

EL VALOR DE LA AUTONOMÍA COMO ELEMENTO DE LA CULTURA CONSTITUCIONAL COMÚN EUROPEA

Peter Häberle*

Traducido del alemán por Miguel Azpitarte Sánchez

SUMARIO

- 1.- *Primera parte. Cultura Constitucional Europea: las palabras claves de sus fundamentos generales*
- 2.- *Segunda parte. Autonomía territorial. Su valor*
- 3.- *Resumen y conclusión*

1. PRIMERA PARTE. CULTURA CONSTITUCIONAL EUROPEA: LAS PALABRAS CLAVES DE SUS FUNDAMENTOS GENERALES

A continuación se expondrán las estructuras de la Cultura Constitucional Europea. Su aclaración se ha convertido en un lugar común de los últimos 25 años, si bien desde los años 1982-1983 y 1991 necesitamos una revisión en profundidad. Ahora realizaremos un repaso de tales estructuras a la luz de su relevancia práctica para la “autonomía territorial”, nuestro objeto, que se tratará ya en la segunda parte.

1.1. “Común Europeo”

Desde su desarrollo entre los años 1983 y 1991, el término y el objeto de este concepto se han convertido casi en un lugar común; e incluso me esfuerzo desde hace una década en trasladar la idea principal a los Esta-

* Catedrático emérito de Derecho Público. Universidades de Bayreuth (Alemania) y St. Gallen (Suiza).

dos latinoamericanos y del sur de Asia. “Común europeo” es el clásico derecho privado –el *ius commune*–, desarrollado a lo largo de los siglos y que permanece hasta hoy. Tras el Estado nacional que surge a partir de 1789, esta vieja teoría cognitiva se ha podido utilizar para el derecho constitucional sólo en tiempos recientes –gracias a la integración europea iniciada en 1957 y al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1951–: “el derecho constitucional común europeo”, de un lado, parte del “derecho común” como categoría jurídica científica, y de otro, del descubrimiento del carácter principal del derecho (vinculado en este extremo a la doctrina de H. Heller –su Teoría del Estado de 1934– y a la de J. Esser, Principio y norma, de 1956). A su vez, la conciencia en torno a un “derecho constitucional común europeo” abrió dos caminos a la comparación jurídica: la política jurídica y la interpretación jurídica. Y, en todo caso, hizo irrenunciable la nueva tesis sobre la comparación jurídica como quinto método interpretativo, que se añade a los cuatro de Savigny, de modo que tampoco se puede abandonar la comparación jurídica entendida como comparación cultural (1982/83) y la creatividad que surge cuando se trabaja en un contexto de principios jurídicos (trabajar en contexto significa “interpretación reflexiva”).

Estas propuestas se han desarrollado a lo largo de toda Europa. Un esfuerzo definitivo se lo debemos al “*annus mirabilis*” de 1989, momento en el que las nuevas Constituciones del Este de Europa realizaron una recepción creativa de los principios constitucionales del Oeste de Europa. Por lo demás, los dos tribunales constitucionales europeos, el TEDH y el TJUE contribuyen de manera fundamental gracias a la doctrina de los derechos fundamentales como principios jurídicos generales. Hablamos así de una “europeización de los ordenes jurídicos nacionales y de los tribunales constitucionales nacionales”, y hoy se puede decir, dada la intensidad de la ósmosis, que el espacio jurídico de la Unión no es un “derecho europeo” que se superpone como materia distinta a los ordenamientos nacionales, sino que es un verdadero derecho común de naturaleza constitucional y administrativa. También encuentra la ciencia jurídica europea su lugar en el ámbito especializado de la jurisdicción, siempre que trabaje de modo comparativo, sensible a lo que resulta propio de las culturas jurídicas nacionales y a las huellas que marcan las líneas de fuerza del derecho constitucional común europeo. En definitiva, existe una sociedad abierta de los intérpretes constitucionales y nosotros, los juristas europeos, somos parte de ella.

1.2. *“Cultura constitucional”*

Ensayé este concepto en 1982, también dentro del contexto de mi doctrina constitucional como ciencia de la cultura. Y aunque en aquel tiempo fue necesario un importante esfuerzo teórico para impulsar el concepto, hoy se usa de manera natural: el concepto de “cultura constitucional” comprende el conjunto de las posiciones subjetivas, experiencias, opiniones y esperanzas, así como las ideas y actos de los ciudadanos y grupos plurales e incluso los órganos del Estado, y pone todos estos elementos en relación con la Constitución entendida como proceso abierto. De este modo se logra dar una expresión adecuada a la concepción no jurídica de la Constitución.

No basta con una descripción puramente jurídica de los textos, instituciones y procedimientos. La Constitución no es simplemente un orden jurídico para juristas, que ha de ser interpretado por éstos con nuevas y viejas reglas – en esencia funciona como guía para el lego en derecho: para el ciudadano. La Constitución no es tan sólo un texto jurídico o una regla normativa de trabajo, sino también expresión de un proceso cultural en desarrollo, medio para la expresión cultural de un pueblo, espejo de su herencia cultural y fundamento de sus esperanzas. Una Constitución viva es un instrumento para todos los intérpretes de la sociedad abierta, de modo que su forma y objeto son expresión y mediación cultural, marco para la reproducción cultural y la recepción y memoria de las informaciones culturales, las experiencias, los acontecimientos y los saberes. En definitiva, su forma cultural es bien profunda y así lo explicó de modo certero H. Heller al reactivar la imagen de Goethe “la Constitución es la forma acuñada en la que se desarrolla lo vivo”.

1.3. *Algunos ejemplos de los elementos que componen la cultura constitucional común europea*

Los juristas europeos viven de reconducir la panoplia de ejemplos nacionales a una serie de principios singulares, trabajo que en última instancia también tiene sus fronteras. En efecto, la cultura jurídica suiza conserva, por ejemplo, su carácter propio en la cuestión de la “democracia semidirecta”; la comprensión francesa de la laicidad y la república no es compartida en Europa; y la cultura alemana de los derechos fundamentales no se puede transportar de la noche a la mañana, al igual que el principio de proporcionalidad, la tutela judicial o los elementos del Estado de Derecho.

En todo caso, ciertos principios se pueden constituir en elementos del “constitucionalismo europeo”, por ser comunes en Europa:

– La conciencia de la historicidad del Derecho (que comenzó hace dos milenios y medio en la antigua Grecia).

– La lucha por la cientificidad, esto es, el trabajo orientado a la elaboración de una dogmática jurídica (reglas sobre la consistencia argumentativa y sus consecuencias, la racionalidad).

– La confianza en la independencia judicial como expresión de la división de poderes (con garantías conexas como el Derecho a ser oído o la efectiva protección judicial).

– La comprensión de la cultura jurídica europea como unidad y pluralidad, de modo que en el Derecho de la Unión existe ya una “identidad europea”, pero se conservan con vitalidad identidades de los Estados nacionales europeos.

– Finalmente, la conciencia de la particularidad en la aplicación (por ejemplo, de los derechos fundamentales) y la universalidad de la cultura jurídica europea (verbigracia, la dignidad humana).

Ya Cicerón conceptualizó la cultura. El punto de partida es pluralista, abierto a una concepción que conjuga la alta cultura de lo “verdadero, bueno y hermoso”, la cultura popular y las culturas alternativas o subculturas. Este acento en la acción humana pone sobre la mesa una relación recíproca entre la apertura y el concepto de cultura. Así, el Derecho en su conjunto es una parte de la Cultura (la Constitución como cultura, no sólo Constitución y cultura).

Es en este contexto donde hemos de estudiar la “autonomía territorial”, que podemos considerar parte de la cultura jurídica europea.

2. SEGUNDA PARTE. AUTONOMÍA TERRITORIAL. SU VALOR

2.1. *La comprensión científico cultural del territorio*

El territorio se hace presente en la teoría de G. Jellinek como uno de los elementos del Estado, junto al pueblo y el poder público. Así, en tanto que concebimos la doctrina constitucional como ciencia de la cultura, es necesario revisar el pensamiento clásico del gran G. Jellinek. El territorio, el espacio, no es simplemente la naturaleza, la planicie o el espacio de la tierra; es un territorio configurado culturalmente. Así se habla de la “esencia territorial del ser humano”; su actual sedentarismo en un espacio de-

limitado es el resultado de una larga evolución cultural. La historia del Estado muestra duras luchas milenarias por un territorio, el auge y caída de reinos e imperios; Estados de montaña como Liechtenstein, e incluso pequeños Estados tienen hoy su oportunidad. Pero todo esto ha de verse en un marco cultural. El territorio es un espacio relleno culturalmente, conformado históricamente por los hombres, no es un “factum brutum”. Así, se podría entronizar a la cultura como cuarto elemento o –quizá más adecuado– observar los tres elementos del Estado desde una perspectiva cultural: el territorio está conformado culturalmente y se comprende sólo en términos culturales. La Europa de Schengen ha relativizado el espacio estatal, de modo que éstos se definen como espacios jurídicos culturales. Hoy, tan sólo cuentan las fronteras externas de la Unión.

2.2. Las formas de manifestación de la autonomía territorial: la variedad en el tiempo y el espacio

Aquí se ponen en uso las dos dimensiones de la comparación jurídica, el tiempo (la historia del derecho) y el espacio (una comparación de dimensión mundial), y se relacionan con la triada que forman los textos, la teoría y la praxis. Concentrémonos ahora en el presente, dejando a un lado los datos históricos mencionados en la introducción. Hemos de distinguir cuatro elementos, sin que ello suponga una estructura jerárquica (se ofrecen al modo de “los titulares del pluralismo”):

– El nivel municipal, que construye la democracia “de abajo a arriba”, como se dispone, por ejemplo, en el art. 11.4 de la Constitución de Bayern (o en el art. 3.2 de la Constitución de Mecklenburg-Vorpommern de 1993).

– El nivel de las regiones, que en el caso del Estado federal alemán nos remite a los Länder y en el suizo a los Kantones.

– El nivel de los Estados nación europeos, cuyo ejemplo es el Consejo de Europa donde se reúnen 46 Estados.

– El nivel de la “comunidad constitucional de la Unión”, la Europa en sentido estricto.

En todos estos niveles se da la “autonomía territorial”, y se relacionan recíprocamente, si bien se desenvuelven en distintos marcos y con diferentes límites. Pensemos, por ejemplo, en el control de los Länder sobre los municipios, en la solidaridad financiera o en la cláusula de homogeneidad del art. 28 de la Constitución federal, o también en la solidaridad financiera a nivel europeo o la cláusula de homogeneidad del art. 6 TUE. Aparecen así los conceptos claves de la lealtad federal, la lealtad regional

e incluso la "lealtad europea". Tales datos muestran el incrustamiento de la autonomía territorial en el amplio marco de la unidad, que se dirige a través del principio de subsidiariedad.

2.3. Valor constitucional de la autonomía territorial

Nuestro tema nos interroga sobre este valor, que se puede aclarar con una primera afirmación: la autonomía no es un fin en sí mismo; está al servicio de valores constitucionales superiores, y, en mi opinión, está sobre todo al servicio de la dignidad humana y de la democracia, su fruto organizativo. La autonomía territorial quiere abrir un espacio para realizar la libertad cultural, y esto lo muestra así ya en el título competencial sobre cultura que ostentan los municipios. La autonomía es un pedazo de la división de poderes desde una perspectiva federal y conduce a un incremento del Estado de Derecho y las prestaciones sociales que resultan de la actividad cotidiana de los municipios. Sin duda, han existido ciudadanos del mundo –como Kant o Goethe–, pero los ciudadanos ordinarios necesitamos un pedazo de tierra para sostener nuestra identidad. Finalmente, la autonomía está al servicio del interés general, que comprendido desde una perspectiva pluralista, se configura de manera procesual a partir de las directrices constitucionales. En conclusión, el pluralismo territorial es un logro para la comunidad política y el ciudadano.

2.4. La autonomía territorial y sus estructuras de cooperación

Todo lo anterior explica por qué la autonomía territorial no es un fin en sí mismo. Desde todos los planos se halla incrustada en diversos contextos, lo que hace necesario formas estructurales cooperativas transfronterizas. Especialmente, en el caso del Estado federal, nos encontramos con una sutil y afortunada forma de equilibrio entre la pluralidad y la homogeneidad. Así, por ejemplo, en Alemania encontramos en materia cultural formas de cooperación autónoma, al margen de la Federación, entre los dieciséis Länder. El derecho local alemán ofrece instrumentos para coordinar actividades comunes, y al nivel de la Unión encontramos una panoplia de formas de autonomía y cooperación. Y en todas estas formas de cooperación, el territorio es una suerte de muleta, como demuestra la competencia territorial de los municipios o la autonomía constitucional de los Länder sobre su territorio. Por eso, una nueva definición del territorio federal está sometida a ciertas condiciones de acuerdo con el art. 29 GG. En este sentido, no puede dejar de sorprender como hecho maravilloso la nueva creación del Kanton Jura en Suiza (1977).

En conjunto, se puede decir que la autonomía territorial –como variante del pluralismo territorial– es una forma constitucional europea actual, más aún en tiempos de la globalización. Pero esta tesis sólo es válida en el marco de las estructuras, formas y procedimientos cooperativos señalados. De manera concisa: la autonomía remite también al otro, no existe sólo para sí de igual modo que el individuo, en términos aristotélicos, es un “zoom politikon”. Ciertamente, en este esquema sería necesario extraer todas las posibilidades del concepto de la función de gobierno. Contiene un elemento político que propicia un espacio de conformación en el marco del derecho constitucional europeo y del derecho administrativo. Se debería igualmente desarrollar la relación entre el interés general y el concepto de gobierno y señalar el sometimiento de todo Gobierno al dictado del tiempo. La democracia, también aquí, es “dominio en el tiempo”. Pero, en fin, corresponde a otros tomar la palabra sobre todos estos aspectos. Es más, el trabajo intelectual transfronterizo constituye en sí mismo un tema de estudio. Integra las distintas autonomías territoriales. Vincula las distintas autonomías territoriales y con ello se muestra de qué manera la autonomía territorial, entendida como pluralismo territorial, conforma la cultura jurídica europea al servicio del ciudadano.

3. RESUMEN Y CONCLUSIÓN

Se han hecho presentes los valores y los modos de manifestación de una autonomía territorial ligada al contexto y cooperativa, que es parte de “las formas constitucionales de Europa”. Pero en este resumen y conclusión me gustaría también citar algunos problemas. Hemos vivido el nacimiento del Estado número 47 de Europa: Kosovo. La ayuda al nacimiento surgió sobre todo de los Estados Unidos y de la Unión Europea.

Kosovo ha extendido su autonomía hasta convertirla en autodeterminación con el apoyo de los valores europeos. Y es más que un símbolo que la nueva bandera, siguiendo el plan de Naciones Unidas sobre el fondo azul (de la paz), marque el contorno del territorio, como ocurre con la bandera de Chipre. Las seis estrellas doradas simbolizan las seis etnias kosovares. En efecto, el territorio como elemento cultural no podía haberse expresado de una forma más precisa. La eliminación de la doble águila albanesa ha sido un acierto. Una vez más se muestra el alto valor del territorio y su bandera congenial: una buena prueba de la importancia de nuestro tema. En definitiva, todo esto sólo se puede comprender en una perspectiva científico cultural.

RESUMEN

En este trabajo se analiza el concepto de “autonomía política” en el contexto de una organización política territorialmente compuesta y en atención a su utilidad dentro del Derecho constitucional común europeo. Para ello se comienza recordando los elementos básicos que componen la doctrina del Derecho constitucional europeo. Se repasa el concepto de “común europeo” y de “cultura constitucional”. La segunda parte está dedicada a esbozar el sentido de la autonomía política. Se propone en este sentido una comprensión cultural del territorio y las distintas formas en las que la autonomía puede proyectarse, para terminar presentando el valor constitucional de la autonomía.

PALABRAS CLAVE: Autonomía política, cultura constitucional común europea, organización territorial compuesta.

ABSTRACT

This paper analyzes the concept of “political autonomy” in the context of a political organization with a complex territorial structure and evaluates its usefulness in the Common Constitutional European Law. To this purpose, the papers recall the main elements of this Common Constitutional European Law. Goes through the concepts of “Common European” and “Constitutional Culture”. The second part is dedicate to offer the main lines of the concept of “political autonomy”. The paper tries to offer a cultural understanding of the territory and the several forms in which autonomy can be projected. And finally shows the constitutional concept of autonomy.

KEY WORDS: Political self-government, european constitutional culture, autonomic political organisation.