

CONSTITUCIÓN Y ESTADO EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL Y DE LA GLOBALIZACIÓN

Francisco BALAGUER CALLEJÓN*

SUMARIO: I. *La disociación de Estado y Constitución en un mundo globalizado.* II. *La integración supranacional como respuesta natural a la globalización.* III. *La Constitución en el contexto de la integración supranacional. El modelo europeo.* IV. *El “Estado” de la integración supranacional.* V. *La imposible reunificación de Constitución y Estado nacional. Hacia un derecho constitucional de la integración supranacional.*

I. LA DISOCIACIÓN DE ESTADO Y CONSTITUCIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO

La concepción del Estado constitucional por la que el poder político se ejerce en el marco de una democracia pluralista y dentro de los límites jurídicos establecidos por la Constitución, se fundamenta en la identidad entre el espacio público en el que se desarrolla el proceso de decisión política y el espacio en el que se aplican esas decisiones. La ciudadanía debate desde posiciones políticas que configuran distintas alternativas, formando mayorías gobernantes que están sometidas al control de la oposición. La alternancia en el poder se configura así como un elemento esencial de la democracia moderna¹ porque es la que hace posible la idea misma de democracia pluralista. Los límites constitucionales al poder de la mayoría impiden que se desnaturalice el pluralismo como principio constitucional estructural y dejan permanentemente abiertos los procesos políticos.

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet *ad personam* de Derecho Constitucional Europeo y Globalización.

¹ En palabras de Jorge Carpizo, “*el principio de la alternancia del poder* es el cimiento sobre el cual se edifica toda la construcción de la democracia política”. Cf. “Desafíos contemporáneos del derecho constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 1991, p. 272.

La continuidad entre Constitución y Estado, propia del Estado nacional, determina que el poder político se someta plenamente a la Constitución y que el Derecho constitucional pueda desarrollar sus funciones esenciales, orientadas a garantizar los derechos constitucionales y a hacer posible la convivencia pacífica en sociedad. Esas funciones son el control del poder y la articulación de los conflictos sociales. Se controla el poder del Estado y, al mismo tiempo, se establecen los mecanismos constitucionales para que el poder estatal responda a criterios democráticos, haciendo posible la negociación y el consenso entre los distintos grupos sociales.

Esa continuidad se ha roto en parte con el proceso de globalización. No todos los Estados nacionales tienen ya capacidad de decisión sobre todas sus políticas. En consecuencia, lo que se discute en el espacio público nacional no determina necesariamente las políticas estatales pues las decisiones se adoptan fuera del espacio público estatal. Se produce entonces una ruptura en la identidad que existía entre el espacio público en el que se adopta la decisión y el espacio público en el que se aplica la decisión. Decisiones que son adoptadas fuera del marco estatal se imponen por el Estado, de manera incondicional.

El desapoderamiento del poder estatal supone también que algunas de las cláusulas constitucionales que regulan ese poder resultan inaplicadas en la medida en que el Estado no puede adaptar sus políticas a esas cláusulas porque no dispone de capacidad real de decisión. Por otro lado, el control del poder desaparece ya que los poderes que deciden están fuera del espacio público nacional, con lo que la función constitucional de control del poder se relativiza. Al mismo tiempo, la función de articulación del conflicto social y de promoción del consenso de la Constitución queda en suspenso, porque la negociación política resulta inviable.

El gran problema de la globalización consiste en que no hay alternativa global a la desactivación de las funciones del derecho constitucional que se están produciendo en países especialmente afectados por la crisis financiera (como es el caso de algunos de la Zona Euro, en Europa). No hay posibilidad de un Estado mundial² ni de una Constitución global o de un derecho constitucional global, entre otras cosas porque la mayor parte de la población mundial está sometida a regímenes políticos no de-

² Como indica Jorge Carpizo, tal posibilidad de un Estado mundial no se contempla ni se le ven posibilidades en los tiempos que corren ni en un futuro cercano, por lo que el Estado nacional siguen siendo necesario. *Cf.*: “La globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención”, 2004, recogido ahora en *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2007, pp. 154 y 158.

mocráticos y con Constituciones puramente semánticas. De lo más que podemos hablar es, como hace Peter Häberle, de un constitucionalismo global en la esfera específica del derecho internacional que está interactuando con el constitucionalismo parcial nacional.³

Sí es posible, por el contrario, un derecho constitucional supranacional que pueda regular espacios regionales con un cierto grado de homogeneidad, recuperando en ese nivel supranacional las funciones que el derecho constitucional realizaba en el interior del Estado nacional. No es un proceso fácil porque, como nos enseña la experiencia europea (hasta ahora, el modelo de integración supranacional más desarrollado, con gran diferencia sobre los demás) la integración se ha construido inicialmente al margen del derecho constitucional, lo que explica gran parte de los problemas actuales de una Europa que tendrá que evolucionar hacia fórmulas más constitucionales y democráticas en un futuro inmediato.

II. LA INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL COMO RESPUESTA NATURAL A LA GLOBALIZACIÓN

La integración supranacional es una respuesta natural a la globalización. Los Estados nacionales de tamaño medio o pequeño necesitan agruparse para hacer frente a este proceso y no pueden limitarse a concertar acciones y desarrollar líneas de cooperación ya que el poder político estatal cada vez tiene menos peso en la adopción de decisiones tanto en el plano interno como en el internacional. Ya no son solo las compañías multinacionales las que condicionan las políticas estatales —como hace cuarenta o cin-

³ Cfr. Häberle, Peter, “Universaler Konstitutionalismus aus nationalen und völkerrechtlichen Teilverfassungen-sieben Thesen”, versión española de Francisco Balaguer Callejón, en prensa actualmente en la *Revista Direito Público*, Brasilia, 2013. El autor aplica en este trabajo su conocida teoría sobre las Constituciones parciales (que se ha desarrollado hasta ahora en el ámbito del derecho constitucional Europeo) a la relación entre el derecho internacional y el derecho constitucional en el contexto de la globalización. El derecho constitucional nacional es, actualmente, una parte de la realidad constitucional interna, siendo la otra parte el derecho Internacional de naturaleza constitucional. Ambos elementos parciales mantienen una relación de interacción recíproca que da lugar a nuevos desarrollos constitucionales en el ámbito interno y en el internacional, de manera que la frontera entre esos dos ámbitos ya no es una línea de rígida separación sino más bien un puente que conecta las temáticas y los agentes que actúan en ambos espacios. Podemos hablar, por tanto, de un constitucionalismo universal aunque todavía no de una Constitución global ni de un Estado mundial.

cuenta años— sino que son también los grandes especuladores financieros los que deciden, con su poder económico, la orientación de esas políticas en el plano interno.

Es comprensible, por tanto, que los procesos de integración supranacional se vean impulsados como consecuencia de la necesidad de ganar tamaño económico para poder responder a las presiones de esos agentes globales. Teniendo en cuenta la manera en que se está configurando el nuevo orden mundial, serán muy pocos los Estados que puedan sustraerse en el futuro a esta necesidad de integración supranacional.⁴ La mayor parte de los Estados, incluso los que tienen una dimensión territorial importante, no van a tener un potencial económico lo suficientemente grande como para actuar como agentes relevantes en la adopción de decisiones a nivel mundial.

Es cierto que no se puede prever el desarrollo futuro de este proceso, pero sí se puede señalar una línea constante y progresiva de aumento de la riqueza en los países emergentes, que están reduciendo cada vez más las diferencias con los países económicamente más desarrollados. De hecho, la crisis económica actual ha potenciado la reducción de las diferencias⁵ hasta el punto de que cada año cambian las previsiones respecto del tiempo que necesitarán las potencias emergentes para ocupar las primeras posiciones en el liderazgo mundial.

En efecto, un ejemplo de esta aceleración del proceso lo tenemos en las previsiones realizadas respecto a la alteración de la posición de los países emergentes en el contexto de la economía mundial. Especialmente significativo resulta el caso de China, que ha pasado en cuatro años de ser la cuarta potencia mundial a la segunda, superando a Alemania (en 2007) y a Japón (en 2010). En solo cinco años las previsiones acerca del momento en que China podría superar a Estados Unidos como primera

⁴ *Cfr.* mi trabajo “Federalismo e integração supranacional. As funções do Direito constitucional nos processos de integração supranacional no contexto da globalização”, en Barbosa Ramos, Paulo Roberto (org.), *Constituição e federalismo no mundo globalizado*, São Luís, EDUFMA, 2011, pp. 24-47; *cfr.* igualmente la Lección 1 “El derecho constitucional de la integración supranacional”, en Balaguer Callejón, Francisco (coord.), *Introducción al derecho constitucional*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2013, pp. 27 y ss.

⁵ Así, en el Informe “The World in 2050. The Accelerating Shift of Global Economic Power: Challenges and Opportunities” de PricewaterhouseCoopers de enero de 2011, se indica que la crisis financiera global ha acelerado el cambio en la posición de poder económico global en favor de las economías emergentes. *Cfr.* “The World in 2050”, p. 3, en <http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/the-accelerating-shift-of-global-economic-power:jhtml>.

potencia mundial se han rebajado en más de treinta años. En 2006 se había previsto que sería en torno a 2050, en 2008 se rebajó la fecha al año 2025.⁶ Las previsiones más recientes indican que lo hará antes de 2020 si tenemos en cuenta el PIB en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA).⁷ Lo mismo puede decirse del conjunto de los siete principales países emergentes (E7⁸), que superarán al conjunto de los países del G7⁹ para el año 2020 si tenemos en cuenta el PIB en términos de PPA. Por su parte, Estados Unidos no solo cederá el primer puesto mundial a China sino que para 2050 o bien cederá el segundo a la India o estará muy cerca de hacerlo dependiendo de los criterios de medida que utilicemos.¹⁰

Hay que tener en cuenta, además, que China no solo superará a Estados Unidos como potencia económica sino que puede llegar a tener un volumen económico superior en un 57% al de Estados Unidos para 2050.¹¹ Esto significa que el liderazgo de China será muy relevante si consideramos no solo los aspectos económicos sino también los demográficos y territoriales. El centro de gravedad del mundo seguramente girará hacia la región asiática, desplazándose de la órbita euroamericana. Desde el punto de vista constitucional, esta transformación puede tener una incidencia notable en la medida en que existe una comunidad esencial de valores entre el constitucionalismo europeo y el americano, valores que están completamente ausentes en China, donde no existe un régimen constitucional y democrático.

⁶ Así, de acuerdo con el informe PWC de marzo de 2006, en 2050, la economía China representaría en torno al 95% del tamaño de la estadounidense si se medía el PIB a precios de mercado y la superaría en un 40% si se medía en términos de PPA. *Cfr.* el Informe “The World in 2050. How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?” de PricewaterhouseCoopers, de marzo de 2006, p. 4 en: <http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/pdf/world2050emergingeconomies.pdf>. Tan solo dos años después, en el Informe de PricewaterhouseCoopers de marzo de 2008 “The World in 2050. Beyond the BRICs: A broader look at emerging market growth prospects” se adelantaba ya al año 2025 la previsión de que China superaría a Estados Unidos teniendo en cuenta el PIB medido en términos de PPA, *cfr.* p. 2 en: http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/pdf/world_2050_brics.pdf.

⁷ *Cfr.* el Informe “The World in 2050...”, *cit.*, p. 3, 9 y ss.

⁸ Los países del E7 son: China, India, Brasil, Rusia, Indonesia, México y Turquía.

⁹ Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá.

¹⁰ *Cfr.* el Informe “The World in 2050...”, *cit.*, p. 3, 8 y 13.

¹¹ Un 37% si medimos el PIB en términos de precios de mercado y no de PPA. *Cfr.* el Informe “The World in 2050...”, *cit.* p. 19.

Por otro lado, las posiciones de los países en la escala que ordena su potencia económica no son el único dato relevante. También son importantes las diferencias en el peso económico de cada uno de ellos. Por ejemplo, las tres primeras potencias de 2050 (China, India y Estados Unidos) pasarán a suponer el 50% en lugar del 40% del PIB nominal mundial, que representan actualmente. El siguiente país por dimensión de su PIB será Brasil, pero la cuarta economía mundial solo tendrá un 25% del PIB de la tercera (Estados Unidos) que, a su vez, tendrá una relevancia económica muy inferior a la de China. Habrá, por tanto, un abismo entre el potencial económico (y demográfico) de China, India y Estados Unidos y el resto de los Estados del mundo, sea cual sea su posición nominal en la escala económica global.¹²

Para Europa esto significará una pérdida total de relevancia en el contexto mundial si el proceso de integración supranacional no se intensifica, ya que solo una Europa unida podría adquirir una dimensión económica equiparable a las que tendrán cada una de las tres grandes potencias: China, India y Estados Unidos.¹³ La situación será realmente complicada. Baste pensar que la primera potencia europea (y, hasta hace poco, tercera potencia mundial) será la octava o novena a nivel mundial, después de las anteriormente señaladas y de otras como Rusia, México o Indonesia. Incluso Turquía, a la que actualmente se le niega el ingreso en la Unión Europea, tendrá una economía similar, desde el punto de vista del PIB (cuestión distinta será la renta per cápita) a la de Alemania, Reino Unido o Francia y superará a Italia en dimensión económica.¹⁴

Es previsible, por tanto, que se intensifique el proceso de integración supranacional en Europa como también lo es que se desarrollen nuevos procesos de integración en otras regiones o que se amplíen y se refuercen los actualmente existentes. Los países que no se integren en estructuras regionales más amplias van a tener dificultades en la lucha por los recursos naturales, especialmente por los recursos energéticos, y en la defensa de sus espacios económicos frente a los grandes bloques mundiales y los especuladores financieros. Esto puede suponer, para los países europeos

¹² Cfr. el Informe “The World in 2050...”, *cit.*, pp. 9, 13 y 18, en: <http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/the-accelerating-shift-of-global-economic-power.jhtml>.

¹³ Según indica el Informe mencionado en la nota anterior, p. 18: “The EU economy might be of broadly comparable scale to these Big 3 economies in 2050, but only if it acts as a single entity, which will always be challenging for a union of 27 member states. Individual EU member states will inevitably be much smaller than any of the Big 3 by 2050”.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 13 y 18.

que no quieran avanzar en integración política, un deterioro de su situación económica y una mayor dificultad para la redistribución de los recursos y para la realización de políticas sociales. La integración europea, por tanto, no solo es necesaria sino que se tendrá que intensificar mediante un nuevo modelo —un modelo constitucional, de carácter federal, hay que decirlo claramente— si se quieren afrontar en condiciones aceptables los retos que plantea el proceso de globalización.

III. LA CONSTITUCIÓN EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL. EL MODELO EUROPEO

El motivo fundamental por el que integración y derecho constitucional han seguido caminos en parte divergentes —al menos hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, con él, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del contenido sustancial del Proyecto de Tratado Constitucional— ha sido la funcionalidad que para los Estados europeos ha tenido un proceso de integración que les permitía decidir conjuntamente en Europa sin someterse a los controles constitucionales establecidos por la Constitución nacional.¹⁵

En efecto, las decisiones políticas adoptadas en Europa no se podían someter a control político interno en cuanto al resultado, por tratarse de competencias europeas. Pero tampoco existía —ni existe todavía— un espacio público europeo desarrollado que hiciera posible un control equivalente en el ámbito europeo al que se realiza en el nacional. El resultado ha sido la desactivación de una de las funciones históricas del derecho constitucional en el nivel europeo: el control, por medio de instrumentos constitucionales, del poder político.

También se ha desactivado otra función esencial del derecho constitucional: la articulación del conflicto social y la generación de consenso político.¹⁶ En realidad, el conflicto social sufre una transformación esencial

¹⁵ *Cfr.* mi trabajo “Le Corti Costituzionali e il processo di integrazione europea” versión italiana de Angelo Schillaci, en varios autores, *Annuario 2006- La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Jovene, Napoli 2010, pp. 257-308.

¹⁶ Esto supone, como indica Carlos de Cabo, la destrucción de “un elemento definitorio de la Constitución: la dialéctica de la Constitución, es decir, su capacidad para albergar el conflicto”. Una auténtica constitucionalización de Europa, por el contrario, además de generar una “reconstitucionalización de los Estados”,

cuando los intereses sociales pasan al nivel europeo porque la mediación estatal sobre las cuestiones europeas hace que desaparezca el conflicto entre mayoría y oposición que es consustancial a cualquier sociedad democrática moderna. En materia europea el conflicto social se convierte en conflicto nacional frente a Europa¹⁷ y, de ese modo, exige una unidad ficticia que impide la contraposición de intereses y el pluralismo. Ante Europa, el gobierno de turno, sea del partido que sea, enarbola la pancarta de los intereses nacionales, de manera que no deja lugar para la expresión de alternativas como las que se manifiestan en el proceso democrático interno.

De ese modo, los gobiernos nacionales han conseguido algo que no es propio de los sistemas democráticos: ejercer poder sin responsabilidad. Al mismo tiempo y, en coherencia con esa capacidad adquirida, esos gobiernos exigen a su ciudadanía un respaldo incondicional de las políticas europeas, consideradas políticas de interés nacional, que deben estar por encima de cualquier discusión. En definitiva, el conflicto político no se resuelve ya por medios democráticos, como antes de la integración supranacional, sino que se transforma en conflicto nacional frente a Europa, con lo que desaparece en el plano interno.

Es evidente que esta forma de entender el proceso de integración, que ha sido la que lo ha inspirado hasta ahora, no es europeísta en un sentido profundo, porque conduce a atribuir a Europa todos los aspectos negativos de las políticas públicas, de tal manera que, cada vez que hay que programar acciones impopulares, la responsabilidad de los gobiernos na-

supondría que “se trasladaría al ámbito europeo lo que ha sido característica de la Constitución y del sistema constitucional: comprender la totalidad social, lo que supone la capacidad para integrar en la Constitución Europea lo que se ha venido llamando «dialéctica de la Constitución»: la capacidad de la Constitución para albergar el conflicto y, en su caso, admitir la posibilidad de nuevas formas de «Pacto», de reformulación de un nuevo Contrato social, que la crisis actual parece demandar, que fue en su momento, como se dijo al principio, básico para sentar las bases de la construcción europea que debe incluirse en las «tradiciones constitucionales» de Europa y que se mantiene en las todavía vigentes constituciones del Estado social”, C. de Cabo Martín, “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, enero-junio de 2009, pp. 31 y 47, en: <http://www.ugr.es/~redce/>.

¹⁷ Cfr. mi trabajo “Diritto e giustizia nell’ordinamento costituzionale europeo”, versión italiana de Angelo Schillaci en *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di Antonio Cantaro, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, pp. 31-49. Versión en castellano en: *ReDCE*, núm. 16, julio-diciembre de 2011, en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/07FBalaguer.htm>.

cionales se hace descansar sobre las instituciones europeas. De ese modo, se dificulta la formación de una identidad europea por cuanto la relación con Europa se manifiesta a través de una tensión que termina reforzando siempre a la identidad nacional y debilitando la europea.

Esta conformación genética del proceso de integración ha agravado sus deficiencias como consecuencia de la reciente crisis económica porque ha trasladado el déficit democrático del nivel europeo a los sistemas constitucionales internos de algunos Estados miembros. En efecto, Estados como España, Italia, Portugal o Grecia se ven sometidos actualmente a una presión económica que ha convertido prácticamente en inexistente el valor pluralismo en el que se basaban sus sistemas constitucionales, debilitando la normatividad de la Constitución e impidiendo cualquier alternativa democrática a las políticas económicas que vienen impuestas por los Estados con mejor situación económica de la zona Euro.¹⁸

De ese modo, la imagen de Europa se está descomponiendo en la mayor parte de los Estados miembros porque la ordenación democrática basada en la contraposición entre mayoría y oposición que es propia de la cultura constitucional europea ya no está ausente solo en el espacio europeo sino también en los nacionales. Como si se tratara de una enfermedad contagiosa, el déficit democrático europeo se ha extendido al plano nacional, determinando el fin de las alternativas políticas y estableciendo un sistema perverso de imposición de políticas económicas que no se ajusta a las competencias de la Unión Europea ni se realiza por los procedimientos establecidos en los tratados, sino por medios informales y a través de la presión de autoridades europeas de segundo nivel.

Esta situación no se deriva de la crisis, sino de la ausencia de estructuras constitucionales y de democracia pluralista auténtica en Europa que, de existir, habrían permitido que las opciones de política económica fueran decididas por la ciudadanía europea en su conjunto sobre la base del

¹⁸ *Cfr.* mi trabajo “El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del derecho constitucional nacional”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, Coimbra, 2012. También mi trabajo “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa”, publicado en *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura de Biagio Andò y Fausto Vecchio, CEDAM, Padova, 2012 y en la revista *KorEuropa*, núm. 1/2012, disponible en: <http://www.unikore.it/index.php/indici/numero-1>. Igualmente, mi trabajo “Crisis économique et crise constitutionnelle en Europe”, *Constitutions*, abril-junio de 2013 y, finalmente, “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto de 2013, así como “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, enero-junio de 2013.

pluralismo en lugar de por dirigentes de determinados países que imponen unilateralmente sus posiciones políticas a toda Europa. El resultado es que una gran parte de la ciudadanía europea no se siente identificada con políticas que no ha decidido y que le vienen impuestas desde fuera, debilitando aún más el espíritu europeo y poniendo en peligro el proceso de integración europea.

IV. EL “ESTADO” DE LA INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL

Frente a la afirmación tan extendida de que la Unión Europea no es, ni será “nunca” un Estado, habría que comenzar por reconocer que la Unión Europea si bien no es “un” Estado, es ya “Estado”. En efecto, la Unión Europea tiene claros rasgos de estatalidad que se derivan de la asunción de funciones estatales que ha asumido y que desarrolla con normalidad sobre el territorio europeo. La Unión Europea tiene un ámbito territorial sin fronteras interiores o con fronteras externas (aunque no extendido a todos los Estados miembros), ejerce un poder político que se manifiesta a través del principio de primacía, y tiene una moneda propia, el euro (también en una zona mayoritaria, no en la totalidad de la Unión).¹⁹

¿Hasta qué punto puede seguir diciéndose con propiedad que la Unión Europea no será nunca “Estado” si la realidad nos manifiesta que hay rasgos evidentes de “estatalidad” que no son sino el reflejo del reparto de poder político inherente al proceso de integración supranacional y del desarrollo creciente de este proceso?

No es esa, sin embargo, como es sabido, la percepción extendida en la doctrina y en los círculos políticos. De hecho, el Tratado de Lisboa evidenció en su momento la persistencia del fuerte rechazo de algunos Estados miembros y de algunos sectores de opinión a la caracterización formal del proceso de constitucionalización de la Unión Europea (ya que este proceso ha seguido su curso desde el punto de vista material) a través de la terminología específica del derecho constitucional, por miedo al carácter performativo de cualidad estatal que se le atribuye al derecho constitucional.

¹⁹ *Cfr.*, sobre estas cuestiones, mi trabajo “El Tratado de Lisboa en el Diván. Una reflexión sobre constitucionalidad, estatalidad y Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, mayo-agosto de 2008.

De ese modo, el miedo al derecho constitucional se ha presentado expresamente bajo la forma del repudio a cualquier término que pudiera rememorar en las normas fundamentales europeas a una organización estatal. La atribución al derecho constitucional de un potencial performativo de “estatalidad” la habíamos experimentado también en España en el plano interno con la polémica sobre las últimas reformas estatutarias.²⁰ Es evidente, sin embargo, que derecho constitucional y Estado no son términos equivalentes. Entre otros motivos, porque hay muchos Estados que desconocen el derecho constitucional (aunque se hayan dotado de normas que se definen expresamente como “Constitución”) mientras que hay ámbitos de poder político sometidos plenamente al derecho constitucional y que no conforman un “Estado” en el sentido clásico de este término. La disociación entre estatalidad y constitucionalidad es, en todo caso, una constante en el contexto de la globalización y de la integración supranacional.

En realidad, lo que la Unión Europea tiene ya de “Estado” lo tiene a pesar de que esa estatalidad no ha ido unida siempre a la configuración de un espacio político democrático, de técnicas eficaces de control del poder y garantías de los derechos fundamentales y, por tanto, de derecho constitucional. La auténtica paradoja de la Unión Europea es que la incorporación de derecho constitucional no le va a aportar más “estatalidad” sino que, manteniendo la que ya tiene, va a dotar a esa estatalidad de un carácter democrático del que hoy carece en medida equiparable a los sistemas democráticos de los Estados miembros. Los símbolos constitucionales no hacen a la Unión Europea más “Estado” de lo que ya es. Por el contrario, contribuyen a desarrollar el espacio constitucional europeo y a hacer posible el control del poder político europeo. Lo hacen “Estado” más democrático.

De hecho, se puede afirmar que existe una continuidad básica y una coherencia fundamental entre el poder público estatalizado que ejerce la Unión Europea y el poder público estatal de los Estados miembros. Esa continuidad no se da, sin embargo entre los elementos democráticos conformadores de los Estados miembros y los que conforman la Unión Europea. Mientras los Estados siguen siendo los agentes esenciales de la

²⁰ *Cfr.* al respecto, mis trabajos “Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme”, en *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di Antonio D’Atena, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 333-393, y “La Riforma dello Statuto di autonomia dell’Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali di ambito europeo”, *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e Italia*, a cura di Silvio Gambino, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 137-170.

Unión Europea y ejercitan un mismo poder político en el plano interno (directamente) y en el europeo (indirectamente), la ciudadanía solo está presente en plenitud en el ámbito interno de cada uno de los espacios públicos de los Estados miembros. La *continuidad de los Estados* y la *discontinuidad de la ciudadanía* ha sido un rasgo característico y permanente de la Unión Europea durante sus primeros cincuenta años y ha resultado, hasta ahora, funcional a los Estados. Esa quiebra fundamental no puede resolverse más que a través del Derecho constitucional.

La otra cara de la moneda de la creciente estatalidad de la Unión Europea es la reducción de la cualidad estatal de los Estados miembros. Las transferencias de poder estatal a la Unión Europea provocan que los Estados miembros (en mayor o menor medida) estén perdiendo rasgos específicos de su estatalidad. Un Estado que ha asumido las limitaciones de poder político propias de los Estados miembros de la Unión Europea no puede seguir entendiéndose como si fuera el Estado nacional de finales del XIX y parte del XX.

Sin embargo, resulta sorprendente que la comparación entre el emergente nivel constitucional europeo y el nivel estatal se realice siempre sobre la base de un desfase histórico entre la Unión Europea del siglo XXI y el Estado nacional del siglo XIX, que se utiliza como instrumento de comparación. Los Estados miembros de la Unión Europea no tienen mucho que ver ya con ese modelo de Estado y esa es una razón de peso por la cual no se puede seguir utilizando como instrumento de medida un modelo estatal que ya no está vigente en el seno de la Unión Europea.

En efecto, como es evidente, los Estados miembros de la Unión Europea ya no son “Estado” en el sentido que lo era el Estado nacional del siglo XIX (al menos los Estados que componen el núcleo avanzado del proceso de integración europea): no tienen ya una moneda propia, que es uno de los elementos esenciales de la “estatalidad”. Tampoco tienen (no lo tienen en la misma medida que hace algunos años) un territorio con fronteras definidas que oponer frente a los otros Estados europeos que comparten el Espacio Schengen. Del mismo modo, su población está integrada en parte por ciudadanos europeos que tienen reconocido el derecho de sufragio en determinados procesos electorales. Los elementos clásicos de la estatalidad: pueblo, territorio y poder político, no están presentes en los Estados miembros de la Unión Europea al modo en que lo estaban antes del proceso de integración.

De ahí que la comparación que se realiza para proclamar que la Unión Europea nunca será un Estado, tomando como referencia a los Estados nacionales, se base en un doble desenfoque. Ni el Estado que se utiliza

de parámetro de “estatalidad” tiene las cualidades estatales que se le atribuyen, porque las ha perdido en gran medida debido al proceso de integración europea, ni la Unión Europea es tan ajena a la estatalidad por el hecho de no constituir formalmente “un” Estado.

V. LA IMPOSIBLE REUNIFICACIÓN DE CONSTITUCIÓN Y ESTADO NACIONAL. HACIA UN DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL

La configuración de la estatalidad de la Unión Europea y de los Estados miembros no presenta solo una vertiente formal. No depende sólo del poder político que se ejerce sobre un territorio, de la moneda, del principio de primacía o de otras condiciones similares. Por el contrario, refleja también la vertiente específica del grado de formación de un espacio público y de una comunidad política propia que está estrechamente relacionada con la construcción de una identidad europea. Es justamente en este punto donde la estatalidad de los Estados miembros presenta desarrollos todavía inalcanzables para la Unión Europea.

Es precisamente la debilidad del espacio público europeo y el carácter incipiente de Europa como comunidad política y de la estructura democrática europea desde el punto de vista de la democracia pluralista lo que dificulta, en mayor medida, el desarrollo de la estatalidad europea. Son también esos rasgos los que legitiman la centralidad del Estado. Si los Estados europeos que —como es el caso de España— experimentan simultáneamente procesos de descentralización política y de integración supranacional, siguen ocupando todavía un lugar central en el amplio escenario de los sistemas jurídicos y políticos, ello se debe a que el Estado sigue siendo el centro de poder mejor articulado y en el que se da una mayor coherencia entre la vertiente institucional, jurídica y competencial y la vertiente política integrada por los espacios públicos nacionales.

Esta coherencia entre las distintas vertientes que articulan la relación entre la ciudadanía y el Estado es la que otorga mayor legitimidad democrática al espacio público estatal. Es en ese espacio donde se siguen dirimiendo las controversias políticas más intensas y donde se siguen desarrollando los debates políticos que conforman una comunidad política integrada. Es comprensible, por tanto, que el Estado continúe siendo el centro de imputación de los espacios democráticos de decisión, el depositario de una identidad colectiva mayoritaria y el ámbito de la conformación de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

La centralidad del Estado tiene, sin embargo, algo de artificial en su dimensión sobredimensionada. El espacio público estatal ya no se corresponde con las competencias que el Estado puede ejercitar, teniendo en cuenta las transferencias que se han realizado al nivel supranacional e infraestatal. Los debates públicos en el espacio estatal no siempre se ajustan al campo de acción posible del Estado. Por ese motivo, a veces se le exige al Estado más de lo que puede dar. La otra cara de esa sobredimensión de la centralidad del Estado es que el espacio europeo carece de la calidad democrática del estatal, como consecuencia de la falta de equivalencia entre las amplias competencias que se ejercitan a nivel europeo y el limitado espacio público de debate y decisión de ese nivel.

En los últimos años, la crisis económica ha dejado a algunos Estados de la zona Euro con un margen mínimo de decisión por lo que se refiere a la formulación de sus políticas internas. Las decisiones vienen impuestas desde fuera y eso supone que la Constitución ha quedado prácticamente en suspenso, en *stand by*, por lo que se refiere a elementos esenciales de su estructura: desde el pluralismo político hasta los derechos sociales, pasando por la descentralización territorial (en los Estados con pluralismo territorial). La normatividad de la Constitución se resiente y se evidencia la dificultad para restablecer la reunificación de Constitución y Estado a nivel nacional.

Es necesario pensar, por tanto, en una limitación de las ambiciones constitucionales de regulación del orden estatal nacional por cuanto esa ordenación ya no podrá aspirar a la totalidad sino que tendrá que reducirse al ámbito propio de un orden estatal que, necesariamente, deberá integrarse en un proyecto progresivamente constitucional de integración supranacional.

Para la comprensión de la relación específica entre estatalidad y constitucionalidad en el ámbito supranacional, nos pueden ser de gran utilidad las premisas metodológicas aportadas por P. Häberle²¹ en relación con el proceso de integración europea. En efecto, para percibir la continuidad esencial entre estatalidad y constitucionalidad estatal y europea tenemos que partir de la relación dialéctica del espacio europeo con los

²¹ Häberle, P., “Gemeineuropäisches Verfassungsrecht”, *EuGRZ*, 1991, versión española de Emilio Mikunda, “Derecho constitucional común europeo”, *REP*, núm. 79, 1993. Cfr. igualmente, Häberle, Peter, “Die europäische Verfassungsstaatlichkeit”, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heft 3/1995, versión española de Francisco Balaguer Callejón, “El Estado constitucional europeo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, enero-junio de 2000.

otros espacios constitucionales, con los espacios constitucionales de los Estados. De ese modo, el problema se aborda con un estatuto metodológico diferente que rompe la artificial división entre derecho europeo y derecho estatal que se ha asentado en la doctrina. Una división que maximaliza el principio de autonomía del derecho europeo y que ha hecho posible desvincular el debate sobre la Constitución europea del debate sobre la Constitución estatal. Debatimos sobre Europa como una realidad diferenciada y aparentemente ajena a nuestros espacios constitucionales.

Sin embargo, lo cierto es que, debatir sobre la Constitución europea es, en realidad, debatir sobre una parte de nuestro derecho constitucional. Puesto que la materia constitucional previamente residenciada en el Estado es ahora parcialmente europea y parcialmente estatal, el debate sobre la Constitución europea, es un debate sobre nuestro propio derecho constitucional como españoles, italianos, franceses, portugueses o alemanes. En la medida en que no sea percibido de esta forma, el propio debate se aleja de la ciudadanía y contribuye a dificultar la construcción de una identidad constitucional europea.

La reflexión sobre Constitución y Estado en la Unión Europea debe romper las líneas divisorias que artificialmente hemos establecido entre estatalidad y constitucionalidad atribuidas exclusivamente a los Estados miembros, por un lado, y europeidad atribuida exclusivamente a la Unión Europea. Debe partir de reconocer que la Unión Europea está dotada de estatalidad y constitucionalidad (aun en diferente proporción a los Estados miembros) y que la europeidad no es una condición atribuible solo a la Unión Europea sino también a los Estados. En el debate constitucional europeo todos los términos deben ser puestos en juego sin excluir formulaciones que nos permitan conectar dialécticamente los distintos espacios que se han representado tradicionalmente como cerrados e incommunicables.

En última instancia, la construcción de un modelo constitucional de integración supranacional en Europa es del mayor interés, si tenemos en cuenta que —como se ha intentado argumentar aquí— la integración supranacional es una respuesta natural a la globalización que tendrá que desarrollarse más pronto que tarde en otras regiones del mundo. Es necesario, por tanto, construir un derecho constitucional de la integración supranacional, que supere el estrecho modelo nacional y que se abra a los nuevos fenómenos que se están produciendo y que generan una nueva relación entre estatalidad y constitucionalidad.