cláusula de transformación del artículo 9.2. La participación política se contempla en los artículos 6 y 23.1 como derecho fundamental. El artículo 29 reconoce el derecho fundamental de petición, que se concreta en el artículo 77 para el Poder Legislativo.

La participación en el Poder Judicial se contiene en el artículo 125; en la administración pública en los artículos 105 y 129.1. Se concreta para la planificación económica en el artículo 131, y respecto a otros ámbitos sociales, profesionales, sindicales y empresariales, en los artículos 51, 52 y 129.2.

A diferencia de ello, los órganos comunitarios carecen del reconocimiento de la participación general y política que garantice el grado democrático alcanzado en las Constituciones estatales.

Pero un efecto más grave aún que la falta de participación en el proceso de toma de decisiones y las desconexiones con los principios de soberanía popular y representación, es la carencia de información que el titular competencial de la decisión ofrece a los Estados miembros.

En el fenómeno de descentralización política en la organización territorial del Estado unitario es evidente. El llamado proceso *autonomista* se ha fundamentado en las ventajas de la cercana relación existente entre el titular de la decisión política o administrativa y los sujetos y objeto a los que afecta. A ello se unen los efectos beneficiosos que produce el mejor conocimiento de la realidad, derivado del contacto directo con su historia, causas y problemas.

En muchas ocasiones los títulos competenciales comunitarios inciden en un objeto donde el uso social, la costumbre y el conocimiento popular no pueden ser sustituidos por informes burocráticos realizados por ausentes y lejanos funcionarios a quienes es imposible conocer la problemática e historia de cada rincón de la vasta geografía comunitaria.

Por eso planteamos el necesario equilibrio de las competencias y la perfecta educación de su ejercicio con los principios constitucionales de coordinación e información²⁴ entre los entes.

VII. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA CRÍTICA DE LA COHERENCIA

Cuando permanecemos en una fase de integración con decisiones claramente políticas y con relevancia constitucional, pero sin control de este tipo, sólo nos queda el juicio crítico de la coherencia.

La ausencia de una completa redacción de principios y valores constitucionales comunitarios, como los que se contienen en los preámbulos y títulos preliminares de las cartas magnas, nos induce a apuntar el tema de la constitucionalidad y la coherencia comunitaria.

La estudiada vigente Constitución comunitaria vendría formada por los tratados originarios y todos aquellos que, con igual rango, los complementan y/o reforman. Respecto a ella, los mecanismos de control de la legalidad comunitaria no se corresponden con un sis-

²⁴ Esta preterición del principio de información derivada del incumplimiento del principio, también constitucional, de coordinación, exigible según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, a los poderes públicos (STC 149/1991, STC 313/1994...). En defecto de su contemplación constitucional en los tratados, existe la posibilidad de la habilitación de una competencia parlamentaria que, con las garantías de democráticas de la cámara legislativa, persiga el cumplimiento de la coordinación e información entre la Unión Europea y los entes territoriales (Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales...). Permítasenos la licencia de citar la propuesta de la incorporación del Senado como cámara de representación territorial. *Cfr.* AA. VV. *El Senado, cámara de representación territorial*, pp. 313 a 323; *Un Senado territorial de perfección competencial*, Madrid, Tecnos, 1996.

tema de control de la constitucionalidad. Pero al menos no impiden afrontar el problema de la coherencia de las decisiones comunitarias.

Aunque estamos conscientes de la indefinición permanente de todo proceso de integración, la doctrina y la opinión pública tratan el problema de la coherencia de cada decisión. Especialmente en los acuerdos comunitarios que mezclan los criterios liberalizadores con los mecanismos más intervencionistas. Si la ausencia de Constitución europea y la indefinición e incertidumbre del proceso nos vedan, por el momento, concebir problemas jurídicos de constitucionalidad, no nos impiden formular juicios de coherencia sobre unas decisiones desprovistas de los mecanismos jurídico-constitucionales de control, información y participación de los que gozaban a nivel nacional.

Sin embargo, el juicio de coherencia no supone, a diferencia del control de constitucionalidad, un mecanismo jurídico. Es otro desfase constitucional de las primeras fases del proceso de integración en los ámbitos competenciales que se transfieren.

VIII. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS. UN DERECHO CONSTITUCIONAL ADQUIRIDO

Los derechos y libertades comunitarias²⁵ están reconocidos en el derecho comunitario de los tratados y desarrollado en el derecho comunitario derivado. Tienen unos ámbitos exclusivos, compartidos y concurrentes de relación con los derechos constitucionales estatales.²⁶

En esos niveles constitucionales no existe contradicción, pero sí diferencia en el ejercicio y disfrute.

Llegamos a plantear un derecho adquirido al *statu quo* constitucional del ciudadano de cada Estado miembro.

Sólo el entendimiento del derecho adquirido que pergeñamos conduce a la equiparación de las garantías normativas, institucionales y políticas de las regulaciones estatales con la comunitaria.

²⁵ Véase la diferenciación que, en la constitucionalización de los derechos, se realiza en Díez-Picazo, L. M., "¿Una Constitución sin declaración de derechos?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 32, agosto, 1991.

²⁶ Häberle, P., "Derecho constitucional común europeo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, Madrid, 1993. En todo caso, estas competencias confluyen en lo que decimos respecto al principio de información y coordinación, y que este autor fundamenta en el principio de publicidad de los procesos decisorios, como clave del derecho constitucional europeo.

El hecho cierto de la pérdida de las ventajas del parlamentarismo y la descentralización en la toma de decisiones ocasionado por la ausencia de mecanismos de coordinación y representación, constituye un espacio de estudio jurídico-constitucional, tanto desde el punto de vista del ejercicio y distribución de competencias como desde los derechos fundamentales y libertades públicas afectados.

Por ello, los procesos de integración que bajo el signo de regionalismo se desarrollan, deben tener en cuenta la experiencia europea. Especialmente donde, como en Iberoamérica, en términos generales, los procesos de constitucionalización y estabilidad democrática son muy recientes.

Por otra parte, una cláusula de garantía constitucional debe ser objeto de estudio en aquellos procesos de integración realizados por Estados cuyas Constituciones recogen especialidades jurídicas que se perderían en otro caso. Referimos, por ejemplo, los preceptos que en las partes dogmáticas de las Constituciones boliviana, brasileña, peruana, etcétera, se acogen, y cuyos contenidos²⁷ sobre familia, cultura y población indígena y educación pueden verse desvirtuados por los procesos de integración.

Estos procesos deben dotarse, para conservar el contenido material del constitucionalismo, de los mecanismos jurídico-constitucionales que garanticen el igual disfrute de los derechos fundamentales y libertades públicas, incluidos los de información y participación. Pero muy especialmente, en el ámbito de incidencia de poderes afectados por la concentración, la descoordinación y la falta de representación democrática.

Es la necesaria consecuencia de la proclamación del carácter inescindible de las competencias estatales y todos los derechos y libertades constitucionales incluidos en su campo de intervención.

En conclusión, es predicable una cláusula jurídica de mantenimiento del *statu quo* constitucional de los ciudadanos del Estado miembro en el ente integrador. Es decir, la afirmación de la integración constitucionalizada como la necesaria incorporación de estos procesos en la edad contemporánea. Y por tanto, en una de sus exigencias, que también es su logro: el constitucionalismo.

²⁷ Constitución de Perú, artículo 161, sobre el reconocimiento de la personalidad o personería jurídica de las comunidades campesinas y nativas.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo y M. CARRILLO, "Los procedimientos de relación entre los procedimientos territoriales y los órganos del Estado", *Parlamento y derecho*, Parlamento Vasco, 1991, pp. 427-452.
- ARNOLD, Rainer, "La influencia del mercado único europeo sobre las competencias de carácter económico de la Federación y de los Länder", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 66, 1988, pp. 9-80.
- ARTOLA, M., *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, 1977.
- , et al., *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 1993.
- BALADO RUIZ GALLEGOS, Manuel, "Descentralización y coordinación administrativa: dos técnicas al servicio del interés general", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 2, 1990, pp. 201-219.
- BARBA, Enrique M., *Iberoamérica, una comunidad*, 1982, 2 vols.
- BELMONTE, José, *Historia contemporánea de Iberoamérica*, 1971.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987 (Colección Ciencias Sociales).
- BLAS GUERRERO, A. y R. GARCÍA COTARELO, *Introducción a la teoría del Estado*, Madrid, Ed. Teide, 1985.
- BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, 1994.
- BUCHANAN, James, *An American Evaluation of Europe's Constitutional Prospect*, 1993.
- BUCHET DE NEUILLE, Jaques, *Libro blanco sobre el grado actual de integración de la Comunidad Europea y los Estados miembros*, 1979.
- CALVO HORNERO, Ma., *Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales*, 1994.
- CENTRO IBEROAMERICANO DE COOPERACIÓN, *Organismos internacionales*, 1978.
- CEVALLOS, Gonzalo, *La integración económica de la América Latina*, 1971.
- CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA, *Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica*, Madrid, 1982.
- CONGRESO INTERNACIONAL DE HISTORIA DE AMÉRICA, *Europa e Iberoamérica: cinco siglos de intercambio*, Sevilla, 1990.
- COTARELO, Ramón, J. MALDONADO y P. ROMÁN, *Sistemas políticos de la Unión Europea. Con inclusión de EE. UU. y Japón*, Madrid, Edit. Universita, 1993.
- DÍEZ PICAZO, L. M., "¿Una Constitución sin declaración de derechos?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año II, núm. 32, mayo-agosto, 1991.

- FERRANDO BADÍA, J. y E. ÁLVAREZ CONDE, *Regímenes políticos actuales*, 2a. ed., Madrid, 1985.
- FROMANT, Michel, *Les grandes systèmes de droit contemporains*, 1987.
- GRAUWE, Paul, *Teoría de la integración monetaria. Hacia la unión monetaria*, 1994.
- HARVEY, Edwin R., *Relaciones culturales internacionales en Iberoamérica y el mundo: instituciones fundamentales*, 1991.
- HAURIOU, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Ariel, 1980.
- JANSEN, André, *Comprender a Iberoamérica. Sus problemas sociales, políticos y económicos*, 1974.
- JUAN ASEÑO, O., "Criterios económicos para una distribución racional de competencias entre los diferentes niveles de gobierno", *Autonomías*, núm. 8, 1987.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Madrid, 1986.
- LÓPEZ GUERRA *et al.*, *Derecho constitucional*, Valencia, 1994, 2 vols.
- , *Las Constituciones de Iberoamérica*, Madrid, CEC, 1992.
- MARÍAS, Julián, *Hispanoamérica*, Madrid, Alianza, 1986.
- MOLS, Manfred, *El marco internacional de América Latina*, 1985.
- PALACIO GONZÁLEZ, J., "El sistema de distribución de competencias entre el poder central y las comunidades autónomas en materia de derecho comunitario (STC 252/1988 de 20-12)", *RVAP*, núm. 27, 1988, pp. 133-156.
- QUINTAS BERMÚDEZ, Jesús, *La integración económica europea*, DL, 1987.
- RIPOLL CARULLA, Santiago, *La Unión Europea en transformación. El tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, 1985.
- ROEPKE, Wilhem, *Organización e integración económica internacional*, 1959.
- SAMPEDRO, José Luis, *Caminos de la democracia en América Latina*, 2a. ed., 1985.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *Documentos constitucionales y textos políticos*, Madrid, Ed. Nacional, 1982.
- SIEGRIST DE GENTILE, Nora L., *José Joaquín de Mora y su manuscrito sobre la industria y el comercio de España hacia 1850*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 1992.
- SMEND, *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispano (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, 2a. ed., Madrid, 1985.

WEIDENFELD y J. JANNING, "La integración de Europa después de la 'Guerra fría'. Perspectivas después de un nuevo orden", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 131, marzo, 1992.

José Joaquín FERNÁNDEZ ALLES