

## LA EUROPA DE LOS PUEBLOS EN EL *TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN*

Bartolomé Clavero

Los pueblos de Europa... están decididos a superar sus antiguas divisiones y... a forjar un destino común.

SUMARIO: I. ¿Pueblos tantos como Estados?; II. Lenguas, regiones... ¿y pueblos?; III. Posibilidades (de momento) fallidas; IV. Un derecho (por lo pronto) neutralizado; V. Escatocolos con explicaciones; VI. Una región y un pueblo; VII. Otros pueblos y otras regiones; VIII. Constitución, Constituciones y Estatutos. APÉNDICE: Pueblos españoles y otros pueblos europeos.

Voy a ocuparme de los *Pueblos de Europa* estrictamente tan sólo en un documento, el Proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (Tratado-Constitución en adelante). Se trata de averiguar qué hay en este texto y también qué es lo que haya en una palabra, en la palabra *pueblo* conforme al empleo que ahí se haga de la misma. Eso es todo en estas páginas (1).

De entrada conviene una advertencia respecto al texto mismo. Es complejo pues, aun en un corto espacio de menos de un lustro, se forma por diversos estratos que no congenian fácilmente entre sí o no lo hacen al menos respecto al empleo del término *pueblo*. Por orden temporal,

---

(1) El presente texto responde a la exposición oral en ocasión de las *Jornadas Interdepartamentales sobre el Tratado Constitucional Europeo*, Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla, 14-15/11/2005, tan sólo con algún añadido por interpelación durante el coloquio más, ya por mi cuenta, un apéndice. Quedo agradecido a los interrogatorios de José Manuel Gómez Muñoz, Eva Martínez Sempere y Pablo Gutiérrez Vega bajo la moderación de Jesús Vallejo, así como también lo estoy, por el chat constitucionalista en el que era yo quien interrogaba, con Pedro Cruz, Javier Corcuera, Jasone Astola y Alberto López Basaguren. Para referencias tanto bibliográficas como normativas ulteriores a unas mínimas que aquí consigno, puedo remitirme a *Europa hoy entre la historia y el derecho o bien entre postcolonial y preconstitucional*, en *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 35, 2004, que tuvo un sumario anticipo en unas anteriores jornadas de dicha misma Facultad: Esperanza GÓMEZ CORONA, Pablo GUTIÉRREZ VEGA y Rosario LEÑERO BOHÓRQUEZ (eds.), *Una Constitución para la Ciudadanía Europea*, Madrid 2004.

nos encontramos en primer lugar con la Carta de Derechos resultante de la Convención Europea del año 2000 que prácticamente se recoge tal cual en la Parte Segunda del Tratado-Constitución. En segundo lugar tenemos lo que podemos llamar la Carta Orgánica que fuera producto de la Convención Europea de 2002-2003 y que ahora, con una serie de retoques, se corresponde con las Partes Primera y Tercera del Tratado-Constitución más algún contado protocolo. A esto, con la decisión final de la Conferencia Intergubernamental del otoño del 2004 aunque no todas las adiciones provengan de la misma, se le añade todavía un grueso que dobla con creces la extensión del texto. Son otros protocolos, declaraciones y más anexos, con algún apéndice tan peculiar como el de llamadas «Explicaciones» sobre la Carta de Derechos por parte del «Praesidium» de la Primera Convención retocadas a su vez por el de la Segunda. A todo ello habrá que referirse discerniendo entre estratos (2).

El orden temporal puede verse que no se corresponde con el textual, pues una parte de la Carta Orgánica se anticipa a la de Derechos y las explicaciones sobre éstos tampoco vienen entre los aperitivos, sino al postre. Mi lectura va a proceder a adentrarse en el texto por el orden documental de sus propios bloques: Carta Orgánica, Carta de Derechos y Protocolos más otros apéndices. No son por supuesto, pues integran una sola norma, estratos estancos, por lo que habrán de irse produciendo conexiones para acabar abocando a alguna reflexión de conjunto. No se trata ahora de hacer una historia del tejido de Europa que ha ido trenzándose y quizás también desmadejándose entre el 2000 y el 2004, sino de ver el sentido de una palabra nada simple de por sí en un documento bien a su vez enrevesado. Me atengo a la letra del texto con un mínimo de referencias a contexto que pueda resultar explicativo, sin ahora extenderme a otros testimonios ni a otras problemáticas por mucho que puedan interesarle.

## I. ¿Pueblos tantos como Estados?

«Los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional» se deciden a «superar sus antiguas divisiones» y «forjar un destino común» como Unión Europea. Así lo anuncia de entrada el Preámbulo de la Carta Orgánica o, ahora, del entero Tratado-Constitución. La clave del sentido de ese sujeto de lo que se presenta

---

(2) No nos fiemos de ediciones, pues no es raro que hasta las oficiales españolas hasta el momento, las publicadas con vistas al referéndum, anden truncadas. Edición cumplida se tiene en el *Diario Oficial de la Unión Europea*: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>. Luego puntualizaré algo sobre ediciones habidas y despistes provocados.

como una acción constituyente, *los pueblos de Europa*, se encuentra en el motivo de orgullo que se presume, el de *la identidad nacional*. Pronto se despeja, si la hubiere, cualquier duda: «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos» (art. I.5.1, añadiéndose acto seguido algo en lo que habremos de detenernos: «también en lo referente a la autonomía local y regional»). Interesa de entrada la absoluta equiparación entre una pertenencia, la *de Estado*, y una calificación, la *nacional*. Se trata de un uso constante, sin resquicios, del referente de *nación* a todo lo largo y ancho del Tratado-Constitución. Los *pueblos* se definen por una *identidad* que es la de los *Estados*, la *nacional*.

He aquí, en sus términos desigualmente arcaicos, pues no hacen mención directa de pueblo, ciudadanía o similar, los sujetos o entidades que, según la enumeración protocolaria, contraen el acuerdo formal del Tratado-Constitución: «Su Majestad el Rey de los Belgas, el Presidente de la República Checa, Su Majestad la Reina de Dinamarca, el Presidente de la República Federal de Alemania, el Presidente de la República de Estonia, el Presidente de la República Helénica, Su Majestad el Rey de España, el Presidente de la República Francesa, la Presidenta de Irlanda, el Presidente de la República Italiana, el Presidente de la República de Chipre, el Presidente de la República de Letonia, el Presidente de la República de Lituania, Su Alteza Real el Gran Duque de Luxemburgo, el Parlamento de la República de Hungría, el Presidente de la República de Malta, Su Majestad la Reina de los Países Bajos, el Presidente de la República de Austria, el Presidente de la República de Polonia, el Presidente de la República Portuguesa, el Presidente de la República de Eslovenia, el Presidente de la República Eslovaca, el Presidente de la República de Finlandia, el Gobierno del Reino de Suecia, Su Majestad la Reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte».

Entre majestades varias, un solo parlamento y alguna otra figura, suscriben por supuesto los respectivos Estados y por ende, democracia se entiende que mediante, los correspondientes pueblos, se les consulte o no a los efectos definitivos de la ratificación. Pueblos los tenemos así en número de veinticinco, lo mismo exactamente que los Estados: francés, alemán, italiano, belga, neerlandés, luxemburgués, británico, irlandés, danés, griego, español, portugués, sueco, finés o suomi, austriaco, checo, eslovaco, húngaro, polaco, esloveno, estonio, letón, lituano, maltés y chipriota o, de momento, su componente greco, pues no el turco. ¿Ya está todo? ¿Son esos, todos esos, solamente esos, exactamente pueblos? ¿Y no hay más para el propio Tratado-Constitución? ¿Estado es para la Unión Europea la credencial en exclusiva de Pueblo y punto final? Si así fuera, mi exposición habría de concluir en este preciso instante. Mas,

concediéndose incluso que así sea, quiero decir que los Estados constituyan la expresión de Pueblos y punto (3), no lo resulta completamente para el mismo Tratado-Constitución. Veamos.

¿No hay otras posibles credenciales de *identidad* propia? El texto se ha referido a la *historia* calificándola igualmente como *nacional* y entendiéndola por lo tanto *de Estado*. También se refiere a *cultura* y *tradicón* como dimensiones que, con su despliegue de diversidad, se vinculan a la existencia de *pueblos de Europa* en unos términos además por los que no se identifican enteramente con *los Estados*, bien que a su vez y finalmente todo ello se resuelva como *variedad regional* en la *identidad nacional* perteneciente siempre a los últimos, a los Estados. La complicada ocurrencia de tamaño retruécano no es mía, sino del Tratado-Constitución.

Es lo que se manifiesta en el Preámbulo particular de la Carta de Derechos, la primera pieza en el orden del tiempo y la Segunda Parte en el del texto. Obsérvese la referida implicación de relativa distinción entre pueblos y Estados con resolución en identidades nacionales de variedad regional en el siguiente pasaje de dicho Preámbulo: «Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes... La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local». Como he dicho, pertenece al Preámbulo de la Carta de Derechos.

El Tratado-Constitución no ofrece ulteriores pistas para poner en juego factores tan elusivos como tradición, historia y cultura en cuanto que dimensiones identificativas de pueblos no reducidos a correlatos de Estados. Hay sin embargo otro elemento más palmario y menos manipulable de identificación que también comparece en el Tratado-Constitución. Me refiero al de la lengua. Pues es un asunto en el que la susceptibilidad abunda, advierto también que no soy yo en absoluto, sino el Tratado-Constitución, quien introduce esta problemática de índole identitaria y que lo hace además ante todo para dejar bien sentada la *identidad nacional* propia, según entiende, de los Estados. Es lo que aquí nos importa y no las teorías ni las constataciones mías ni de nadie.

---

(3) Pues el asunto suele desde luego proyectarse en sede histórica a fin de traerse causa, contráste-se ahora Patrick J. GEARY, *The Myth of Nations: The Medieval Origins of Europe*, Princeton 2002. Si siguen prefiriéndose testimonios menos perplejos, se tienen hasta con vistas al futuro como si la historia estuviera para el trote de ofrecer base de *Naciones* a la Unión Europea. Puede verse el dossier preparado por Giuseppe ALBERTONI, *Europa in costruzione. La forza delle identità, la ricerca di unità (secoli IX-XIII) / Europa im Aufbau. Die Kraft partikularer Identitäten, die Suche nach Einheit (9.-13. Jahrhundert)*: [http://www.storia.unive.it/\\_RM/didattica/strumenti/Albertoni.htm](http://www.storia.unive.it/_RM/didattica/strumenti/Albertoni.htm).

El registro directo de lenguas por parte del Tratado-Constitución se realiza también con referencia a los Estados, aunque la enumeración comienza por no guardar exacta correspondencia. Oficiales son las «lenguas alemana, checa, danesa, eslovaca, eslovena, española, estonia, finesa, francesa, griega, húngara, inglesa, irlandesa, italiana, letona, lituana, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa y sueca» (art. IV.448.1). He aquí las veintiuna lenguas de veinticinco Pueblos-Estados-Naciones. Los hay que comparten este elemento o que no lo tienen privativo. Algo ya nos está diciendo que, para la posible identificación de meros pueblos, estamos ante una credencial no tan inmediata como la del Estado o quizás frente a realidades más complejas. Si hay también para el mismo Tratado-Constitución, con dicha falta de correspondencia entre Pueblos-Estados-Naciones y lenguas, otras de entre éstas que sean distintivas de grupos humanos, podríamos estar ante el signo de existencia de otros pueblos, de unos pueblos que han mantenido entonces libremente, sin el sostén de Estado, lenguas propias.

¿Podría haber ante la vista del propio Tratado-Constitución una *Europa de los Pueblos* marcadamente distinta o no enteramente coincidente con la Europa de los Estados que se identifican como Pueblos? Por lo dicho hasta el momento, ya podemos despejar alguna posibilidad y tomar otra en consideración. Si quiere hablarse de la Europa de los Pueblos en términos de alternativa respecto a la Europa de los Estados, ha de decirse que esta posibilidad sencillamente no cabe en el horizonte del Tratado-Constitución, cuyos sujetos constituyentes son los Estados y cuya base constitutiva reside en el reconocimiento de las correspondientes identidades. La posibilidad que cabe, pues nada hasta ahora lo ha excluido o incluso ya está insinuándose, es la de que para el Tratado-Constitución haya por añadidura, además de los Estados europeos constituyentes de la Unión, otros *Pueblos de Europa*. Ya sabemos de sobra que estamos ocupándonos tan sólo del Tratado-Constitución y no de ninguna otra visión.

## II. Lenguas, regiones... ¿y pueblos?

Otras lenguas existen en el seno de la Unión Europea para el propio Tratado-Constitución o incluso en su mismo texto. Véase el modo como se suscribe por parte de Bélgica: «Pour Sa Majesté le Roi des Belges. Voor Zijne Majesteit de Koning der Belgen. Für Seine Majestät den König der Belgier. Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale». Entre las lenguas francesa y alemana no encontramos una belga, pues tal no

existe, sino la de *Vlaanderen, Flandre* o *Flandern*, la flamenca, la que se dice de una comunidad, la *communauté flamande*, o una región, la *région flamande*. De pueblo flamenco, de *Vlaamse Volk*, de *peuple flamand*, no habla el Tratado-Constitución. Sin lengua propia y todo, se entiende que *pueblo*, como Estado, es el belga.

Hay una referencia a que el caso puede no ser singular. Viene tras el registro que hemos visto de las lenguas oficiales de Estados: «El presente Tratado podrá asimismo traducirse a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio» (art. IV.448.2). Tampoco hay de momento base alguna para poder entender que estemos, para el Tratado-Constitución, ante signos de la existencia de pueblos. Pueblos son tales Estados a cuyo cargo queda dicha misma comunicación de la existencia oficial de otras lenguas que las identificativas propias.

La previsión responde a un planteamiento ya citado: «La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local». Las otras lenguas formarían parte de esa diversidad de culturas y tradiciones de unos pueblos que, por no identificarse con los Estados, no dejan de quedar situados para el Tratado-Constitución dentro de las correspondientes identidades nacionales, las estatales, a la escala que así se dice *regional* o *local*.

El planteamiento en sí no es nuevo. Desde 1992, por el Tratado de la Unión Europea, el de Maastricht, cuenta con una expresión institucional. No es ésta una aportación del Tratado-Constitución. Se trata del Comité de las Regiones que se constituye para representar los niveles tanto regionales como locales. Puede interesar ante todo la ubicación que ahora le confiere o más bien ratifica el Tratado-Constitución. No figura en el «Marco Institucional» que conforma «las Instituciones y Órganos de la Unión» (cap. I.IV.I; art. I.19.1: «La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Este marco institucional está formado» por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

Comparece el Comité de las Regiones entre «Otras Instituciones y Órganos Consultivos de la Unión» (cap. I.IV.II; art. I.32.1: «El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea estarán asistidos por un Comité de las Regiones y por un Comité Económico y Social, que ejercerán funciones consultivas»). Se forma por representación tanto regional

como local de base siempre democrática: «El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida» (art. I.32.2). La alusión desdoblada a *mandato electoral* directo o mediante una cámara ante la que se tiene *responsabilidad política* está reflejando la misma heterogeneidad de la composición entre corporaciones locales e instituciones regionales o entre unas y otras autonomías.

Anteponiendo lo primero, lo local, el Tratado-Constitución entiende que todo es expresión de un mismo principio de *autonomía*: «La Unión respetará... la autonomía local y regional» (art. I.5.1, a lo que a su vez antepone, entre dichos puntos suspensivos, otro motivo de respeto ya citado: «la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos», de lo que dicha doble autonomía sería entonces una especificación: «también en lo referente» a la misma, conforme a un estilo envolvente de pronunciamiento ya visto: «respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local»). No soy yo quien complica los periodos, sino el Tratado-Constitución. En ello además se abunda: «La Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional...» (art. III.280.1).

¿Se encuentran en concreto *los pueblos de Europa* como sujetos distintos a *los Estados miembros* contemplados en las previsiones representativas y funciones consultivas del Comité de las Regiones? Así parecería de andar atándose cabos, mas un cortocircuito se produce si procedemos a la conexión. Hay un principio impeditivo de la representación de *pueblos* por vía del susodicho órgano local y regional: «Los miembros del Comité de las Regiones... no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión» (art. I.32.4). Esto se establece pese a que el Comité de las Regiones no se comprende, como hemos visto, entre «las Instituciones y Órganos de la Unión» que componen el «marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses...» (art. I.19.1 citado).

Se trata para las Regiones del principio exactamente contrario al de representación de los Estados en el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, organismos donde se entiende que el *interés general de la Unión* se alcanza componiéndose por mayorías o unanimidades, según materias, entre los *intereses nacionales*. Lo uno encauza o incluso potencia la presencia de unos Estados mientras que lo otro dificulta, si no es que impide, la de unas Regiones con la entidad política a la que se ha hecho re-

ferencia: «representantes de los entes regionales que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida». A la alusión puede verse que se procede tan sólo para evitar el contrasentido de que quedasen excluidas de un organismo concebido para la representación más indistinta de intereses locales (4).

### III. Posibilidades (de momento) fallidas

He aquí el arranque del cuerpo articulado del Tratado-Constitución que viene bajo el epígrafe de «Creación de la Unión»: «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea» (art.I.1). Dejemos ahora al margen el asunto del objeto, el de una *creación* problemática pues *la Unión Europea* existe al menos desde 1992, desde el Tratado de Maastricht. Fijémonos en el sujeto de la acción o en sus sujetos desiguales en plural y masculino: *los ciudadanos y los Estados de Europa*. ¿Tiene sentido?

No lo parece, aunque ya se venga teorizando sobre una doble agencia constituyente de Europa, la ciudadana y la de Estado. Es ciertamente entre Estados que se constituye la Unión Europea con entradas naturales, entre democracias, de la ciudadanía. Si el sujeto referido encierra un sentido no es tanto por sí mismo como por lo que solapa. El texto que se tomara en consideración por la Segunda Convención presentaba una significativa variante, la que subrayo: «La presente Constitución, que nace de la voluntad de *los pueblos* y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea». Por lo que llevamos visto, no es que tenga tampoco mucho sentido en sí, pero lo implica en la medida que manifiesta conciencia de la existencia en Europa no sólo de Estados, sino también, por añadidura, de pueblos. Algún político, por más señas español, anda vanagloriándose de haber propuesto y conseguido en la referida Convención la sustitución de *los pueblos* por *los ciudadanos*. Huelga nombre e incluso identificación política pues, en la Convención Europea, partido popular y partido socialista españoles coparon representación y adoptaron una misma línea de bloqueo sistemático de propuestas de signo no *nacional*. Así fue (5).

---

(4) En el capítulo del Comité de las Regiones han incidido severamente las jornadas *Andalucía ante el reto de la Constitución Europea* dirigidas por Ana Carmona en nuestra misma Facultad, 2-4/III/2005. Para el estado subsiguiente a Maastricht, Jasone ASTOLA, *Poder Regional en la Unión Europea*, Oñati 1994.

(5) Esperemos que se mantengan en la red los materiales de la Segunda Convención, preciosos para apreciar lo dicho y por decir de casi primera mano: <http://european-convention.eu.int>. Para do-

No es el único acto enteramente fallido por relativamente logrado. Daban pie las propuestas de ese signo no estatalista, pues haberlas las hubo. A dicha Convención, la Segunda, la que se ocupara de elaborar la Carta Orgánica, concurrieron representantes del Comité de las Regiones con un claro programa de replanteamiento de la posición de aquellas que presentan entidad política, las meramente aludidas en el texto final como hemos visto. Se comenzó por no admitírseles como convencionales de pleno derecho junto a las representaciones de los Estados y de las instituciones nucleares de la Unión Europea. Se les confirió el status de observadores con capacidad de formalizar propuestas. Pues traían su programa, las realizaron.

En lo sustancial, llamaban la atención sobre la existencia de «Regiones con competencias legislativas» que malamente se acomodan en el propio Comité. La cuestión resulta ahora especialmente relevante porque, como ya se hacía previsión en el curso de la Convención, el Tratado-Constitución concede entrada a los «Parlamentos nacionales», los de Estados, en el procedimiento legislativo europeo. Van a formar entre todos ellos una especie de constelación de nuevas cámaras europeas sin detrimento por supuesto de sus cometidos internos.

Tanto para que el procedimiento normativo resulte más democrático y eficiente como para que no vengan ahora a sustraerse o subvertirse posiciones y facultades «regionales» por esta vía, la representación del Comité propone que la participación se extienda por imperativo del propio Tratado-Constitución a los «Parlamentos de Regiones con competencias legislativas». La Convención rechazó la propuesta. Finalmente aparece en el Tratado-Constitución reducida a recordatorio para los Estados entendiéndose que más no procede porque ya se trata de asunto interno, de un capítulo de la composición susodicha entre «identidades nacionales» y «autonomías regionales». Así se expresa por el Segundo Protocolo, al que luego nos referiremos: «Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas» (art. 6).

No provino del Comité de las Regiones y tuvo una acogida desfavorable de modo irreversible, rechazándosele de plano como si atentara contra los mismísimos cimientos de la Unión Europea, otra serie de propuestas de espíritu confluyente, si no prácticamente igual para casos regionales cualificados por su entidad política. Consistía en que se procediera a una depuración del lenguaje a todo lo largo y ancho del texto del Tratado-Constitución entre los términos de *Estado* y *Nación* para que *na-*

---

cumentación sobre la prosecución del proceso de acuerdo ya intergubernamental, pues no por parte de Convención ninguna: [http://europa.eu.int/constitution/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm). Hay ya alguna edición de materiales menos completos.

*cional* no operase como calificativo excluyente y pudiera también aplicarse al caso de «Regiones con competencias legislativas» que, por lengua, cultura, historia o tradición propias, presenten la entidad de *Pueblos*. Digo que se trataba de una serie de propuestas porque se reiteraban a cada ocasión de uso entonces indebido de tal calificativo por el Tratado-Constitución. Pues bien, la insistencia, como hemos comprobado, ha sido en vano. Los usos del lenguaje resultan no sólo significativos, sino también comprometidos (6).

#### IV. Un derecho (por lo pronto) neutralizado

En la Parte Segunda del Tratado-Constitución viene la Carta de Derechos de la Primera Convención. Ha de ser relevante lo que en ella pueda interesar a nuestro asunto pues, al contrario que el orden de las instituciones, el registro de los derechos, por constituir libertades, no deja trazado, sino que mantiene abierto un horizonte, el de la dinámica que sus titulares impriman a las capacidades así reconocidas. Dejemos ahora al margen que el Tratado-Constitución ponga empeño en entornar dicha misma apertura con el cierre del marco institucional donde queda definitivamente encuadrada, como Parte Segunda, la Carta de Derechos (art. I.10.2.d: «... Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por la Constitución y por las medidas adoptadas en aplicación de ésta»; art. II.112.2: «Los derechos reconocidos por la presente Carta que se mencionan en otras Partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas»). Son cláusulas de claudicación en palabras acertadas de un agudo constitucionalista frente a tanta lectura ingenua, o falta de lectura quizás, de la Carta de Derechos y del Tratado entero (7). Mas veamos tan sólo cuanto la Carta contenga a lo que aquí importa, lo que no parece que sea mucho.

Salvo en el pasaje del Preámbulo ya citado («...dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local»), la Carta de Derechos no toma en consideración como posibles sujetos a *Pueblos* ni nada similar, pero contiene un artículo sobre «Diversidad cultural, reli-

---

(6) Para las posiciones del convencional que impulsa las propuestas lingüísticas, Neil MACCORMICK, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 2002.

(7) Pedro CRUZ, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid 2004, pp. 115-119: *La Carta, o el convidado de piedra*, con una salvedad tan sólo entre descarte y encarte, p. 119: «Acaso contra todo pronóstico, tampoco es de descartar que la Carta cobre vida propia».

giosa y lingüística» con un pronunciamiento tan resuelto como sumario: «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística» (art. II.82). Eso es todo. Como por lo demás también ocurre con los artículos consecutivos referidos a «Igualdad entre mujeres y hombres» y a «Derechos del niño», se registran principios y pautas, pero no se reconocen derechos. Lo primero, al contrario que lo segundo, queda a cargo, no de los sujetos de libertades, sino de las instituciones establecidas. Para lo que pudiera aquí importarnos, no hay reconocimiento de derecho a la cultura propia, sea o no aquella con la que se identifica oficial u oficiosamente un Estado miembro de la Unión.

Fuera de la Carta de Derechos, en la Parte Primera del Tratado-Constitución, hay un registro que pudiera interesar a tal específico derecho a cultura propia no coincidente con *cultura nacional*: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías» (art. I.2). No se concreta más, pero el lenguaje resulta suficientemente expresivo como para identificarse sus términos de referencia. *Derechos de las personas pertenecientes a minorías* es expresión que remite a un estándar de derechos humanos definido por el derecho internacional y adoptado por el Consejo de Europa. No hace falta recordar que constituyen referencias expresas del Tratado-Constitución ambos cuerpos normativos de derechos humanos, tanto el de Naciones Unidas como el Consejo de Europa, muy particularmente, como europeo, este segundo: «La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales... Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales... forman parte del Derecho de la Unión como principios generales» (art. I.9.2 y 3).

El estándar tanto internacional como europeo de derechos humanos marca en realidad un mínimo, pues reconoce tan sólo «el derecho de personas pertenecientes a minorías» sin extenderse ni a una dimensión ni a un problema que actualmente se debaten en el seno de Naciones Unidas. La una es si tal reconocimiento no debiera extenderse al de la autonomía colectiva que preste debida garantía al propio derecho individual. El otro consiste en si no estará comprendiéndose dentro de la categoría estrecha de *minorías* el caso de *pueblos* con título a derechos como tales (8). Advirtamos en todo caso que ni siquiera la referencia a dicho estándar mínimo de derecho humano figura en la flamante Carta de Derechos del Tratado-Constitución de la Unión Europea. El registro que en cambio apa-

---

(8) S. James ANAYA, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid 2005.

rece en la Carta Orgánica tampoco ha sido aportación de la Segunda Convención, pues es añadido de última hora sin más plasmación que su propio enunciado en sede extravagante, como puede verse. No se trata de descuidos e improvisaciones. Todo ello puede tener su explicación.

El Consejo de Europa cuenta con un específico Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales que responde al estándar internacional de derechos humanos (9). Podría pensarse que todos los Estados miembros lo asumen y que, en consecuencia, por dicha vía, ya es prácticamente derecho de la Unión Europea. Mas no es así. Un Estado nuclear, como lo sea Francia, ni lo ha ratificado ni tiene intención de hacerlo. No está dispuesto a aplicar dicho estándar ni en el territorio metropolitano ni el colonial que como tal no se reconoce, así por ejemplo el caso de la Guyana en América o el de Nueva Caledonia en Oceanía, sobre lo cual el Tratado-Constitución no tiene nada que objetar. No olvidemos que Europa ya no es lo que era en sus buenos tiempos imperiales, pero que sigue todavía siendo más que Europa. En sitios como Guyana y Nueva Caledonia también puede que haya pueblos y además nada europeos (10).

Son los Protocolos adicionales a la obra de las dos Convenciones las piezas más expresivas de dichos detalles con lo que dicen y con lo que callan. Mencionan como caso especial, manteniendo por ejemplo el franco que ya no es divisa en Europa, a Nueva Caledonia, mientras que de Guyana donde se habla es en el cuerpo del texto, porque la primera se tiene por Territorio de Ultramar y la segunda por Francia, Francia misma, Departamento suyo, por ultramarino que también sea. Véase además lo que se manifiesta por el Protocolo 32, el «relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales»: «El acuerdo... garantizará que ninguna de sus disposiciones afecte a la situación particular de los Estados miembros... en particular... respecto... a las reservas al Convenio Europeo formuladas por los Estados miembros» (art. 2). Relaciónese con lo recién indicado para apreciarse el alcance de este tipo así nada disimulado de previsiones.

Añádase la clave de una inmigración creciente, originaria en buena parte de las antiguas colonias, respecto a la que hay en el Tratado-Constitución una disposición al respeto de culturas, pero no al reconocimiento de derecho a la propia. En estos términos de derechos, resulta todavía un

---

(9) Conviene acudir directamente a la página específica de minorías del sitio web del Consejo de Europa: <http://www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm>.

(10) P. GUTIÉRREZ VEGA, *Unida en la diversidad. Pueblos indígenas y Constitución de la Unión Europea*, en el volumen citado que edita junto a E. GÓMEZ CORONA y R. LEÑERO BOHÓRQUEZ, *Una Constitución para la Ciudadanía Europea*, pp. 131-153. Para Francia y sus dominios, hay sitio oficial de información poco fiable al propósito: <http://www.outre-mer.gouv.fr/outremer/front>.

reto por afrontar (11). El Tratado-Constitución contempla una *política común* eludiendo siempre tal compromiso de reconocimiento para parte ajena: «La Unión...garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países» (art. III.257.2).

Como usualmente se arguye que, si la Carta de Derechos descuida los derechos colectivos, es por asegurar los individuales, advirtamos que sus capítulos ya aludidos de la mujer y de los niños tampoco están mínimamente a la altura de los estándares internacionales de derechos humanos. Dejemos también al margen el empecinamiento usual entre profesionales del derecho en la contraposición entre derechos individuales y derechos colectivos como si fueran refractarios, cuando los segundos pueden ser realmente precisos para los primeros. Sin ir más lejos lo demuestra la misma existencia de los Estados con unos poderes constitucionales que no son sino derechos colectivos (12).

## V. Escatocolos con explicaciones

El Preámbulo General, el que procede de la Segunda Convención, contiene un pronunciamiento sobre la Carta de Derechos que puede afectarles de un modo neurálgico: «Los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea». La regla se reitera en la misma Carta: «Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros» (art.II.112.7). He aquí un bizarro mandato, por cuanto que se dirige a la justicia, de interpretación obligada, más que auténtica, del cuadro de los derechos conforme a unos problemáticos apuntes, como ciertamente lo resultan las referidas *explicaciones de los Praesidia* de las Convenciones. Basta con ojearlas para constatarlo. Están a la vista porque se comprenden entre los escatocolos del Tratado-Constitución con el mismo valor de norma convenida entre Estados y ahora constituyente de

---

(11) Ruth RUBIO-MARÍN, *Immigration and Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge 2000.

(12) Puedo remitirme, por no distraerme ahora, a *Multiculturalismo constitucional, con perdón, de veras y en frío*, en *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 47, 2002, pp. 35-62.

la Unión. Las explicaciones ya no son meras motivaciones ni interpretaciones, sino que se elevan a disposición constitucional ellas mismas (13). Prestemos atención a lo que toca al artículo de la *diversidad cultural*.

Según lo que constituye la línea general de tales explicaciones, su primer mensaje para dicho artículo es el de que no hay novedad. Se relacionan los precedentes del reconocimiento de la *diversidad cultural* en el derecho de las Comunidades y de la Unión desde un momento fundacional, el del Tratado de Roma de 1957: «Este artículo se ha basado en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y en los apartados 1 y 4 del artículo 151 del Tratado CE, sustituidos ahora por los apartados 1 y 4 del artículo III-280 de la Constitución, relativos a la cultura...». Si acudimos a las referencias y guardamos atención, nos llevaremos una sorpresa, bien que ya, a estas alturas, relativa. Sencillamente comprobaremos que la *diversidad cultural* se reduce a la existente entre las *identidades nacionales*, la de los Estados miembros. ¿Qué valor puede realmente tener esta pauta interpretativa o incluso, como se pretende, directamente normativa?

Hay más. Respecto al mismo artículo las explicaciones añaden todavía algo y esto es que «se inspira asimismo en la declaración n.º 11 del Acta final del Tratado de Ámsterdam sobre el estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales, que se recoge ahora en el artículo I-52 de la Constitución». He a mano esta última referencia en el mismo Tratado-Constitución: «La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas...».

---

(13) La integridad del texto ha constituido un problema en la propia convocatoria precipitada del referéndum consultivo el 20/II/2005 para la ratificación por España del Tratado-Constitución. La pregunta se formula como si la referencia no fuera problemática: «¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?» y sin que el mismo decreto de convocatoria especificase nada al respecto (BOE de 15/I/2005), cuando hubiera bastado con hacer remisión a la publicación oficial del texto íntegro por el diario oficial europeo (DOUE de 16/XII/2004, con la debida versión en castellano). La edición exenta publicada por el BOE para información ciudadana con vistas al referéndum era reconocidamente incompleta, advirtiendo una nota preliminar que faltaban todas las adiciones. Una hoja volandera, cuyo valor ignoro, incluida bajo el título de «Ejercicio del derecho de sufragio activo» junto a las papeletas con las opciones de votos positivo, negativo y en blanco en el sobre del buzoneo oficial a toda la ciudadanía procedía a su vez a una advertencia más cumplida especificando un índice de contenidos en un modo definitivamente defectuoso o incluso, respecto a los escatocolos, nuevamente incompleto: «El Tratado también consta de 36 protocolos y dos anejos, que forman parte integrante del mismo. Su voto afecta a la totalidad del texto» (tras los dos anexos hay todavía un par de extensas declaraciones). El encabezamiento del prospecto («El Tratado Constitucional que se somete a referéndum se estructura en cuatro partes», lo que deja de entrada fuera de juego a todos los apéndices), y la composición gráfica (aprovechándose para el añadido el espacio de respeto al pie) acusa que la advertencia es un verdadero estrambote. Un par de semanas antes del referéndum diseminé por la red un mensaje con la duda sobre la indefinición del texto sometido a votación. Por mi parte ahora advierto que con eso de la escatología sólo indico, sin intención irónica ninguna, lo que notarialmente significa, esto es, que todo ese aparato se sitúa hacia el final, bien que éste se alargue tantísimo en el caso.

Obsérvese que la referencia es a religiones oficiales u oficiosas de Estados. He ahí una nueva reducción de la *diversidad cultural*, ahora a *identidades religiosas nacionales*. Pues hasta el momento los Estados miembros son cristianos en algún grado, inclusive los laicos, dejemos al margen la interesada hipocresía del debate habido sobre el cristianismo como tradición que la Unión Europea debiera constitucionalmente reconocer y con la que debiera constitutivamente comprometerse (14).

¿Qué espacio cabe, con eso y todo, para la diversidad que interese a culturas no identificadas con Estados como tales salvo en cuanto a su posible diversidad interna que por el Tratado-Constitución se entiende en todo caso constitutiva de la propia *identidad nacional*? Ya conocemos el retruécano envolvente. Cada cual que responda. No se trata aquí de lo que yo piense. Que nadie lo haga por ti, lector o lectora ahora.

## VI. Una región y un pueblo

Los escatocolos deparan más sorpresas. He aquí la principal para el asunto. Se produce con el Octavo Protocolo, referente a «los Tratados y las Actas de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; de la República Helénica; del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia» y en particular respecto a su Quinto Título, relativo al Tratado de Adhesión de los tres últimos. Dejemos otra nueva cosa al margen. Me refiero a que por esta vía escatocolaria, en contraste con el espíritu del Tratado-Constitución, con su vocación de establecer mediante lo primero, el Tratado ya en singular, lo segundo, la Constitución igualmente común, se recuperan a mansalva previsiones diferenciadoras de adhesiones particulares. Algunas interesan al asunto que tratamos. De ahí la sorpresa que digo. Lo es en realidad doble, interesando a una región y a un pueblo, sólo a una y a uno entre la diversidad de regiones y pueblos que puedan existir por Europa. Ambas sorpresas se producen entre las declaraciones referentes en concreto a Finlandia.

Ahí tenemos unas «Disposiciones sobre las Islas Åland», un archipiélago báltico de población culturalmente sueca al que se extienden las fronteras del Estado de Finlandia. Su caso ya se ha mencionado en el cuerpo

---

(14) Para este extremo y por contraste con los prejuicios arraigados en Europa, conviene la perspectiva de *background* islámico: Talal ASAD, *Muslims and European Identity: Can Europe Represent Islam?*, en Anthony PAGDEN (ed.), *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*, Cambridge 2002, pp. 209-227; más en general, el mismo T. ASAD, *Formations of the Secular: Christianity, Islam, Modernity*, Stanford 2003, pp. 127-158: *Redeeming the 'Human' through Human Rights*.

principal, si así puede decirse, del Tratado-Constitución (art. IV.440.5: «El presente Tratado se aplica a las Islas Åland con las excepciones que figuraban inicialmente en el Tratado» de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia), pero ahora se entiende conveniente especificar en el mismo las reservas a favor de dicha humanidad del Báltico (15). De hecho, por lo previsto en la Constitución de Finlandia y en el Estatuto de Autonomía de Åland, instrumentos ambos que han sido revisados tras el ingreso en la Unión Europea, dichas mismas reservas implican más, algo más, de lo que el Tratado-Constitución expresamente declara (16).

El Estatuto de Autonomía de Åland contiene un capítulo, el séptimo, sobre Tratados internacionales, con adiciones ahora a propósito de la Unión Europea, entre las cuales se encuentra la de una representación ålandesa de carácter permanente en el Comité de las Regiones (cap. 9a, sec. 59c). Fácilmente se entiende que tal presencia no mira a un ejercicio de funciones «en interés general de la Unión», como hemos visto que quiere el Tratado-Constitución, sino para defensa de los intereses propios, tampoco los finlandeses, sino los ålandeses. Dicho de otra forma, no resulta de aplicación en el caso la prohibición del mandato imperativo categóricamente establecido por el Tratado-Constitución (art. I.32.4 citado). No es pensable que el acomodo constitucional de Finlandia pueda quedar sobreeséido por el constitucionalismo europeo, y esto pese al propio principio igualmente categórico de primacía del derecho de la Unión (art. I.6: «La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros»), lo cual se formula sin salvedad alguna para el derecho constitucional de Estado. Pudiera la misma si acaso, por salvar a su vez el principio, entenderse implícita en el reconocimiento de las *identidades nacionales* que el propio Tratado-Constitución vincula a *tradiciones* propias y en común de este orden constitucional (art. I.9.3, II.112.4 y III.257.1, además del Preámbulo de la Carta de Derechos).

---

(15) Para ubicación del caso ålandés en las mismas vísperas del cambio constitucional y estatutario al que voy enseguida a referirme, Hurst HANNUM, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia 1990, remisiones del índice de materias, y el material respectivo en su edición de *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Dordrecht 1993, pp. 115-143.

(16) Tanto Estatuto ålandés como Constitución finlandesa pueden localizarse en la red, en el sitio web del Ministerio de Justicia: <http://www.om.fi>, en las dos lenguas oficiales de Finlandia (suomi y sueco), la Constitución también en inglés, francés, alemán, español y saami, y en inglés el Estatuto. Respecto a ortografía, en sueco (lengua única oficial aalandesa, aun siendo Finlandia), la inicial se escribe con la aureola (Åland), pronuncia de forma sensiblemente diversa a la «a» simple, tirando a «o» larga y cerrada, bien que estén en uso internacionalmente las transcripciones tanto Aaland como Aland sin más. Similar es la práctica entre Sami y Saami que también ahora veremos. La doble «a» es grafía finlandesa.

Entre las mismas declaraciones escatológicas referentes a Finlandia, aparece también una interesante a un *pueblo*, con el uso expreso de este término de identificación que, de no tratarse de Estado, parecía radicalmente descartado, aun con la alusión que vimos en el Preámbulo de la Carta de Derechos, por parte del Tratado-Constitución: «Declaración relativa al pueblo sami». Se trata de la humanidad aborigen de *Sapmi* o, en terminología ajena, Laponia, la cual en realidad se extiende entre las fronteras estatales de Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia. Es un *pueblo* no sólo *transnacional* sino también *transeuropeo* si identificamos Europa con la Unión (17). Y es el pueblo originario que permanece a lo ancho de dicho territorio. Por tales circunstancias tiene acceso a foros de *pueblos indígenas* en Naciones Unidas. Existe además un Consejo Nórdico Sami común a todo el pueblo sami y un Consejo Parlamentario entre los tres parlamentos samis, el de Noruega, el de Suecia y el de Finlandia, pues no lo hay en Rusia. La posición de derecho de este pueblo desborda tanto a Finlandia y a Suecia como a la Unión Europea (18).

Lo hace aunque no sea nada de eso lo que concretamente se reconoce en dicha declaración apendicular del Tratado-Constitución, sino tan sólo algún aspecto de su cultura distintiva. Advirtamos también que hay otra alusión, ésta implícita, en el cuerpo mismo, en la parte aparentemente principal, del Tratado-Constitución. Se produce en sede de «Cohesión Territorial» por vía de proyectarse intervención europea en territorio sami sin ninguna mención de reconocimiento de presencia de un pueblo, ya no digo de su derecho: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. En particular, la Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención...

---

(17) El mismo sitio del Ministerio de Justicia finlandés remite, bien que mediante el concepto menos adecuado de minoría (<http://virtual.finland.fi/info/english/minorit3.html>), a información sobre el pueblo sami notificando además que Finlandia tiene bajo consideración la posibilidad de ratificación (como ya ha hecho Noruega, pero no Suecia ni Rusia) del *Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas* (<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>) que comienza por la definición: «Pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas», guardando «la conciencia de su identidad indígena» como «criterio fundamental» éste último para la correspondiente identificación.

(18) John B. HENRIKSEN, *Saami Parliamentary Co-Operation: An Analysis*, Copenhagen 1999; Eva JOSEFSEN, *The Sami and the National Parliaments: Direct and Indirect Channels of Influence*, en KATHRIN WESSENDORF (ed.), *Challenging Politics: Indigenous Peoples' Experiences with Political Parties and Elections*, Copenhagen 2001, pp. 64-92. También se tiene sitio propio: <http://www.saamicouncil.net>.

a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población...» (art. III.220). Los apéndices siguen desbordando el cuerpo del Tratado-Constitución y la presencia de algún pueblo, al menos de uno a la vista del propio texto, sus previsiones por entero. Tampoco pensemos que el caso de Åland sea, por único bien reconocido, exclusivo (19).

## VII. Otros pueblos y otras regiones

Si contamos al sami, resulta que encontramos en el Tratado-Constitución, no veinticinco pueblos, sino vientoséis, o quizás incluso veintisiete, pues también tenemos mencionado a uno europeo: «El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo...» (arts. I.49 y II.103). Puede ser en este caso de momento un espejismo causado por la laxitud del lenguaje. *Defensor del Pueblo Europeo* no responde a la constancia de una existencia, sino al uso acuñado de calificar de ese modo a una institución encargada de defender no a un pueblo ni a unos pueblos, sino a ciudadanos y ciudadanas. Quizás, entre todos los censados o meramente aludidos por el Tratado-Constitución, estrictamente entre ellos, pueblo sea tan sólo en rigor uno, el sami, pero no voy a adentrarme en la consideración de una posibilidad que nos llevaría demasiado lejos. Pongamos que, según el Tratado-Constitución, son los pueblos veinticinco más uno y que la comparecencia de este singular puede ser lo más significativo del censo.

Por vía de Protocolos, la escatocolaria realmente, se añade alguna previsión interesante al conjunto de las regiones. Ahora en los apéndices, pues no en el cuerpo, se contempla la participación más formal del Comité de las Regiones en el proceso normativo de la Unión: «Antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas...» (prot. 2, art. 2), con subsiguientes garantías, inclusive la de acceso de dicho Comité al Tribunal de Justicia en defensa de esta competencia. Se prevé por este Segundo Protocolo: «El Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta» (art. 8). La previsión en cambio no se hace respecto al Comité Económico y Social que hemos visto ubicarse por el Tratado-Cons-

---

(19) B. CLAVERO, «Territorios forales». *Página española del palimpsesto europeo*, en Pierangelo SCHIERA (ed.), *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati*, Bolonia 1993, pp. 15-45, y la compañía.

titución junto al de las Regiones (art. I.32.1 citado). Y la ubicación literalmente marginal que ambos así comparten se mantiene por igual, pese al cambio relevante de funciones, para el Comité de las Regiones.

El Segundo Protocolo, al que también ya me referí con anterioridad, versa «sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». El Primero se ocupa de «la función de los Parlamentos nacionales» en la línea ya referida que se entiende aplicativa de tal principio de subsidiariedad. Obsérvese que su extensión no se produce dándosele entrada a «las Regiones con competencias legislativas» en virtud del propio Tratado-Constitución, según recomendaría la propia lógica del principio, sino dirigiéndosele, podría incluso decirse que desviándosele, hacia el Comité, hacia este organismo que, como ya nos consta, las representa y no las representa. El argumento de que éste constituye la institución europea, y no las *Regiones* mismas, no puede regir cuando los *Parlamentos nacionales* se desdoblan en cámaras de Europa. No es juego de palabras eso de representar y no representar a un tiempo.

Juegos de adivinanzas caben con las regiones. Para el Tratado-Constitución son no se sabe cuántas más una, pero una singular, Åland, que puede ser la significativa. Constituye la muestra de que, para el constitucionalismo europeo, no sólo hay que estar a las previsiones del Tratado-Constitución, lo mismo que, para los constitucionalismos *nacionales*, tampoco hay que estar en exclusiva a las disposiciones de la correspondiente Constitución de Estado. Un mero Estatuto de Autonomía puede perfectamente prevalecer sobre el nivel ahora doble de Constituciones. Y para todos estos constitucionalismos, también para el *regional*, ya ha de estarse también por supuesto al orden internacional de los derechos humanos.

Respecto a nuestro punto estricto de lo que haya en una palabra, la de *pueblo*, dentro de un texto, el del Tratado-Constitución, no tengo conclusión que ofrecer. Tampoco voy a disculparme pues no creo que pueda haberla. Como suele ocurrir entre quienes producen de un modo u otro, en uno u otro grado, derecho, los padres y las madres del Tratado-Constitución de la Unión Europea pueden haberse hecho la ilusión de que se adueñan de las palabras al aplicarlas en normas, pero el lenguaje se resiste a este dominio. A los mismos efectos del constitucionalismo europeo, *pueblo* mantendrá de seguro un significado mucho más rico que el pretendido, entre sus actos afortunadamente fallidos, por el Tratado-Constitución.

## VIII. Constitución, Constituciones y Estatutos

El Tratado-Constitución de la Unión Europea es por fortuna un texto enrevesado que ni sus autores, madres y padres, han sido capaces de

controlar. Comienza por componerse de estratos de textos no bien empalmados. Como norma sin embargo es desde luego una sola, toda ella del mismo rango y también formalmente del mismo tiempo, con la consiguiente prevalencia de las disposiciones particulares sobre las generales, lo cual viene a ser, dada su textura, de los apéndices sobre el cuerpo. La lectura hasta el momento, sobre todo a efectos de propaganda, ya sé que es a la inversa, pero, si prospera finalmente, la propia práctica pondrá las cosas en su sitio. Lo que a su vez no será forzosamente lo previsto por el mismo texto, el del Tratado-Constitución. Su propia textura interna ya le imprime tensiones y permite dinámicas de modo que dejan más cosas abiertas de las pretendidas por los Estados constituyentes de Europa. Hemos podido apreciar momentos en los que, por cerrarse puertas, se abren resquicios. Afortunadamente, el Tratado-Constitución no es una pieza redonda que se haya hecho de una sola tacada cuidándose el terminado. Por suerte no está acabada. Ni siquiera justamente lo intenta de cara tanto a los constitucionalismos *nacionales* como al orden internacional de derechos humanos.

La secuencia y relación entre los estratos no es lineal ni unívoca. Cuando se advierten unos roces y unas chispas, suelen explicarse por el desenvolvimiento temporal de la misma elaboración del texto. La Convención Primera, la que produjera la Carta de Derechos, habría comenzado con buen pie y no mal ritmo. La Segunda, la responsable de la Carta Orgánica, ralentizaría e incluso en algo torcería el paso. La fase última y prolífica, la que se concluye con la Conferencia Intergubernamental, habría alterado la dirección en la línea de recuperación y hasta de fortalecimiento de las posiciones de Estados. Con ello, el espíritu prevalenciente sería este final. Si nos dejamos de ilusiones, se ofrece ciertamente esa apariencia, pero el proceso de producción del texto es mucho más complejo no resultando nada unidireccional. Repásense los diversos extremos que han ido poniéndose de manifiesto y creo que podrá apreciarse la complejidad que digo.

Es de orden mayor además porque el Tratado-Constitución de la Unión Europea no puede cerrarse sobre sí mismo. Hace el intento en momentos de cara a *pueblos*. Vemos cómo formula verdaderas cláusulas de bloqueo de una representación adicional a la de Estados, las cuales no pueden realmente sostenerse si consideramos la apertura y la dinámica obligadas para un constitucionalismo de segundo grado como este europeo. Para el mismo, para su propio establecimiento interno, han de contar no sólo las Constituciones *nacionales*, sino incluso los Estatutos o normas equivalentes, díganse también Constituciones, de regiones o territorios autónomos en el interior de los Estados miembros. En el propio Tratado-Constitución hay una resistencia superior a lo segundo, al *constitucionalismo* regional, que a lo primero, al constitucionalismo *na-*

*cional*, pero dar entrada a esto, como ha de hacer, es concedérsela a aquello. No hay a estas alturas posibilidad de desconexión. Para el caso de España al menos, tan abierto se encuentra hoy el constitucionalismo *nacional* como el europeo. Son vasos comunicantes (20).

Las piezas están por componer. No caigamos sin embargo en tentaciones por ceder al dudoso *sex-appeal* del Tratado-Constitución. Como ya he referido, nos sugiere la amalgama de unas *tradiciones* que, por resultar tanto propias de las *identidades nacionales* como comunes también a Europa, merecería revitalizarse. No está la historia europea, la jurídica inclusive, para estos trotes. No removamos cementerios literales (21). Europa ha destruido pueblos a mansalva, propios y ajenos. ¿Qué necesidad hay de hacerse ilusiones con la historia para establecerse sistemas de derechos como hayan de serlo concurrentemente los *regionales*, los *nacionales* y el europeo? He ahí, no en otra parte, el imperativo constitucional propio y común respecto a individuos y a pueblos (22).

En el caso de Finlandia, la Constitución reconoce, antes de que lo haga el Tratado-Constitución, a un *pueblo*, el sami, así como en consecuencia también ya se hiciera por el Tratado de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Hay extremos en los que el derecho constitucional europeo resulta derivado, se reconozca o no, del derecho constitucional *nacional* o incluso en los que puedan serlo ambos, el uno y el otro, respecto al derecho de un *pueblo*, derecho originario el *regional* entonces. El pueblo sami es reconocido como *Urfolk* (en suomi, mediante préstamo

---

(20) Cuando estoy dando la última mano a estas páginas, en la reunión de 4/III/2004, el Consejo de Ministros toma el extraño acuerdo de remitir al Consejo de Estado no tanto una consulta, como la propuesta de que el mismo elabore y articule un proyecto de reforma constitucional sobre cuatro extremos en exclusiva entre los cuales una mayoría de tres interesa de lleno a la cuestión que estamos viendo: Constitución Europea, Comunidades Autónomas e institución del Senado. Más extrañamente todavía, no se efectúa ni sugiere, a estas alturas, relación alguna entre ellas. La extrañeza por partida doble es mía.

(21) Sobre lo que puedan dar de sí unas *tradiciones* a la hora de la verdad respecto a derechos de personas, ya ni digo de pueblos. B. CLAVERO, *Sexo de derecho, acoso de justicia*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 52, 1998, pp. 189-217, con la vergüenza de haber sido quien proporciona el materia histórico a una jurisprudencia vejatoria: *Beati dictum. Derecho de linaje, economía de familia y cultura de orden*, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 63-64, 1993-1994, pp. 7-148. Más en serio, Christian JOERGES y Navraj Singh GHALEIGH (eds.), *Darker Legacies of Law in Europe: The Shadow of National Socialism and Fascism over Europe and its Legal Traditions*, Oxford 2003.

(22) El proyecto académico de historia integral europea más interesante en sí, lo que no significa que lo sea, éste como ningún otro, para la construcción actual de Europa, resulta el de la colección en curso, que se edita simultáneamente en inglés, francés, alemán, español e italiano, dirigida por Jacques LE GOFF, *Faire l'Europe o La Construcción de Europa*, reservándose el director un volumen medieval cuyo título aparece sintomáticamente, tras más de un clásico sobre el presunto *Nacimiento de Europa* por aquellos socorridos tiempos, bajo interrogante prosopopéyico más bien retórico: J. LE GOFF, *L'Europe est-elle née au Moyen Age?*, París 2003. ¿Cómo no iba a hacerlo si así se está pariendo ahora con pedigrí medieval y todo?

alemán, pueblo indígena) por la Constitución de Finlandia (cap. II, art. 17) y no sólo, como antes señalé, por el orden internacional.

Vista la posibilidad, no tiene por qué constituir para la Unión Europea excepción en vez de regla el reconocimiento de pueblo con el apellido que fuere. Al fin y al cabo es lo que requeriría el principio de subsidiariedad que el Tratado-Constitución resueltamente asume incluso con referencia a *nivel regional* (art. I.11.3: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local...»).

¿Por qué este de la subsidiariedad es principio que opera tan limitada y controladamente a los propios efectos constituyentes? ¿Y cuánto juego no cabe todavía que desplieguen Constituciones de Estados y Estatutos de Pueblos como contribución interactiva en libertad y democracia a la propia construcción del constitucionalismo europeo? ¿Qué no puede aportarse desde España con reforma constitucional y reformas estatutarias pendientes? Veremos, digámoslo así en plural (23).

### **Apéndice: Pueblos españoles y otros pueblos europeos**

La Constitución Española de 1978 proclama de partida que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Unos «pueblos de España» en plural sólo comparecen en su preámbulo para acreditárseles reconocimiento y protección por parte de «la Nación española» en singular y con mayúscula.

La asunción de los «poderes del Estado» por «el pueblo español» reviste desde luego una importancia trascendental tras una larga dictadura y tras toda una historia previa bastante más dilatada de constitucionalismo a medias, quiero decir de constitucionalismo no del todo comprometido ni respetuoso con las libertades incluso más elementales. Dicha Constitución, la española actual, se caracteriza por tal compromiso y tal

---

(23) En el chat referido que me ha ayudado a la preparación de estas páginas habrá podido observarse que prevalece la presencia de juristas del País Vasco. Si el caso no lo he considerado aquí no es porque no se tenga presente, sino porque no hay todavía base para ello en ninguno de los *constitucionalismos* que hoy están operativos y andan abiertos por Europa entre el continental y el regional. Al contrario por ejemplo que en Finlandia y salvo un retoque ineludible respecto al sufragio municipal como bien se sabe, sigue a la espera en España, aunque no guste reconocerse ni por el Tribunal Constitucional, la necesaria reforma consecuente (pues tal no parece la recién planteada) con la constitucionalización de la Unión Europea. La palabrota quien la lanza ahora, como ha podido verse, es Pedro Cruz. Me llamó la atención que en el coloquio de las jornadas no hubiera cuestión sobre los pueblos de España. Ahora me autocuestiono para reproducir como apéndice un artículo publicado en *El Correo* del País Vasco el 5/XII/2003.

respeto, por traer un constitucionalismo realmente en serio. Pues cunde la mezquindad de ignorarlo, reconozcamos que unas libertades de todas y todos están hoy garantizadas gracias a ella.

Algún problema puede sobrevenir en su propio terreno que será de orden menor si no afecta a libertades o si conseguimos manejarlo de forma que no lo haga. Me refiero ahora a este principio de asunción de poderes por parte de un pueblo tan en singular, el pueblo español. Puede afectarle de inmediato el propio desarrollo constitucional que, en materia de autonomías, va bastante más allá de lo inicialmente previsto, tanto por la generalización de las mismas como también y sobre todo por la singularidad de algunas al fundarse en derecho histórico particular antes que en la Constitución compartida. Es éste el caso más claro de Navarra e igualmente el del País Vasco. Aunque no suela reconocerse en estos precisos términos, unos pueblos en plural concurren de tal modo, por una vía estatutaria, a la misma determinación constituyente. Si no hay un desbordamiento descontrolado, es porque tal concurrencia se produce gracias también a la Constitución.

Viene últimamente otra oleada más caudalosa, la del constitucionalismo europeo o más en concreto la del «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» acordado por la Convención Europea de 2003. Es el último paso de un proceso de constitucionalización que arranca tres años antes con la Carta Europea de Derechos Fundamentales cuyo preámbulo se inicia a su vez de este modo: «Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes». Está construyéndose un hogar en común con las vigas maestras de unos derechos fundamentales y unas instituciones constitucionales. Los unos se declaran y las otras emanan no de un pueblo en singular, sino de unos pueblos en plural.

No está meramente elevándose un edificio, el europeo, sobre otros, sobre los hogares constitucionales de los Estados como si éstos sólo prestasen unos cimientos. Está construyéndose dentro de las propias estancias y así reconstruyéndose una misma fábrica. Ejemplifico. Conforme al proyecto de Tratado-Constitución, tanto los gobiernos como los parlamentos de Estados se desdoblan definitivamente en cuanto que instituciones al tiempo europeas cubriendo funciones propias del nuevo constitucionalismo adicionales a las de origen. Así, el ejecutivo intergubernamental europeo será controlado por los parlamentos que se dicen «nacionales», los de Estado, y no en cambio por el Parlamento Europeo, el cual no cuenta con dicha competencia concreta y en todo caso necesaria de control político.

Imaginemos que un Estado miembro de la Unión Europea constituido como Monarquía resolviese reconstituirse como República y quisiera op-

tar por un régimen presidencialista, esto es, por un ejecutivo responsable directamente, igual que el propio parlamento, ante el sufragio ciudadano. Es fórmula que abunda por el mundo y posibilidad que no cabría dentro de la Unión Europea. Según el diseño previsto, fallaría un mecanismo clave de control político. El Tratado-Constitución es explícito en este punto: «Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos, que serán responsables ante los parlamentos elegidos por sus ciudadanos» (24).

A lo que ahora nos importa, observemos cómo unos pueblos europeos están constituyéndose entre sí y conjuntamente, contribuyendo de forma solidaria no sólo a la elevación del edificio común, sino también a la remodelación del particular. Difícil sería superponer por las buenas un constitucionalismo al otro. Los derechos son en sustancia los mismos y un orden de instituciones ha de compartirse. Unos pueblos de Europa han dejado de constituirse por su cuenta a sí mismos para integrarse tan sólo a continuación, una vez constituidos. Han pasado al planteamiento de un constitucionalismo tan integral como plural entre ellos. El Tratado-Constitución se dirige a reconstituir al menos a los Estados.

Es la gran novedad de la construcción específicamente constitucional de Europa que sólo se formula y emprende ahora con el nuevo milenio. La pluralidad constituyente por concurrencia de pueblos va más allá de la propia composición actual de la Unión Europea. A la Convención que ha acordado el texto del Tratado-Constitución han sido convocados representantes gubernamentales y parlamentarios de los Estados no sólo miembros, sino también candidatos. Opera el principio de que un pueblo no debe constituir a otro pueblo. Dicho de otra forma, los Estados miembros no deben constituir a los Estados candidatos.

Al decirlo de esta otra forma puede parecer que se acepta una ecuación en realidad bastante problemática. Me refiero a la equivalencia entre pueblos y Estados. Para el actual diseño europeo, para el propio Tratado-Constitución, un cuestionamiento no llega en realidad a plantearse. Con-

---

(24) Este concreto extremo ha variado en las versión definitiva del Tratado-Constitución: «Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos» (art. I.46.2). Se habrá observado también que, entre la Segunda Convención y la versión final, se ha producido, entre tantas variantes incluso de traducción, una en el nombre del Tratado-Constitución, antes «por el que se *instituye*» y ahora «por el que se *establece*». En las jornadas y debates de estos meses, he contemplado cómo hasta constitucionalistas e internacionalistas se equivocaban de texto. Respecto al extremo, obsérvese que la redacción primitiva no era exactamente descuidada. Como los jefes de ejecutivos *nacionales* participan directamente en el ejercicio del poder legislativo europeo, el control que les falta en Europa se endosaba al más constante e inmediato de los parlamentos *nacionales*, no así sólo al electoral periódico. El cabo queda finalmente suelto por lo que toca al juego institucional europeo. Sobre esto de la soltura, puedo remitirme a *Constitución Europea e historia constitucional El rapto de los poderes*, en *Crónica Jurídica Hispalense*, 3, 2005.

forme a su planta efectiva más allá de la primera frase de un preámbulo, los pueblos constituyentes de Europa resultan los Estados europeos, tan sólo ellos. Valoremos sin embargo el dato positivo de la pluralidad constituyente. En el ámbito de la construcción europea ya nadie se constituye en solitario. No ha de hacerlo en teoría ningún pueblo ni respecto a sí mismo ni, aún menos, respecto a otros pueblos. Las Constituciones de Estado pueden seguir alimentando una ilusión de singularidad ya vana.

En el caso de España se mantiene y transmite la ilusión por el texto constitucional y todo un séquito que lo inmoviliza y empobrece, pero no por una realidad constituida que afortunadamente resulta más compleja. Aunque en términos bastante desiguales, la pluralidad constituyente cobró cuerpo a partir de las propias previsiones constitucionales y a través suyo incluso para superárseles. El capítulo tercero del título octavo de la Constitución, el que se refiere a autonomías, hoy testimonia un tiempo que, desde su base misma de partida, fuera pronto realmente sobrepasado. Lo que contempla es una transición hoy pretérita. Ese capítulo ya es historia. Habría de replantearse de raíz ahora con vistas no sólo a un desenvolvimiento habido, sino también al que se viene literalmente encima de parte de Europa. Tendría que producirse una nueva concurrencia constituyente si es que el segundo desbordamiento, el europeo, se quiere también, en el buen sentido, controlar.

Lo que tenemos en cambio por una parte española, la de aquella parte que se predica constitucionalista en plan militante, es la apología recurrente de la parálisis constitucional, y por una parte vasca, la que se confiesa nacionalista en términos beligerantes, el empeño no menos empecinado por constituirse a sí misma en solitario y también, de rebote, constituir a las partes vecinas. En el País Vasco, una parte pretende ahora reconstituir por sí sola a quienes, sin exclusiones impuestas, a salvo así las voluntarias, vienen concurriendo desde 1978, gracias a la Constitución y a los Estatutos, en una pluralidad constituyente.

Ampliando, participando e integrando la noción de pueblos, no dejándoles definitivamente reducidos al club exclusivo de los Estados constituidos, apliquemos la lección europea. Parece lo debido. Que ningún pueblo constituya a otro pueblo. Que los pueblos se acuerden y concurren a constitución común y a constituciones en común.

Al menos por Europa ya pasaron los malos tiempos en los que una facción de un pueblo se arrogaba, por nacionalista, el poder de constituir al pueblo entero. Un pueblo, incluso cuando forma Estado, tampoco es algo tan dado ni tan definido como para permitirse a estas alturas tamaños excesos contra, en definitiva, los individuos y sus libertades.

