

ESTUDIOS



# INTEGRACIÓN POR MEDIO DE LA CONSTITUCIÓN - PROPÓSITOS Y PERSPECTIVAS EN EL PROCESO EUROPEO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN

DIETER GRIMM\*

*Catedrático de Derecho Público  
Universidad Humboldt de Berlín*

## SUMARIO

- I. Efectos normativos y simbólicos de la Constitución
- II. Presupuestos de la fuerza integradora de las constituciones
- III. La capacidad integradora de una constitución europea

## I. EFECTOS NORMATIVOS Y SIMBÓLICOS DE LA CONSTITUCIÓN

Cuando hablamos de *integración por medio de la constitución* nos referimos a efectos no jurídicos de un objeto jurídico. El objeto y el efecto deben, pues, considerarse por separado. El objeto, la constitución, es un conjunto de normas jurídicas que se diferencian de las demás normas jurídicas, de un lado, por su contenido; de otro, por su rango. Atendiendo a la materia que regulan, las normas constitucionales se refieren a la formación y el ejercicio del poder político. En rango preceden a todas las demás normas jurídicas. El efecto, la integración, es un proceso efectivo, en el cual los miembros de una comunidad desarrollan un sentimiento de pertenencia común y conforman una identidad colectiva que les distin-

\* Dieter Grimm, magistrado emérito del Bundesverfassungsgericht, es en la actualidad también Rector del Wissenschaftskolleg de Berlín. El texto constituye una versión revisada de la conferencia impartida en la Humboldt-Universität el 12 de Julio de 2004, bajo el título «Integration durch Verfassung», en el marco del *Forum Constitutionis Europae* que organiza el Instituto Walter Hallstein de Derecho constitucional europeo dirigido por Ingolf Pernice. Traducción al castellano de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez.

ciación entre principios fundamentales para las decisiones políticas y esas mismas decisiones, la posibilidad de adecuarse a nuevas circunstancias, y procura de este modo la continuidad en el cambio.

Justamente por las ventajas que conlleva una constitución como orden jurídico fundamental de la política, y porque pretende ser una ordenación buena y justa, se vinculan a la constitución expectativas que van más allá de su función normativa, ordenadora. Se espera que la constitución efectivamente unifique a la sociedad que se ha constituido a través de ella como grupo dotado de poder, más allá de las contradicciones entre opiniones e intereses que siempre se dan en todas las sociedades. Debe asegurar el consenso fundamental sin el cual parece imposible preservar la consistencia social<sup>4</sup>. Si ello se logra, una sociedad puede incluso referir a la constitución su identidad; la constitución se convierte en un texto en el que tal sociedad se ve fielmente descrita en sus principios fundamentales y en sus aspiraciones. A ello se hace referencia cuando se atribuye a la constitución, junto con su función jurídica, también una función integradora.

Las diferentes funciones actúan, en cualquier caso, en planos diversos. La constitución, legitimación y regulación del poder público se produce en el plano jurídico. La función de constituir poder público es propia, per se, de la constitución; se trata justamente de lo que ella hace: producir y organizar poder público que antes no existía, al menos en tal forma. Lo mismo sirve para la función de legitimación: de la constitución resulta quién está legitimado para el dominio político. No ocurre de modo diferente con su función como regla de comportamiento y control: la constitución contiene tal regla y le confiere validez jurídica. La validez es independiente de si la regla es efectivamente observada o no; no priva al Derecho de su validez el hecho de que sea violado en un caso particular. Su eficacia consiste justamente en permitir declaraciones sobre la conformidad o disconformidad a Derecho de una conducta, vinculando a esta cualificación consecuencias jurídicas.

¿Ocurre lo mismo con la función de integración? ¿Produce ya la propia existencia de la constitución su eficacia integradora? Cabe dudar. En un libro recientemente publicado bajo el título *¿Qué mantiene unida a una sociedad? (Was hält die Gesellschaft zusammen?)*<sup>5</sup>, la constitución no figura como factor de integración. Tampoco resulta difícil encontrar en la Historia constituciones que han dejado pendiente su tarea de contribuir a la integración social. En ella fracasó por ejemplo la Constitución de Weimar, que no sólo no integró a los alemanes tras las profundas convulsiones que siguieron a la primera Guerra Mundial, sino que terminó por dividirlos. Existen, por su parte, constituciones con tan alto grado de fuerza integradora que no permiten negar a la constitución tal eficacia de modo categórico. El ejemplo clásico es la Constitución americana, de la cual se ha dicho que encarna el mito americano<sup>6</sup>.

Mientras que las constituciones siempre desarrollan eficacia normativa, a condición

1 Cfr. Bernhard Peters, *Die Integration moderner Gesellschaften*, 1993; Jürgen Gebhardt / Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Demokratie, Verfassung und Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*, 1994.

2 Cfr. Dieter Grimm, «Welche Elite für welche Gesellschaft?», en Eduard J. M. Kroker (Hrsg.), *Bürgergesellschaft. Was hält unsere Gesellschaft zusammen?*, 2002, pág. 81.

3 Cfr. Niklas Luhmann, «Verfassung als evolutionäre Errungenschaft», *Rechtshistorisches Journal* 9 (1990), pág. 176; Peter Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1998, pág. 28; Dieter Grimm, «Ursprung und Wandel der Verfassung», en Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band I, 3. Aufl., 2003, págs. 17 ss.

gue de otras comunidades. La integración así entendida resulta condición de posibilidad de la unidad y de la capacidad de acción colectivas, a la vista de la pluralidad de opiniones e intereses sociales presente al menos en aquellas comunidades en las que no se pretende suprimir tal pluralidad por la fuerza.

Se trata ahora de preguntarnos si las constituciones tienen la virtud de producir tal efecto integrador, en concreto si cabe esperar de una Constitución europea que promueva la integración de los ciudadanos de la Unión. La respuesta depende del modo en que se verifique la integración social<sup>1</sup>. En la perspectiva de las teorías de la acción, ello ocurre preferentemente a través de valores y normas, que son asumidos en el proceso de socialización e influyen en el comportamiento de los miembros de una sociedad. Conforme a la teoría de los sistemas, son decisivas las presiones que parten de los diferentes sistemas funcionales que operan en la sociedad, y que determinan el comportamiento individual hasta el extremo de que ya no es relevante la motivación normativamente condicionada del actor singular. Conforme a una u otra perspectiva, la contribución de la constitución a la integración social debe buscarse en su capacidad sea para configurar y coordinar sistemas, sea para determinar valores. Ambas propuestas pueden ser compatibles, pues la presión de los sistemas para determinar la acción deja espacios abiertos al comportamiento individual, en los cuales cobran significado las posiciones normativamente conformadas<sup>2</sup>.

Como conjunto de normas de rango supremo, la constitución está orientada primordialmente a producir a efectos jurídicos. Constituye el poder público de una sociedad decidida a la unidad política y establece el modo en que se debe organizar y ejercer, ciertamente con la esperanza de servir así, del mejor modo posible, a las necesidades y a los principios de esa unidad política. La constitución siempre pretende ser un orden *bueno o justo* para la vida política. Para el poder público constituido por ella, la constitución actúa, de manera prospectiva, como criterio de conducta; retrospectivamente, como criterio para que las instancias de control y la opinión pública verifiquen si sus exigencias han sido respetadas o infringidas. Las acciones que infringen la constitución no resultan, pues, excluidas de antemano; pero la constitución permite diferenciar entre mandatos y actos del poder conformes a Derecho o contrarios a él, y regula las consecuencias del ejercicio del poder no conforme a Derecho.

De aquí surgen diferentes ventajas, que convierten la constitución en un significativo logro civilizatorio<sup>3</sup>. Entre ellas se cuenta, ante todo, que el poder político se ejerza de modo regular y no arbitrario. La constitución hace así previsible la acción del Estado y proporciona a los sujetos al poder, de este modo, una seguridad fundamental en sus relaciones con funcionarios y autoridades. Igualmente se cuenta entre tales ventajas el hecho de que determinados valores subyacentes sean sustraídos al conflicto político y se conviertan en fundamento común de las fuerzas políticas que concurren por el poder. Esto, por su parte, permite que las controversias políticas se diriman pacíficamente, y que los gobiernos se sucedan sin recurrir a la violencia. Finalmente, la constitución regula, mediante la diferen-

4 Cfr. Hans Vorländer, *Konsens und Verfassung*, 1981; como editor, *Integration durch Verfassung*, 2002. Lo cuestiona sin embargo Ulrich Haltern, «Integration als Mythos», *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts* NF 45 (1997), pág. 31.

5 Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), *Was hält die Gesellschaft zusammen?*, 1997; véase también, del mismo autor, *Was treibt die Gesellschaft auseinander?*, 1997.

tiempo una mejor delimitación de las competencias de la Unión y los Estados miembros. La última Conferencia Intergubernamental en la que se trataron reformas de los tratados fracasó ante estas tareas. Trasladó por ello la formulación de un proyecto a una Convención, después de que este modelo hubiera mostrado sus virtudes ya en la redacción de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.

Para cubrir las necesidades de reforma no era ciertamente necesario pasar del tratado a la constitución. Del mismo modo que todas las reformas anteriores de los fundamentos jurídicos de la Unión Europea se habían realizado en el marco de tratados internacionales, hubiera sido posible abordar las modificaciones ahora convenientes mediante reformas del texto de los tratados. Ninguna de las reformas necesarias o deseables dependía de que los tratados se convirtieran en una constitución. Ni el contenido de la regulación ni su grado de vinculatoriedad jurídica serían diferentes en una constitución o en un tratado. Desde un punto de vista jurídico, la forma del tratado no excluía nada, nada añadía la forma constitucional. Entre reformas institucionales y constitución no existe conexión insoluble alguna. Conforme a ello, la Conferencia Intergubernamental dejó abierta la opción entre tratado y constitución al encomendar a la Convención sus tareas.

El deseo de una constitución, que se impuso en la Convención, ha de tener por tanto otras causas. A falta de una necesidad jurídica, deben ser buscadas en el plano de la integración. Es determinante la reconocida debilidad de legitimación de la Unión Europea. El proyecto europeo pierde respaldo en la población y se enfrena a un creciente escepticismo; entre la integración económica y política de un lado y la integración social de otro se ensancha una grieta. Conforme al eurobarómetro<sup>7</sup>, para una mayoría de los ciudadanos de la Unión han terminado siendo mayores los inconvenientes de la Unión Europea que sus ventajas. La escasa participación en las elecciones al Parlamento Europeo (en comparación con las elecciones nacionales) confirma la impresión de que la Unión, en su actual estructura, no es cosa de los ciudadanos; Bruselas significa distanciamiento, más que cercanía a los ciudadanos.

Ello no puede ser indiferente ni para la propia Unión Europea, ni para los Estados miembros. Se dice, es cierto, que los sistemas que conducen a la integración se han trabado con tanta densidad que la Unión habría llegado a ser independiente de la integración social. De todos modos, los problemas actuales ya no son sólo de naturaleza económica, sino política, y no pueden ser solucionados simplemente a través de las presiones funcionales de la integración del mercado<sup>8</sup>. Ello se pone de manifiesto especialmente con la ampliación y ante la pregunta acerca de si Turquía debe ser candidato a la adhesión. En definitiva, ocurre más bien que la deficitaria integración social tiene cada vez más consecuencias como freno a la integración europea. Disminuye la disposición de los ciudadanos a contribuir al proyecto de unificación, a aceptar que los intereses nacionales queden en minoría y a practicar la solidaridad con alcance europeo, en unos términos que en el Estado nacional se dan en buena medida por supuestos. Los gobiernos nacionales, que deciden en el Consejo sobre el destino de la Unión, pero que sólo

6 Cfr. William Y. Elliott, «The Constitution as the American Social Myth», en Conyers Read (Hrsg.), *The Constitution Reconsidered*, 1938, pág. 209; Hans Kohn, *American Nationalism*, 1957, pág. 8; Samuel P. Huntington, *American Politics*, 1981, pág. 30; Frank J. Schechter, «The Early History of the Tradition of the Constitution», *American Political Science Review* 9 (1915), pág. 713.

naturalmente de que se haya deseado dotarlas de vinculatoriedad jurídica, con la eficacia integradora ocurre algo diferente. Como muestran los dos ejemplos mencionados, bien puede aparecer, pero no surge necesariamente. Ello es así porque la integración social es un proceso que no tiene lugar en un plano normativo; se desenvuelve, más bien, en el plano de los hechos. Se trata de un proceso social que puede anclarse en la Constitución, pero que no es controlable por ella. Tal limitación es propia, en general, de la eficacia de las normas jurídicas: lo que ocurre en la realidad puede ser influido por el Derecho, pero no forzado. Incluso cuando las reglas jurídicas se imponen por la fuerza en defecto de un acatamiento voluntario, la medida coactiva puede ciertamente ser ordenada por el Derecho; pero es ejecutada en el plano fáctico, y por tanto depende de que el correspondiente funcionario encuentre en el Derecho motivo para actuar y pueda quebrar la oposición del afectado.

A diferencia de las actuaciones concretas que resultan jurídicamente obligadas, y que en caso necesario pueden ser impuestas mediante el uso de la coacción, la integración, como proceso colectivo y psicológico, ni siquiera es apta para ser jurídicamente exigida. Una norma cuyo contenido fuera *la Constitución debe tener eficacia integradora* carecería de valor regulador; completamente en vano se exigiría a los ciudadanos que se integraran a través de la constitución. Sin afectar a su eficacia jurídica, pues, la constitución puede no cumplir su función integradora. Ello no necesariamente conduce a la desintegración, puesto que la constitución no es el único factor de integración de una sociedad políticamente unida. Por el contrario, existen otros factores, como la nación, la religión, la historia, la cultura, la amenaza de un enemigo común, cuya eficacia integradora es más segura que la de la constitución normativa, y que pueden liberar a ésta de satisfacer expectativas no jurídicas.

La Unión Europea, sin embargo, se encuentra con la dificultad de que los factores de integración no jurídicos, a diferencia de lo que ocurre en los Estados nacionales, se han desarrollado en ella débilmente, cuando no faltan por completo. Justo por ello se explica el anhelo de una constitución. Ello se pone de manifiesto cuando nos preguntamos por la razón que hace que, tras casi cincuenta años de una Comunidad Europea sin constitución, ésta se considere hoy tan necesaria. Que la Comunidad Europea durante todo este tiempo haya existido sin constitución no significa ciertamente que haya carecido de un orden jurídico fundamental. Desde el comienzo ha dispuesto de él. Pero consiste, a diferencia del orden jurídico fundamental de los Estados, no en una constitución, sino en tratados internacionales celebrados entre los Estados miembros. En ocasiones, los tratados son designados como constitución, pero se trata simplemente de una analogía: los tratados cumplen para la Comunidad funciones jurídicas que en el Estado nacional corresponden a la constitución.

Desde hace tiempo se estima que este orden jurídico fundamental en forma de tratados necesita reformas. A partir de las convulsiones de los años 1989/90 Europa desempeña un nuevo papel en la política mundial, para el cual no está suficientemente dotada a causa de su débil capacidad de acción en política exterior y de seguridad. Ante todo, sin embargo, la admisión de diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004 hace necesarias reformas estructurales en los órganos y los procedimientos de decisión de la Unión. Además, se desea desde hace

7 Europäische Kommission (Hrsg.), *Eurobarometer* n° 25 ss.; cfr. Christine Landfried, *Das politische Europa*, 2002, pág. 108.

## II. PRESUPUESTOS DE LA FUERZA INTEGRADORA DE LAS CONSTITUCIONES.

Por eso cobra significado en este contexto la circunstancia de que la eficacia integradora de la constitución, a diferencia de su función jurídica, no se produzca de modo necesario. Ello nos lleva a preguntarnos cuándo las constituciones desarrollan eficacia integradora, y cuándo no lo hacen. Cuestión que es ciertamente más fácil de plantear que de responder. La eficacia integradora de las constituciones es objeto últimamente de gran atención, pero aún no ha sido suficientemente investigada<sup>11</sup>. Las teorías que se ya se van proponiendo carecen aún de respaldo empírico. Una consideración histórico-comparativa sería indispensable, pero no se ha realizado hasta ahora. En estas condiciones cabe ciertamente, con referencia a constituciones específicas, ofrecer algunas indicaciones sobre lo que ha contribuido a su éxito, en el caso de que la eficacia integradora se haya desarrollado en el caso concreto. Pero poco se puede asegurar sobre las condiciones generales que deben concurrir para que la integración tenga éxito.

Aquí no podremos solventar este déficit de investigación. Las respuestas, por ello, serán relativamente abstractas, y sólo podrán ser concretadas en mayor medida con ayuda de ejemplos históricos individuales. El punto de partida lo constituye la observación de que la eficacia jurídica de una constitución no garantiza por sí misma su fuerza integradora, cuyos presupuestos están más bien en un plano extrajurídico. En términos muy generales, cabe decir que una constitución desarrolla fuerza integradora cuando en su ámbito de aplicación representa más de lo que es desde el punto de vista jurídico, un texto legal. Ese añadido se sitúa en el plano simbólico. La constitución actúa integrando cuando representa las valoraciones y aspiraciones fundamentales de una sociedad, cuando la sociedad reconoce justamente en su constitución aquellas ideas y creencias con las que se identifica y en la que ve fundada su peculiaridad<sup>12</sup>.

La integración a través de la constitución discurre, pues, a través de la percepción de la constitución. Tal percepción está sólo levemente vinculada a la cualidad jurídica de una constitución. Ciertamente, la eficacia integradora de una constitución depende de su vigencia; resulta inverosímil que una sociedad se dote de identidad a partir de una constitución tras la cual, desde un principio, no exista voluntad de vigencia alguna, o que pueda ser indefinidamente desatendida sin consecuencias<sup>13</sup> por los gobernantes. Pero el hecho de que una constitución funcione jurídicamente no garantiza por sí solo la fuerza integradora. Puesto que la fuerza integradora de una constitución no está dada de una vez por todas con la cualidad jurídica de sus normas, sino que descansa sobre la percepción de los integrantes de la unión política constituida por ella, las constituciones pueden

8 Vgl. Jürgen Habermas, *Die aktuellen und die langfristigen Herausforderungen der EU*. (Manuscrito fechado en 2004)

9 Vgl. Ulrich Haltern, «Europäische Identität», en Ralf Elm (Hrsg.), *Europäische Identität: Paradigmen und Methodenfragen*, 2002, págs. 57 ss.; del mismo autor «Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination», *European Law Journal* 9 (2003), págs. 30 s.; Armin von Bogdandy, «Europäische Verfassung und europäische Identität», en Olivier Beaud et alii (Hrsg.), *L'Europe en voie de Constitution*, 2004, pág. 657 (igualmente publicado en *Juristenzeitung* 2004, pág. 53).

10 Véase el avance del Eurobarómetro n° 159 *The Future European Constitution*, Febrero 2004; cfr. Olivier Beaud / Sylvie Strudel, « Démocratie, Fédéralisme et Constitution », en Beaud (n. 9), págs. 12 s.

deber responder ante los electores de sus respectivos Estados, no pueden sustraerse por entero a la presión que genera dicha actitud.

Sabiendo todo esto, la Unión Europea desarrolla desde hace tiempo una política de identidad, en la medida en que convierte a Europa en objeto de campañas de imagen que pretenden suscitar las simpatías de los ciudadanos y procura presentar a la Unión dentro de un escenario simbólico. La bandera y el himno europeos forman parte de tal empeño<sup>9</sup>. También en este campo se sitúan los esfuerzos en pro de una Constitución europea. El concepto de constitución está acompañado de connotaciones positivas y resulta idóneo para suscitar confianza. Por más que la mayoría de los ciudadanos de la Unión ya no valore positivamente a la Unión Europea, también una mayoría se pronuncia a favor de dotarla de una constitución<sup>10</sup>. Se trata por tanto, con una Constitución europea, no primariamente de satisfacer las funciones jurídicas que corresponden a una constitución, que en su conjunto podrían ser igualmente cubiertas mediante los tratados; se trata más bien de la ventaja afectiva que se espera de una constitución. Hablamos, en definitiva, de la integración a través de la Constitución.

11 Cfr. Vorländer, *Integration* (n. 4); Haltern, «Integration» (n. 4); Gebhardt / Schmalz-Bruns, *Demokratie* (n. 1); Jürgen Gebhardt (Hrsg.), *Verfassung und politische Kultur*, 1999; del mismo autor «Verfassung und Symbolizität», en Gert Melville (Hrsg.), *Institutionalität und Symbolisierung*, 2001, pág. 585; Gary S. Schaal, *Integration durch Verfassung und Verfassungsrechtsprechung?*, 2000; André Brodocz, *Die symbolische Dimension der Verfassung*, 2003; Günter Frankenberg, *Autorität und Integration. Zur Grammatik von Recht und Verfassung*, 2003; de este mismo autor «Tocquevilles Frage. Zur Rolle der Verfassung im Prozess der Integration», en Gunnar Folke Schuppert / Christian Bumke (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, 2000, pág. 31; Michel Rosenfeld (Hrsg.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy*, 1994. Pero ya, mucho antes» Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928.

12 Cfr. Hans Vorländer, «Integration durch Verfassung?», en la obra editada por él mismo *Integration* (n. 4), pág. 9.

ficación la situación fundacional. En particular, Bruce Ackerman ha destacado el significado de un «constitutional moment» para la fuerza integradora y fundadora de identidad de las constituciones<sup>18</sup>. Bajo esta expresión comprende los raros instantes, claramente diferenciados del usual curso de la vida política, en los cuales se abre paso el anhelo de determinar de nuevo las ideas de orden o las condiciones del poder público, y ello encuentra reconocimiento jurídico-constitucional. De hecho, la gran mayoría de las constituciones vigentes hoy o en el pasado han surgido en el contexto de la fundación o la refundación de una unidad política, y frecuentemente resultó ocasión para ello una profunda cesura en la historia de una sociedad: por lo general una revolución triunfante, con la que se derrocaba un odioso dominio extranjero o un régimen opresivo, pero a veces también la refundación de un país tras un derrumbe catastrófico<sup>19</sup>.

El «constitutional moment» no debe, sin embargo, ser comprendido como *conditio sine qua non* para que una constitución tenga éxito como factor de integración. Existen constituciones con verdadera fortaleza en este sentido que no proceden de un momento tal. La nueva constitución suiza, en todo caso surgida sólo como sucesora de la anterior, es un ejemplo de ello. En sentido contrario, cabe encontrar constituciones originadas en un «constitutional moment» que no han llegado a tener fuerza integradora. Francia, con sus numerosas constituciones, ofrece al respecto abundante material de análisis. El origen en un «constitutional moment» proporciona presupuestos idóneos para una constitución eficaz como factor de integración entretanto la sociedad continúe reconociéndose en ella, y la constitución surgida de ese momento genere así un vínculo entre pasado y presente.

La variante triunfal del «constitutional moment» pueden encontrarse en el ejemplo de los Estados Unidos. Su historia comienza con la revolución frente a la metrópoli, cuyo éxito concluyó en la fundación de un Estado independiente. En consecuencia, los Estados Unidos de América disponen de dos documentos fundacionales, la Declaration of Independence de 1776 y la Constitución Federal de 1787. Ambos son importantes para la memoria histórica de los Estados Unidos y simbolizan el origen y la emancipación de la comunidad. Mientras que la Declaración representa la liberación de un dominio extraño, la Constitución da expresión visible a la fundación de una nueva comunidad sobre el autogobierno, la libertad y el imperio de la Ley. El Día de la Independencia ha sido elevado a fiesta nacional y continúa evocando la historia fundacional. Pero la integración se cumple sobre todo a través de la Constitución: no existe ciertamente otra comunidad en la cual la constitución desempeñe un papel para la integración social de importancia similar al que le corresponde en los Estados Unidos de América<sup>20</sup>.

13 Las Constituciones de este género son frecuentemente consideradas como (simplemente) simbólicas, cfr. por ejemplo Marcello Neves, *Symbolische Konstitutionalisierung*, 1998; del mismo autor, *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne*, 1992; Brun-Otto Bryde, *Verfassungsentwicklung*, 1982, págs. 27 ss. La Constitución simbólica en tal sentido no debe ser confundida, sin embargo, con los efectos simbólicos de las constituciones normativas.

14 Cfr. Vorländer (n. 12).

15 Cfr. Detlef Lehnert, «Desintegration durch Verfassung? – oder wie die Verfassung der Nationalversammlung von 1919 als Desintegrationsfaktor der Weimarer Republik interpretiert wurde», en Vorländer, *Integration* (n. 4), pág. 237.

16 Cfr. Brodocz, *Symbolische Dimension* (n. 11); del mismo autor, «Chancen konstitutioneller Identitätsstiftung. Zur symbolischen Integration durch eine deutungs offene Verfassung», en Vorländer, *Integration* (n. 4), pág. 101.

tanto ganar como perder tal fuerza integradora sin que hayan de mediar cambios en el contenido de su texto o de su interpretación.

Mucho más estrecha es, por el contrario, la relación de la fuerza integradora de una constitución con el proyecto de ordenación para la unidad política constituida por ella, al que da expresión jurídica y al que atribuye vinculatoriedad general. Como texto normativo que se compromete con dicha ordenación, una constitución sólo puede conformar identidad entretanto y en la medida en que la ordenación que pone en vigor sea percibida como *buena*<sup>14</sup>. Si la sociedad que vive bajo tal ordenación no la valora (inicialmente o al cabo del tiempo) como *buena*, ello se reflejará en un rechazo de la constitución a través de la cual la ordenación es dotada de vinculatoriedad y con cuyos instrumentos de poder resulta defendida. La constitución deja entonces de contribuir a la integración, y finalmente fracasa incluso jurídicamente. Tal fue el destino de la Constitución de Weimar<sup>15</sup>.

La percepción de un orden constitucional como bueno presupone ordinariamente una alta inclusividad. Cuantos más miembros de una sociedad se puedan identificar con él, mayor será su fuerza integradora. Las formulaciones abiertas de la constitución se corresponden con esto: permiten que diferentes interpretaciones acerca del sentido de su texto no impidan la identificación con ella. Es, pues, correcto apreciar que con la apertura significativa de la constitución crece su fuerza simbólica<sup>16</sup>, aunque su fuerza de determinación jurídica disminuya en la misma medida. Con ello sólo podemos referirnos ciertamente a una cuestión de grado. De un lado, no hay norma jurídica que no necesite interpretación o que no sea apta para ser interpretada; de otro, en su aplicación a un conflicto concreto, toda norma jurídica necesita ser reducida a un significado unívoco en relación con el mismo.

La referencia a la aplicación es, por su parte, también relevante para la integración. Incluso una idea de orden que se sienta como buena, si no está en condiciones de imponerse en la realidad política, es incapaz de dotar a la constitución, formulada como jurídicamente vinculante, de fuerza alguna de formación de identidad. Por eso, las constituciones que están dotadas de una instancia de garantía referida a las propias disposiciones constitucionales (en forma de tribunal constitucional o de una jurisdicción con funciones similares) tienen mayores posibilidades de actuar de forma integradora que las constituciones que abandonan su cumplimiento a la buena disposición de sus destinatarios<sup>17</sup>. Pero resultaría precipitado deducir de ello que los tribunales constitucionales pueden entrar en juego cuando la constitución misma carece de la capacidad de tener eficacia simbólica y de proporcionar así a la sociedad una posibilidad de identificación.

Conforme a lo que sabemos, parece desempeñar un papel importante para la identi-

17 Cfr. Helge Rössen-Stadtfeld, «Verfassungsgericht und gesellschaftliche Integration», en Schuppert / Bumke, *Grundkonsens* (n. 10), pág. 169; Schaal, *Integration* (n. 11); Brun-Otto Bryde, «Integration durch Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Grenzen», en Vorländer, *Integration* (n. 4), pág. 329.

18 Bruce Ackerman, «Constitutional Politics / Constitutional Law», *Yale Law Journal* 99 (1989), pág. 453; del mismo autor, *We the People*, Vol. 1, 1991, Vol. 2, 1998. Sobre ello, entre otras referencias, «Symposium: Moments of Change», *Yale Law Journal* 108 (1999), págs. 1917-2349.

19 Cfr. Bruce Ackerman, «The Rise of World Constitutionalism», *Virginia Law Review* 83 (1997), pág. 775; Louis Henkin, «Revolutions and Constitutions», *Louisiana Law Review* 49 (1989), pág. 1023; Ulrich K. Preuß, *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, 1994; Dieter Grimm, «Entstehungs- und Wirkungsbedingungen des modernen Konstitutionalismus», en el libro *Die Zukunft der Verfassung*, 3. Aufl. 2002, pág. 31.

crecimiento ininterrumpido no sólo como próspera potencia económica, sino también como una democracia estable. Tal éxito se atribuyó cada vez más a la Ley Fundamental. En la misma medida en que se imputaba a la Constitución de Weimar el fracaso de la primera república, se vinculó a la Ley Fundamental el resurgir de Alemania occidental. Frente al nacionalsocialismo, simbolizó el regreso de Alemania al grupo de los pueblos civilizados; frente al comunismo, simbolizó una alternativa mejor. Como en los Estados Unidos, se añadió a ello que la introducción de una jurisdicción constitucional dotada de numerosas competencias hizo de la Ley Fundamental una constitución percibida por primera vez en la historia constitucional alemana como relevante, susceptible de ser invocada con éxito también por el particular frente al poder del Estado. Ello reforzó, por su parte, su eficacia jurídica, sin la cual la simbólica resulta inverosímil<sup>21</sup>.

En tales condiciones, la Ley Fundamental logró ocupar el vacío de los factores de integración. Su valoración por parte de los ciudadanos creció de década en década, como bien puede apreciarse en los comentarios con ocasión de las correspondientes celebraciones. A partir de los años setenta, finalmente, resultó un modelo para numerosos Estados que se liberaban de dictaduras de todo tipo y miraban hacia la Constitución alemana como garantía para la prosperidad económica y la estabilidad política. Nada describe mejor la situación alemana que la expresión «patriotismo constitucional»<sup>22</sup>, que no se encuentra en otros lugares, y en la cual izquierda y derecha se sienten adecuadamente descritas. Expresa justamente la particularidad de que la Constitución sirva como factor en el que una sociedad, privada de sus fundamentos nacionales de identificación, ve subrayada la consciencia de sus capacidades y su vinculación a valores.

Ello no se ve afectado por el hecho de que, tanto en los Estados Unidos como en Alemania, el sentido de normas constitucionales concretas y las exigencias que plantean en casos particulares resulten frecuentemente discutidos y provoquen conflictos profundos. Porque no son conflictos, como en la República de Weimar, sobre la Constitución misma, sino disputas sobre el significado de una constitución indiscutida como tal. Y cuando se disputa sobre la comprensión correcta de la constitución, y en un conflicto político o social las dos partes recurren a la constitución como argumento, el propio conflicto reafirma la autoridad de la misma. El Tribunal Constitucional obtiene del conflicto la oportunidad, desde su distancia respecto de la política, de afirmar la constitución frente a ella y de anclarla en la conciencia de la población. Incluso cuando las interpretaciones del Tribunal Constitucional puedan dividir ocasionalmente a la sociedad, ello no acostumbra a extenderse a la Constitución misma.

### III. LA CAPACIDAD INTEGRADORA DE UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA

A partir de estas consideraciones podemos regresar a la Constitución europea para preguntarnos cuáles son sus perspectivas a la hora de desarrollar la fuerza integradora que,

20 Cfr. Michael Kammen, *A Machine that would go of itself. The Constitution in American Culture*, 1987; Jürgen Heideking, «Der symbolische Stellenwert der Verfassung in der politischen Tradition der USA», en Vorländer, *Integration* (n. 4), pág. 123.

Ello guarda alguna relación con la diferencia entre estructura y acontecimiento. La Declaración de Independencia fue un acontecimiento, que siempre puede ser recordado en un día festivo, del mismo modo que la Revolución Francesa se asocia con la toma de la Bastilla. La Declaración de Independencia y también la Revolución fueron legitimadas, sin embargo, mediante valores, que más tarde, en la constitución, conformaron los principios fundamentales del nuevo orden. Sólo la constitución como texto normativo los proyecta indefinidamente hacia el futuro y les proporciona vigencia. Sigue en vigor hasta hoy con relativamente pocos cambios, se integra en el mito fundacional de los Estados Unidos y lo mantiene presente; representa las convicciones en las que los americanos, con independencia de sus distintos orígenes y tradiciones, se sienten unidos. La brevedad y apertura de sus formulaciones contribuye a ello.

Con la interrupción de la guerra civil entre los Estados del Norte y del Sur, la veneración de la Constitución siempre ha estado allí presente, y ya tempranamente encontró expresión en metáforas religiosas y en fiestas y rituales tomados de la religión. A ello contribuyeron especialmente dos circunstancias. De un lado, otros factores de identificación no estaban a disposición de una sociedad de inmigrantes en la misma medida que hubiera cabido recurrir a ellos si se hubiera desarrollado como Estado nacional. Antes de la Constitución no existía una nación. Para los emigrantes, la emigración constituye una ruptura con la tradición, mientras que la nueva tradición comienza con la Constitución, que representa justamente la convivencia libre bajo el reconocimiento de la diferencia. De otra parte, la jurisdicción constitucional, existente en América desde un principio, ha permitido que la Constitución siempre pueda ser percibida de nuevo como dotada de significado para el presente, vivida en su relevancia tanto política como social.

Para explicar la variante catastrófica puede servirnos la República Federal de Alemania. No surgió de una revolución victoriosa, sino de una profunda derrota. Gran parte del territorio alemán se había perdido, el resto fue dividido en dos Estados confrontados como enemigos. El país estaba abrumado por la responsabilidad del nacionalsocialismo. Por ello, no existían factores de integración que estuvieran a disposición; como en los Estados Unidos de América, pero por razones bien diferentes. No la nación, que estaba dividida; no la historia, dominada por la maldición del Holocausto; no la cultura, que fue requerida como vínculo unificador de la nación dividida. Así, donde en otros Estados nacionales se encuentra la base de la integración y de la identidad, se hallaba en la Alemania de la postguerra un espacio vacío.

Simultáneamente, la República Federal se fue desarrollando en un largo período de

21 Cfr. Dieter Grimm, «Das Grundgesetz nach 50 Jahren», en *Bewährung und Herausforderung. Dokumentation zum Verfassungskongress „50 Jahre Grundgesetz – 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland“*, 1999, pág. 39, también publicado en Dieter Grimm, *Die Verfassung und die Politik*, 2001, pág. 295; del mismo autor «Verfassungspatriotismus nach der Wiedervereinigung», en el citado libro, pág. 107.

22 Los textos originarios corresponden a Dolf Sternberger, «Verfassungspatriotismus», en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 23 de Mayo de 1979, pág. 1, también recogido en Dolf Sternberger, *Verfassungspatriotismus*, 1990, pág. 13, y a Jürgen Habermas, *Eine Art Schadensabwicklung*, 1987; cfr. al respecto Josef Isensee, «Die Verfassung als Vaterland», en Armin Mohler (Hrsg.), *Wirklichkeit als Tabu*, 1986, pág. 11; Jürgen Gebhardt, «Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept der Nation», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Tomo 14/1993, pág. 29, ampliado en su libro *Verfassung und politische Kultur* (n. 11), pág. 15.

número de ciudadanos que consideran la Unión Europea como «algo positivo»<sup>24</sup>.

Es cierto que el proceso constituyente coincide en el tiempo con la ampliación de la Unión Europea a diez nuevos Estados miembros, la mayor parte de los cuales se encontraban hasta 1989 en oposición al modelo occidental de ordenación de la convivencia. Pero ampliaciones de este género ya había habido, sin que hubieran sido consideradas «constitutional moment». Tampoco la ampliación se puede considerar como un triunfo del proyecto europeo; así hubiera ocurrido quizá en 1989, el año que sin duda cumplía las condiciones para haber sido un «constitutional moment» y que hubiera proporcionado el realce simbólico ligado a tales instantes. A la vista de la debilidad económica y la inestabilidad democrática de muchos de los nuevos Estados miembros, lo que domina ahora en los otros quince es más bien la preocupación; pero también en los nuevos parece faltar la conciencia de un momento digno de memoria, como indica la participación en las elecciones al Parlamento europeo que han tenido lugar muy poco tiempo después de la ampliación. Hoy no cabe predecir si en un futuro esto será considerado de modo diferente.

El proceso de unificación europea ha tenido eficacia en un aspecto que nunca podrá ser suficientemente ponderado, a la vista de la muy dolorosa historia europea: parece excluido, a la vista del alto grado de integración, que los Estados miembros de la Unión Europea vuelvan a emprender guerras entre sí. Casi sesenta años después de terminar la segunda Guerra Mundial y casi cincuenta después de la fundación de las Comunidades Europeas, tal logro ha llegado a considerarse tan natural que apenas podrá ser imputado a una Constitución europea surgida en el año 2004. Por más que la expresión «constitutional moment» no deba ser tomada en sentido literal, e incluso en América transcurriera un lapso de más de diez años entre la Declaración de Independencia y la promulgación de la Constitución Federal, un vínculo que se remonta sesenta años atrás ha quedado necesariamente muy debilitado.

Por lo demás, no existe ningún otro elemento que hoy en día, cuando la Constitución se adopta, se preste como base idónea para erigir un mito digno de memoria; no cabe descubrir un «constitutional moment» en el sentido de *Ackerman*. Incluso quienes conceden al año 2004 la cualidad de un «constitutional moment» necesitan referirse a atribuciones de sentido que serían posibles en un futuro indeterminado<sup>25</sup>. Desde la perspectiva actual, el tránsito desde una fundamentación de la Unión Europea sobre el Derecho internacional, como ocurre hasta ahora, hacia un documento denominado Constitución, se presenta simplemente como una etapa más de las muchas que han jalonado el camino de Europa, desde el mercado común hasta la unión política, del mismo modo que lo fueron el Acta Única Europea o el Tratado de Maastricht, sin que ninguna de ellas haya tenido particular fuerza simbólica o haya resultado fundante para la identidad europea.

El texto del documento constitucional tampoco contribuye a la eficacia simbólica. Ciertamente, al ser un texto único, supone un progreso respecto de las bases anteriores, dispersas en varios documentos entre los cuáles es difícil orientarse. Comparado con las constituciones que han tenido poder integrador, sin embargo, sigue siendo voluminoso y opaco. Junto con los dos preámbulos el proyecto de la Convención constaba de 465 artículos, a los que se añadían cinco protocolos y tres declaraciones. La Constitución americana

23 Cfr. sobre ello Armin von Bogdandy, «Europäische Verfassung und europäische Identität»; Haltern, «Pathos und Patina»; del mismo autor, „Europäische Identität» (todos ellos citados en n. 9).

a la vista de las debilidades de legitimación de la Unión Europea, se espera de ella. Al respecto debe recordarse que la necesidad de reformas jurídicas no hace necesario el paso a una constitución, porque los tratados podían cubrirla en la misma medida. Todo cuanto parecía conveniente o necesario cambiar en su contenido podía encontrar lugar en los tratados. El sentido del proyecto constitucional, que tan urgente pareció a la Convención, depende en estas circunstancias de que el documento, tras su entrada en vigor, cumpla las expectativas en el plano simbólico y, como la Constitución en la sociedad americana de inmigrantes o la Ley Fundamental en la Alemania dividida, pueda servir como sustituto de los factores naturales de integración de los que se carece<sup>25</sup>.

Predicciones ciertas sobre ello son, en cualquier caso, imposibles. La eficacia simbólica de una constitución no se asegura con su adopción. Es el resultado de imputar al texto jurídico contenidos metajurídicos de sentido, efectos prácticos y aspiraciones que subyacen al cambio. La fuerza de integración de la Ley Fundamental no era previsible en 1949; se aprobó sin una participación significativa de la población, y en las primeras tomas de posición de los juristas dominaban el escepticismo y las críticas. Con respecto a la Constitución europea sólo cabe decir, por tanto, si los presupuestos son o no idóneos para una integración exitosa a través del nuevo documento. La eficacia jurídica, sin la cual la simbólica sería impensable, bien puede presuponerse; nada indica que pueda caer significativamente por debajo de la que tienen los actuales fundamentos jurídicos de la Unión, por más que la simplificación y la transparencia que se esperaban no hayan sido completamente logradas.

La Unión Europea se asemeja al país de inmigrantes que eran los Estados Unidos de América y a la Alemania dividida en que no puede apoyarse en los recursos tradicionales a los que apela la integración. En ambos países, que nos sirven como ejemplo, esa carencia abrió para la constitución la posibilidad de cubrir el hueco. Pero la constitución, ciertamente, no los sustituye sin más; fue preciso que concurrieran diversas circunstancias que favorecieron que el déficit fuera colmado justamente por ella. En particular, coinciden ambas constituciones en haber aprovechado un «constitutional moment», en el sentido de *Ackerman*, para distanciarse de un pasado que resultaba rechazado y configurar una nueva idea ordenadora, dotándola de vinculatoriedad jurídica. A las constituciones así surgidas les fue dado llegar a convertirse en símbolo de la nueva fundación y de su éxito prolongado; éste les fue imputado.

Frente a ello, el documento propuesto por la Convención en el año 2003 no se impone como símbolo para la historia fundacional de la integración europea. El proyecto europeo no está ante un momento fundacional, no se enfrenta a un nuevo comienzo tras una profunda cesura histórica. La integración europea es más bien un proceso de progresivas ampliaciones y profundizaciones, cuyas etapas pueden identificarse mediante la adhesión de nuevos Estados y las modificaciones de los tratados, sin que ninguna de ellas hasta ahora haya tenido la sustancia de un «constitutional moment». Sobresale el Tratado de Maastricht, celebrado en 1992, por cuanto trasladó por primera vez a la conciencia pública el grado de comunitarización ya alcanzado, mientras que la integración hasta ese momento había discurrido lejos de la atención ciudadana, por las vías de la administración y los tribunales. Pero el creciente interés del foro público no proporcionó empuje alguno a la legitimación de la Unión, sino que dejó al descubierto su débil respaldo; desde entonces desciende el

24 Cfr. Landfried, *Das politische Europa* (n. 7), pág. 108.

No es ciertamente imposible que la constitución de una unidad política surja de un tratado entre sus fundadores. Cuando diversos Estados acuerdan formar una unidad superior, ése es incluso el camino que normalmente corresponde. El tratado afecta en este caso, sin embargo, sólo al modo de aprobación de la constitución. El tratado fundacional es simultáneamente el último tratado internacional que se refiere a los fundamentos jurídicos de la nueva unidad política. Con la adopción del tratado, su carácter específico como tratado queda consumido. El fundamento jurídico pasa a estar a disposición de la nueva unidad política, y justamente por ello se convierte en su constitución. Ello se descubre en las determinaciones sobre la reforma constitucional. Si el tratado constitucional es el último tratado internacional y las reformas posteriores son adoptadas por la propia unidad así constituida, entonces se trata de una constitución. Si la reforma sigue correspondiendo a los Estados miembros mediante la conclusión de nuevos tratados internacionales, el orden fundamental sigue teniendo la naturaleza de un tratado y no se convierte en una constitución.

¿Qué ocurre, desde esta perspectiva, con el Tratado constitucional europeo? A diferencia de la regulación actual, el tratado distingue ahora entre la elaboración de las reformas constitucionales y la decisión al respecto. En la fase de elaboración deberá intervenir por regla general una convención ad hoc, que redacte el proyecto. En la fase de decisión, por el contrario, todo queda como estaba: la Conferencia Intergubernamental de los Estados miembros, situada al margen de la Unión, debe aceptar el proyecto, sin reformarlo o introduciendo en él los cambios que considere oportunos, y el tratado, después de ser adoptado, debe ser sometido a la ratificación de los Estados miembros. Ello no se ve afectado por el hecho de que en algunos Estados miembros sea el pueblo quien decida sobre la aceptación del tratado; porque el pueblo no está aquí formado por los ciudadanos de la Unión, la decisión tampoco recae sobre el propio orden fundamental. El pueblo lo constituyen los ciudadanos del Estado nacional, que deciden si su Estado ratifica o no el Tratado.

Mucho menos cambia esta cualificación por el hecho de que los gobiernos de los Estados miembros que negocian el texto de la Constitución en la Conferencia Intergubernamental hayan sido elegidos democráticamente por los ciudadanos de los respectivos Estados, de modo que en última instancia el orden jurídico fundamental bien podría ser remitido a los ciudadanos de la Unión<sup>27</sup>. También aquí intervienen sólo como ciudadanos del Estado, y sólo en la medida en que eligen al parlamento nacional, en su caso también al presidente. Que todas las decisiones de los órganos elegidos sean por ello queridas por los ciudadanos es sólo una ficción. El documento sigue estando en manos de los Estados. Si nos apoyamos en un concepto de constitución exigente, no se trata de una constitución. Las célebres palabras con las que se inicia la Constitución de los Estados Unidos, familiares para cualquier americano, «We the people», no serían creíbles en el comienzo del tratado constitucional europeo.

Por todas estas razones resultará difícil para el nuevo Tratado constitucional, al menos en un futuro próximo, desarrollar eficacia integradora. No cabe adivinar qué puede repre-

25 Cfr. Neil Walker, «After the Constitutional Moment», en Ingolf Pernice / Miguel Poiars Maduro (Hrsg.), *A Constitution für the European Union*, 2004, pág. 23; Ingolf Pernice, «The Draft Constitution of the European Union. A Constitutional Treaty at a Constitutional Moment?», en la misma obra, pág. 13; v. Bogdandy, «Europäische Verfassung» (n. 9).

comprende, teniendo en cuenta las enmiendas posteriores, 26 artículos; la Ley Fundamental (con sus modificaciones) consta de 183 artículos, 299 artículos tiene la constitución portuguesa, que es la más extensa de un Estado miembro de la Unión Europea. La Constitución europea es, por tanto, muy extensa, muy detallada, y además muy técnica. Sigue resultando complicado ofrecer una panorámica sobre las relaciones entre los órganos, sobre la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, sobre los procedimientos de decisión.

Bajo tal juicio no se oculta la suposición de que los ciudadanos de un Estado conocen su constitución; ello tampoco ocurre en los Estados Unidos. Pero los ciudadanos sí que tienen por lo general una idea acerca de los principios y las ideas centrales que la sustentan. Algunos contenidos fáciles de retener se quedan incluso adheridos a la memoria y, en caso necesario, salen a relucir. Ello tiene que ver ciertamente con la formulación; las constituciones nacionales, en particular aquéllas surgidas en un «constitutional moment», suelen contener expresiones de este género. Algo del *pathos* propio del momento histórico fundacional pasa al texto normativo. En el proyecto de la Convención son escasas tales formulaciones: no ha superado la complicada lengua de los tratados fruto de negociaciones diplomáticas, sino que en gran medida ha recogido literalmente su texto.

Incluso los derechos fundamentales, la parte de las constituciones más apta para actuar como punto de apoyo de su eficacia integradora, lo tendrán difícil desde este punto de vista. No ponen fin, por cierto, a un tiempo de arbitrariedad y despotismo, ajeno a los derechos fundamentales. Pese a la ausencia de una carta de derechos fundamentales fijada por escrito, desde hace tiempo éstos son tutelados en la Unión Europea por el Tribunal de Justicia, que se apoya al respecto sobre la Convención Europea de Derechos Humanos y las declaraciones de derechos de los Estados miembros. Además, la Carta de derechos fundamentales constituye para los ciudadanos el tercer catálogo de derechos que les protege frente al poder público, junto a los nacionales respectivos y a la mencionada Convención Europea; ello es aplicable también a los nuevos Estados miembros. En los Estados federales, como la República Federal de Alemania, se trata incluso del cuarto catálogo al que los ciudadanos pueden apelar.

Finalmente, el nuevo documento permite que dudemos de si realmente merece el nombre de Constitución<sup>26</sup>. Conforme al modelo que han fijado las revoluciones francesa y alemana, como punto de arranque del constitucionalismo moderno, una sociedad fija por sí misma en la constitución la forma y el contenido de su unidad política. Ejerce con ello su derecho de autodeterminación sobre el régimen de gobierno, y de tal modo se manifiesta como soberana, fuente del poder público. Por ello, las constituciones son por lo general asumidas por el pueblo o, al menos, atribuidas al pueblo como titular del poder público, mientras que los órganos constitucionales derivan su existencia y sus atribuciones del pueblo y las ejercen por mandato suyo. Frente a ello, el orden jurídico fundamental de la Unión Europea no surge de una decisión fundamental de los ciudadanos de la Unión, ni siquiera les es imputada. Es cosa de los Estados miembros, que acuerdan tal orden fundamental mediante tratado y lo someten a ratificación en cada Estado; no es un acto de autodeterminación, sino que la decisión viene dada desde el exterior.

26 Cfr. Dieter Grimm, «Verfassung -Verfassungsvertrag- Vertrag über eine Verfassung», en Beaud (n. 9), pág. 279.

27 Así Ingolf Pernice, «Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?», *Common Market Law Review* 36 (1999), pág. 703.

sentar, al margen de su vigencia jurídica. Ello ciertamente no disminuye su valor jurídico; visto desde tal punto de vista, y pese a las críticas que pueda merecer, constituye tanto en su forma como en su contenido un progreso respecto de los fundamentos jurídicos actuales de la Unión Europea. Pero el hecho de que funcione jurídicamente no basta para elevarlo al plano simbólico. Justamente porque se trata de los efectos no jurídicos de la constitución, serían precisos puntos de apoyo para que surgieran vínculos emocionales, que sin embargo no aparecen. Por ello no existe inicialmente cobertura real para el auténtico motivo que conduce a adoptar la Constitución. La expectativa de que el tratado constitucional permita superar de inmediato las debilidades de legitimación de la Unión Europea, la ancle en los corazones de sus ciudadanos y de este modo actúe de modo integrador, creando una identidad común, resulta por el momento poco justificada.

