

# LA RESPUESTA CONSTITUCIONAL A LA INTEGRACIÓN EUROPEA

MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN  
JOSÉ MARÍA JOVER GÓMEZ-FERRER  
ÁUREA ROLDÁN MARTÍN  
JOSÉ AMÉRIGO ALONSO (\*)

*SUMARIO:* 1. DERECHO CONSTITUCIONAL Y ORDEN COMUNITARIO.—2. LA DECANTACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE INTEGRACIÓN.—3. PANORAMA COMPARADO.

## 1. DERECHO CONSTITUCIONAL Y ORDEN COMUNITARIO

El objeto de la presente nota es exponer las diferentes fórmulas constitucionales que han utilizado los Estados miembros de la Unión ante la integración europea, desde las primitivas Comunidades hasta la situación actual.

Se trata, en consecuencia, de un análisis de lo que, desde los años veinte del pasado siglo, se denomina «derecho constitucional internacional» (Mirkiné Guetzevitch) ceñido al caso de la integración europea y que, como tal, puede ofrecer un doble interés. Por un lado, las disposiciones de las Constituciones estatales referentes a las relaciones internacionales y el derecho internacional si bien no son, más allá de las concepciones estrictamente soberanistas ya superadas, el fundamento de éste, si revelan la actitud estatal frente al mismo. El derecho constitucional, en efecto, recibe y racionaliza uno u otro paradigma de las relaciones internacionales. Las Constituciones de la I.<sup>a</sup> Postguerra a través de lo que se denominó «derecho constitucional de la paz» expresaron un paradigma «liberal» en cuanto a las relaciones internacionales se refiere, que propiciaba para las mismas un modelo cooperativo. Algo que se abandonó en mu-

---

(\*) Este estudio ha sido realizado en el seno del Consejo de Estado por el Grupo de Trabajo formado por los Letrados arriba mencionados.

chas de las revisiones constitucionales de los años treinta, al hilo del cambio de orientación de la política internacional en un sentido «realista», que primaba hasta la hipertrofia la noción de «interés nacional». Precisamente, como reacción ante las desastrosas consecuencias de tan excesivo «realismo», las constituciones de la II.<sup>a</sup> Postguerra atiende de nuevo al paradigma liberal, si bien de manera menos ingenua que las de la generación anterior. El fenómeno se repite en las disposiciones constitucionales surgidas como fruto de la descolonización en la segunda mitad del siglo XX y que revelan, por parte de los nuevos Estados, una interpretación revisionista del orden internacional que responde al paradigma «estructuralista» de las relaciones internacionales, parejo a las doctrinas de la economía de la dependencia.

En el mismo sentido, las disposiciones del derecho constitucional de los Estados miembros de la Unión Europea revelan, o, cuando menos, son indicativas de su actitud ante el fenómeno de la integración. Algo, sin duda, tiene que ver la aséptica cláusula de la Constitución danesa (art. 20) con la reticencia de este país hacia la integración y, a la inversa, la eurofilia alemana con la vocación europea que se afirma en el preámbulo de la Ley Fundamental de 1949. Y ello, aun si descartar formaciones reactivas y consecuentes retóricas, en ocasiones desmentidas por los hechos como la propia jurisprudencia constitucional alemana revela.

Pero, además, la integración europea se ha construido sobre los Estados y sobre ellos reposa y, aunque el orden jurídico comunitario, según es propio del derecho de las organizaciones internacionales, se configura como autónomo, la propia Unión se fundamenta en la voluntad de los Estados, manifiesta en su poder de hacer tratados, en virtud del cual constituyen la Unión, le atribuyen competencias y reciben su derecho. De ahí la importancia que tienen las disposiciones constitucionales utilizadas para la integración.

## 2. LA DECANTACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE INTEGRACIÓN

Las respuestas constitucionales estatales ante la integración europea se despliega fundamentalmente en torno a dos acontecimientos históricos: los Tratados fundacionales (1952-1956) y el Tratado de la Unión (1991).

A) En efecto, la segunda postguerra contempla la emergencia de la supranacionalidad que pasa de la doctrina al derecho positivo con los tratados de París, Bruselas y Roma y, ante ello, el Derecho constitucional comparado muestra tres líneas de fuerza:

a) Por un lado, los Estados fundadores abordan la cuestión sobre la base de las disposiciones de sus respectivas constituciones que, de acuerdo al para-

digma liberal antes señalado, prevén la limitación de la soberanía estatal (Francia, 1946, Preámbulo; Italia, 1947, art. 11) o la transferencia de competencias (RFA, art. 24).

b) La inminencia de los Tratados fundacionales da lugar incluso a que mediante reforma constitucional se adopten cláusulas que, más allá de la literalidad de las fórmulas, pueden ser calificadas como de integración (Pescatore) en la medida en que prevén el desapoderamiento de las instituciones del Estado en pro de una Unión Europea que la doctrina califica de supranacional. Tanto entre los Estados fundadores (Holanda, 1953, art. 62, y Luxemburgo, 1956, art. 49 bis), como en algún Estado que no accedió a las Comunidades hasta su primera posterior ampliación (Dinamarca, 1953, art. 20). La polémica doctrinal y el largo proceso de revisión constitucional vivido por Bélgica (1952-1970) y que culminó en la introducción del art. 25 bis, hoy 34, para superar el obstáculo planteado por la titularidad de la soberanía en la Nación según el art. 1, hoy art. 33, de la misma Constitución, mostró la utilidad de tales cláusulas de integración. Años más adelante, los constituyentes españoles (1978, art. 93), directamente inspirados por el modelo belga, habían de hacer otro tanto. La explicitación, cada vez mayor, de la cláusula de integración constituye el modelo mayoritariamente seguido por los otros Estados miembros.

c) Por el contrario, el Reino Unido accede en 1973 a las entonces Comunidades en virtud de un genérico poder de hacer tratados y regula mediante una ley la recepción del derecho comunitario en el propio ordenamiento (European Communities Act de 1972). Se inaugura así un segundo modelo seguido después por otro miembro de estricta tradición constitucional británica, Chipre (sec. 169). Es claro que la fórmula irlandesa (art. 29.3, 4.º y sigs.) es formalmente diferente en cuanto que supone una cláusula constitucional que no sólo autoriza la ratificación de los tratados comunitarios, sino que declara su supraconstitucionalidad, pero sustancialmente no es otra cosa que dar rango constitucional, esto es suprallegal, a lo que en el constitucionalismo británico y dada la ausencia de una Constitución rígida se hace por vía legal, cuya calificación como constitucional ya parece haber incoado la jurisprudencia (*Thoburn vs. Sunderland City Council* de 2003 QB 151 Adm Ct 2003).

B) El Tratado de la Unión (Maastricht, 1991) supuso un salto cualitativo en el proceso de integración que, como señaló el Consejo Constitucional francés, afectaba a «las condiciones esenciales para el ejercicio de la soberanía» y si en Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Italia y Países Bajos se estimó, no sin grande polémica en casi todos los casos, que las fórmulas ya existentes resultaban suficientes a la hora de ratificar el nuevo Tratado, Francia, la República Federal y Portugal reformaron sus Constituciones ampliando las cláusulas de integración. Distintos son los casos de España e Irlanda que revisaron sus res-

pectivas Constituciones, pero en sentido distinto al de los anteriormente mencionados. En España, porque soslayando las cuestiones de fondo, el debate, protagonizados por el Consejo de Estado (dictamen 421/1992) y el Tribunal Constitucional (Declaración 1/92) se ciñó a la revisión del art. 13 CE para permitir el sufragio pasivo de los ciudadanos europeos (algo que también se hizo en Francia, pero sin que ello fuera el núcleo de la reforma de 1992) y, en Irlanda, porque la reforma consistió en ampliar la autorización constitucional para la ratificación del Tratado de la Unión, algo que después se siguió con relación a Ámsterdam y Niza. Nuevo paralelismo a nivel constitucional con las diferentes «European Communities Amendment Bills» británicos, consecuencia de los nuevos tratados comunitarios. Los países que accedieron a la Comunidad después de Maastricht reformularon sus cláusulas de integración (Austria y Suecia) o las redactaron a la vista del nuevo tratado (Finlandia).

C) La fase de integración inaugurada por Maastricht y que continúa con Ámsterdam y Niza hasta culminar en el Tratado constitucional hoy en vías de ratificación plantea una serie de cuestiones a los ordenamientos estatales, objeto de tratamiento por las respectivas constituciones.

a) La primera de estas cuestiones consiste en el sentido mismo de las cláusulas de integración. El Preámbulo de la Ley Fundamental alemana de 1949 ya había afirmado la vocación europea del pueblo alemán: «consciente de su responsabilidad... como miembro con igualdad de derechos de una Europa unida» y la nueva redacción del art. 23.1 (Maastricht-Novelle) introducida mediante la reforma de 21 de diciembre de 1992 es una directriz constitucional o principio rector que constituye una verdadera opción normativa a juicio de la doctrina (Stern), en cuya virtud, la construcción europea es una tarea del Estado. La integración europea no es ya una posibilidad abierta por la Constitución, sino un imperativo constitucional. En términos menos contundentes y menos elaborados por la doctrina, tal es también el caso de la reforma constitucional portuguesa de 25 de noviembre de 1992 y el modelo tiene cierta difusión en ulteriores cláusulas constitucionales de integración. La reciente declaración del TC español 1/2004, de 13 de diciembre, parece hacerse eco de este sentido integracionista de la correspondiente cláusula constitucional reinterpretando la escueta literalidad del art. 93 CE.

Sin embargo, tras este ápice de la vocación integradora, el derecho comparado ulterior parece prestar mayor atención a los problemas de articulación entre las instituciones y el ordenamiento estatal y el comunitario que al énfasis europeo que se da por supuesto. Tal es el caso de las revisiones constitucionales francesas de 1999 y 2003, entre los miembros fundadores y las de todas las cláusulas de integración de los nuevos miembros de Europa central y oriental. Si algunos de ellos mencionan expresamente la pertenencia a la Unión (Hun-

gría, 3A), otros parecen darla por supuesta (Finlandia, art. 96), y se limitan a regular los efectos de la misma [Austria, I, B, art. 23.a)-f)] e incluso prevén cláusulas de integración de estilo mucho más clásico (v. gr., Polonia, art. 90).

b) La segunda cuestión se refiere al contenido de la cláusula. En efecto, las primeras cláusulas de integración preveían bien una limitación de soberanía (modelo franco-italiano), bien una transferencia de competencias (modelo alemán, seguido por Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca y, después por Bélgica y España). La Constitución griega de 1975 (art. 28) es la primera que combinó ambos modelos. Pero la cuestión se plantea y resuelve doctrinalmente en Francia. En efecto, desde la Constitución de 1946, a cuyo Preámbulo se remitió el de la Constitución de 1958, la posibilidad de aceptar limitaciones de soberanía había sido interpretada como fundamento de la participación francesa en las Comunidades, a la vez que se oponía dicha limitación, constitucionalmente lícita, a las transferencias de soberanía consideradas constitucionalmente inadmisibles (Consejo Constitucional, decisión 76/71). El Consejo Constitucional, requerido al efecto por el Jefe del Estado, abandonó tal interpretación en su decisión 92/308 (Mastrique I) e introdujo la noción de «condiciones esenciales para el ejercicio de la soberanía» cuya afectación sí requería cláusulas constitucionales específicas que se introdujeron mediante la reforma de 25 de junio de 1992 que añadió a la Constitución un nuevo título XV, «De las Comunidades y de la Unión Europea».

c) La tercera cuestión se refiere a las condiciones de la integración ya por su finalidad, ya por su extensión. El primitivo modelo franco-italiano al que ya se ha hecho referencia, requería la igualdad y la reciprocidad en las limitaciones de la soberanía, extremo que recoge la Constitución griega de 1975 añadiendo, por primera vez condiciones sustantivas explícitas a dichas limitaciones, sólo admisibles por un «interés nacional» importante y siempre que no vulnerasen «los derechos fundamentales y los principios democráticos básicos» (art. 28.3). La revisión constitucional alemana de diciembre de 1992, respondiendo a la Sentencia del Tribunal Federal Constitucional de 13 de octubre del mismo año, condicionó la integración a «la salvaguarda de los principios democráticos, el Estado de Derecho, social y federal, el principio de subsidiariedad y una protección de los derechos fundamentales» (art. 23.1), lo cual somete la integración a los mismos límites que la revisión constitucional (art. 79), tanto directamente, como por remisión a los principios de los arts. 1 y 20 de la misma Ley Fundamental.

Semejante fórmula puede ser interpretada y de hecho así lo ha sido por parte de la doctrina, ya como una «vocación de provisionalidad» del Estado en aras de la integración, ya como una garantía de la autonomía institucional del Estado miembro de la Unión, versión esta última a la que parecen responder ul-

teriores cláusulas de integración (*v. gr.*, Suecia, arts. 10.5, o Estonia en la ley de enmienda constitucional de 2003). Y también puede interpretarse como una exigencia para la propia forma de la integración europea, a lo que parece responder la cláusula portuguesa (art. 7.5 y 6) introducida a partir de Maastricht.

### 3. PANORAMA COMPARADO

La situación actual del Derecho constitucional comparado ante la integración europea puede articularse en torno a tres cuestiones: la existencia o no de una *cláusula de integración y contenido de la misma*, el *procedimiento* de dicha integración; la previsión constitucional de sus *consecuencias*.

A) Respecto del *primer punto*, exceptuando el caso ya mencionado del Reino Unido, cabe distinguir tres tipos de fórmulas:

A') Constituciones en las que existe una cláusula específica de integración en la Unión Europea.

a) Modelo de orientación condicionada: Alemania (art. 23): imperativo de transferencias competenciales condicionado al mantenimiento de ciertos valores y principios orgánicos. Suecia (art. 10.5) elimina lo primero —el imperativo— y enfatiza lo segundo —los condicionamientos o límites: forma de gobierno y derechos fundamentales—.

b) Modelo de objetivos y medios.

Variante francesa (Título XV, arts. 88-1 sigs.): ejercicio en común de ciertas competencias y transferencias competenciales para determinados objetivos (mercado interior, unión económica y monetaria, pero no se menciona para nada la Unión política). Especificaciones desaparecidas en la reciente reforma de 1 de marzo de 2005 que se remite a la Constitución Europea en caso de que éste entre en vigor.

Variante portuguesa (art. 7): objetivos limitados (cohesión económica y social y territorial, espacio de libertad, seguridad y justicia, definición y ejecución de una política exterior de seguridad y defensa común) a cumplir mediante ejercicio en común, cooperación o transferencia a la Unión.

Variante húngara (art. 2.A): indeterminación de objetivos a cumplir mediante ejercicio en común o transferencias a la Unión.

c) Modelo de previsión simple: Se prevé la delegación de competencias a la Unión (Letonia, art. 68, y Eslovaquia, art. 7) o la delegación y la cooperación (Lituania, art. 1 de Ley de 13 de julio de 2004).

d) Modelo de la mera constatación de la pertenencia a la Unión Europea: Irlanda (art. 29) y Estonia (Ley de 14 de septiembre de 2003).

B') Constituciones en las que no existe una cláusula específica de inte-

gración pero en las que, sin embargo, se hace referencia en alguna medida a la Unión Europea o al Derecho comunitario.

Este es el caso de Finlandia y de Austria: en la Constitución de Finlandia no se recoge una cláusula específica que contemple la cesión de atribuciones a la Unión Europea, pero el artículo 96 regula específicamente la participación del Parlamento en la preparación a nivel nacional de los asuntos de la Unión Europea. En Austria, el art. 9 de la Constitución, recoge una cláusula genérica que permite la transferencia de competencias específicas de la Federación a organizaciones internacionales, sin cita expresa de la Unión Europea. Sin embargo, el capítulo I, apartado B [que lleva por rúbrica «Unión Europea» arts. 23.a) a 23.f)] establece diversas disposiciones específicas en relación con ésta.

C') Constituciones en las que se recoge una cláusula genérica de integración inter o supranacional.

En cuanto al *objeto de la cesión*, se pueden establecer tres modelos:

— Algunas Constituciones contemplan que el objeto de la cesión será el ejercicio y no la titularidad de las atribuciones o competencias (Bélgica, Polonia).

— Otras aluden a las competencias legislativas, judiciales y ejecutivas (Países Bajos, Luxemburgo), poderes de las autoridades del Reino (Dinamarca), o expresiones similares (como en el art. 28 de la Constitución de Grecia).

— En un tercer grupo, cabría incluir las Constituciones que utilizan el término soberanía (limitaciones de soberanía, en el art. 11 de la Constitución italiana; derechos de soberanía).

En cuanto a los *límites que se fijan a la cesión o atribución*; éstos varían de una a otra Constitución.

— Algunas Constituciones establecen de una u otra forma que los poderes que se atribuyen deben ser específicos o determinados, impidiendo de forma explícita una atribución incierta en cuanto a su alcance material [Dinamarca (art. 20), Bélgica (art. 35), Polonia (art. 90)].

— En otros casos, como en el de la Constitución de Luxemburgo, se alude a que la cesión ha de ser temporal (art. 49 bis).

— Otras Constituciones son todavía más explícitas, estableciendo también límites materiales concretos. Tal es el caso ya citado de Alemania, Portugal y Eslovenia. Así el artículo 3.a) de esta última Constitución exige que la «organización internacional» destinataria de la transferencia «esté basada en el respeto a los derechos fundamentales, la democracia y los principios del Estado de derecho»).

B) En cuanto al segundo punto, esto es el *procedimiento* previsto y utilizado para la integración siempre por vía convencional, de acuerdo con el propio derecho comunitario, cabe distinguir tres cuestiones diferentes:

A') En primer lugar la *tipología de las fórmulas*:

a) Constituciones en las cuales el procedimiento previsto es el de revisión constitucional.

Es el caso de las Constituciones de Irlanda (arts. 29 y 46) y de Eslovaquia (art. 84.4). Un caso semejante es el de Lituania, en cuya Constitución no se contemplaba un procedimiento específico; sin embargo, lo cierto es que finalmente se ha aprobado una Ley Constitucional de 13 de julio de 2004, cuyo texto no se ha incorporado a la Constitución (si bien, el art. 150 determina que dicha Ley será «parte integrante de la Constitución»). De modo semejante, en Estonia la integración se realizó a través de una Ley de Enmienda de la Constitución que fue sometida a referéndum el 14 de septiembre de 2003, pero cuyo texto no ha pasado a formar parte de la Constitución.

b) Constituciones en las que se recoge un procedimiento especial pero menos rígido que el de reforma constitucional

En este tipo cabe incluir todas las Constituciones en las que el procedimiento establecido es más flexible que el de reforma constitucional, pero más rígido que el ordinario para la celebración de Tratados. Cabe diferenciar los siguientes modelos:

a') Supuestos en los que se recoge con carácter general un procedimiento análogo al de reforma constitucional, pero flexibilizado:

— Alemania el art. 23 se remite a los apartados 2 y 3 del artículo 79 y Luxemburgo (art. 37 que se remite al art. 114.5).

b') Exigencia de mayorías especiales: Grecia (art. 28, que exige mayoría de tres quintos del total de los diputados), Hungría [art. 2.a) y 19.3.f), en virtud de los cuales se exige una mayoría de dos tercios en el Parlamento), Eslovenia [art. 3.a), que requiere la ley de autorización de la ratificación votada por mayoría de dos tercios de la Asamblea Nacional]. En Letonia se exige, además de una mayoría de dos tercios de los votos, un referéndum (art. 68).

c') Planteamientos procedimentales alternativos. Así, el art. 42 de la Constitución de Dinamarca exige, o bien una mayoría de cinco sextos en la Cámara, o bien mayoría simple y referéndum favorable; en Suecia se exige, o bien mayoría de tres cuartos en el Parlamento, o bien seguir el procedimiento de reforma constitucional (art. 5 del capítulo 10 del IG); en Polonia se exige, o bien mayoría de dos tercios en las dos Cámaras (con presencia, en cada una de ellas, de al menos la mitad de sus miembros), o bien un referéndum, opción a decidir por la Dieta (art. 90).

c) En otras Constituciones no se establece un procedimiento diferenciado del de la celebración de los tratados ordinarios.

Es el caso de Italia (arts. 80 y 87), Austria (art. 50), Francia (art. 53), Bélgica (arts. 34 en relación con el 75, 77 y 167), sin perjuicio de lo dicho a continuación.

B') En segundo lugar, las *previsiones constitucionales con relación a los tratados que afectan o contradicen a la propia Constitución*, cuya exposición requiere una breve explicación preliminar. Sabido es que la reforma constitucional *stricto sensu*, es decir, como categoría opuesta a la de mutación constitucional, puede o no requerir procedimientos especiales y ello permite distinguir las constituciones flexibles de las rígidas. Ahora bien, problema diferente del de la rigidez constitucional es el de las reformas «tácitas» que tantas polémicas suscitó en la Alemania guillermina y en la de Weimar. Esto es, aquellas reformas escritas que modifican la Constitución, pero que no se incorporan a su texto substituyendo lo reformado. Es claro que tales reformas son más fáciles en una Constitución flexible (caso de Alemania de Weimar), pero también son posibles en una Constitución rígida, si las leyes constitucionales aprobadas con los requisitos de reforma constitucional no se incorporan a la Constitución (ejemplo, Austria). Tal ha sido el caso de Lituania y Estonia al acceder a la Unión Europea. Aunque la doctrina finesa y la interpretación del propio legislador finlandés es que las normas de excepción de la Constitución, tradicionalmente conocidas en dicho país y hoy previstas en el art. 73 de la Constitución de 1999, son conceptualmente distintas de las revisiones constitucionales, ciertamente que equivalen a las reformas «tácitas», al no incorporarse el nuevo texto a la Constitución. A ellas parece remitirse el art. 95 de la citada Constitución relativo a la puesta en vigor de las obligaciones internacionales, que incluye las derivadas de la pertenencia a la Unión, si bien dicha ley puede aprobarse en la misma legislatura, frente a la regla general del art. 73 que remite la aprobación definitiva al primer período de sesiones siguiente a las nuevas elecciones parlamentarias.

A los efectos de un tratado contrario a la Constitución la reforma «tácita» tiene una especial importancia. Desde esta perspectiva, cabe distinguir dos posibilidades.

a) En algunas Constituciones, para el supuesto expuesto —esto es, Tratados contrarios a la Constitución—, se establece que la celebración de los Tratados deberá llevarse a cabo a través de un procedimiento especial, diferente del de celebración de otros acuerdos internacionales, en los que se exigen mayorías cualificadas. La peculiaridad de estos casos consiste en que se puede llegar a adoptar el tratado contrario a la Constitución aun sin introducir una modificación en el texto de la misma. Es el caso de Austria (art. 50 en relación con el 44), Países Bajos (art. 91 y 92) y Portugal (art. 279.4).

De modo semejante, en Finlandia se prevé la posibilidad de «aprobar obligaciones internacionales» que «afecten» a la Constitución mediante una decisión apoyada por dos terceras partes de los votos (art. 94), sin que sea necesario introducir la correspondiente modificación en el texto de la Constitución.

b) En otras Constituciones, para el caso ya señalado de Tratados que modifican o afectan a la Constitución, se prevé la necesidad de llevar a cabo previamente la reforma constitucional, como condición necesaria y previa a la ratificación de los Tratados, que debe llevarse a cabo por el procedimiento establecido al respecto. La diferencia, pues, con el caso anterior consiste en que sólo se permite la celebración del tratado internacional contrario a la Constitución una vez que se haya modificado el texto de ésta. Así se prevé expresamente en Francia (art. 54, que exige la previa revisión de la Constitución para aprobar los tratados respecto de los cuales el Consejo Constitucional haya declarado que contiene estipulaciones contrarias a la Constitución), Polonia (art. 188.2 y 3 en relación con el art. 235, relativos, respectivamente, a la competencias del Tribunal Constitucional y al procedimiento de aprobación de enmiendas constitucionales) y la República Checa (art. 89.3). Tal es, claro está, el caso español (art. 95).

C') De ello se derivan consecuencias importantes en cuanto hace a la utilización de *instrumentos de democracia directa* (recurso al referéndum).

a) Constituciones en las que se prevé un *referéndum optativo y no vinculante*: es el caso del Reino Unido, Finlandia (art. 53), Hungría (art. 28.C,1, por analogía con el 29) y Portugal (art. 115.5).

b) Constituciones con referéndum potestativo pero vinculante. Es el caso de Eslovenia [art. 3.a)] y Francia (art. 11). El referéndum se hace preceptivo para el caso de nuevas adhesiones a la Unión en la Ley Constitucional francesa de 1 de marzo de 2005 (nuevo art. 88.7).

c) Constituciones en las que se prevé un *referéndum obligatorio y vinculante*: es el caso de Dinamarca (art. 20.2, que lo prevé como procedimiento alternativo al previsto en primer lugar), Letonia (en los casos en que se establece en el art. 68), Estonia (siempre que la ratificación del Tratado exija la modificación de la Ley aprobada por referéndum en 14 de septiembre de 2003, Ley de Reforma Constitucional de la Constitución de la República de Estonia, lo que no tiene por qué suceder siempre), Polonia (arts. 90 y 125, que lo exigen en determinados supuestos, como procedimiento alternativo).

d) Constituciones en las que *se excluye la posibilidad de referéndum*. Es el caso de Italia (art. 75).

En el caso de Alemania no existe, en realidad, una prohibición de referéndum popular en Alemania. De la democracia representativa afirmada en el art. 20 GG parece deducirse la exclusión de la consulta directa. Pero ello no es así. El propio art. 20.2 se refiere a «votaciones» junto con las elecciones y el referéndum está previsto expresamente para modificar el territorio de los *länder* [arts. 29, 118, 118.a)] e igualmente a nivel local (art. 28.1).

C) La tercera y última cuestión a reseñar es la relativa a las *consecuencias jurídicas* de la integración, también articulables en tres puntos.

A') En primer lugar, las *relaciones entre el derecho estatal y el comunitario*.

Por lo que se refiere a las *normas estatales de rango legal e infralegal* no ofrece dificultad. El derecho comunitario prima sobre el estatal, de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades, porque bien así lo prevén expresamente las propias Constituciones estatales (Eslovaquia, art. 7; Lituania, art. 2 Ley Constitucional de Integración en la Unión Europea); bien por remisión constitucional a las propias reglas del orden comunitario [Portugal, art. 8, tras la sexta revisión de 2004; Eslovenia, art. 3.a)]; bien porque la Constitución estatal reconoce genéricamente el carácter supralegal de los tratados internacionales (ejemplo, Francia, art. 55; Grecia, art. 28); bien su aplicación preferente en caso de conflicto con la legalidad interna (ejemplo, Países Bajos, art. 94; Rep. Checa, art. 10; Estonia, art. 123), previsión en algún caso expresamente extendida al derecho emanado de las organizaciones internacionales (Polonia, art. 91); bien porque se prevea el deber del legislador de respetar las obligaciones internacionales del Estado (*v.gr.*, Hungría, art. 7), incluso con especial mención de la Unión Europea (Malta, art. 65). A la misma solución se ha llegado por vía jurisprudencial en los países de tradición monista (*v.gr.*, Bélgica, Sentencia de 27 de mayo de 1971 —caso Ski—), frente a las dificultades planteadas en los que siguen un sistema dualista de relaciones entre el derecho internacional y el interno (*v.gr.*, Italia, Sentencia 14/1964 —caso Costa/ENEL— que afirma el rango legal del tratado y de la normativa comunitaria dado su incorporación, mediante ley, al ordenamiento interno, tesis abandonada en la Sentencia 183/1973 —caso Frontini— en pro de la tesis del desapoderamiento del legislador interno).

Por el contrario, en cuanto se refiere a las *relaciones entre las normas comunitarias y las estatales de rango constitucional*, la cuestión resulta mucho más polémica. Frente a la tesis del Tribunal de Justicia de las Comunidades incorporada al Tratado Constitucional firmado en Roma el 30 de octubre de 2004, las opciones constitucionales son diferentes y pueden agruparse en torno a los siguientes tipos:

a) Constituciones en las que se afirma la supremacía del Derecho comunitario sobre la Constitución

Caso de Irlanda (en el que la ratificación de un Tratado se hace mediante enmienda constitucional del art. 29) y Luxemburgo (en virtud de una interpretación constante). Tal parece ser la consecuencia del nuevo art. 88.1 de la Constitución francesa en la redacción dada por Ley de 1 de marzo de 2005, al remitirse «a las condiciones fijadas por el Tratado para el establecimiento de una Constitución Europea dado el tenor del art. I.6 de éste.

b) Constituciones en las que se produce una supremacía parcial de la misma. Límites constitucionales a la integración referentes a:

— Las exigencias que se imponen a la organización a la que se transfieren las competencias, respeto de los derechos fundamentales y a los principios del Estado de Derecho, como ocurre en la mayor parte de las Constituciones: Alemania (art. 23 de la LFB), Italia (de conformidad con la interpretación del Tribunal Constitucional hace del artículo 11 de la Constitución), Portugal (arts. 7.6 y 8.4, introducidos en la sexta revisión constitucional de 2004), Suecia (art. 5 del capítulo 10, del Instrumento de Gobierno, que presenta analogías con el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn), Estonia (según puede desprenderse del artículo 2 de la Ley de 14 de septiembre de 2003, de Enmienda a la Constitución de la República de Estonia) y Eslovenia [art. 3.a)].

— Las garantías del propio orden constitucional interno, como ocurre de forma específica en Alemania (art. 23 en relación con el 79) y en Suecia (art. 5 del capítulo 10 del IG).

c) Constituciones en las que se afirma la prevalencia de la misma sobre el Derecho comunitario:

a') En primer lugar, cabe afirmar la prevalencia de la Constitución en aquellos casos en los que, o bien por una interpretación constante, o bien en virtud de lo dispuesto en la Constitución, la celebración de los Tratados que integran el Derecho comunitario originario exigen la previa modificación del texto constitucional cuando incluyen alguna disposición contraria a éste. Así ocurre en Francia, en el que la interpretación constitucional ha llevado a modificar la Constitución y que puede llevar a reformarla de nuevo ante el proyecto de Tratado Constitucional.

Algo análogo puede decirse en el caso de Polonia (art. 90, en relación con los arts. 188 y 235). En la República Checa, el artículo 87 de la Constitución establece la competencia del Tribunal Constitucional para pronunciarse acerca de la conformidad con la Constitución de los tratados celebrados al amparo del art. 10.a) (tratados en virtud de los cuales se transfieren a una organización o institución internacional competencias determinadas de las autoridades de la República Checa).

b') En segundo lugar, la solución —prevalencia de la Constitución— ha sido afirmada en otros Estados por vía jurisprudencial, de forma más o menos taxativa. Así ha ocurrido en Dinamarca (art. 20, interpretado por el TS en Sentencia de 6 de abril de 1998, en sentido análogo a la Decisión del TC español 1/1992). De modo semejante, en Bélgica, la Corte de Arbitraje, en el arrêt 12/94 (Sentencia de 3 de febrero de 1994) sostuvo que el Legislador no podía, sirviéndose de un acuerdo internacional, desconocer los principios constitucionales.

La interpretación oficial en el Reino Unido también mantiene la inderogabilidad del núcleo de la constitución británica o soberanía «esencial». Mani-

fiesta en la voluntariedad y consiguiente reversibilidad de la pertenencia a la Unión Europea. Sin embargo, la más reciente jurisprudencia antes citada incoha una nueva interpretación de esta soberanía que de «factual» se haría jurídica. Según la Sentencia del Tribunal administrativo Thoburn *vs* Sunderland City Council de 2003 hay normas emanadas del Parlamento, entre otras de European Communities Act de 1972 y la normativa de ella derivada que por un rango de «Constitutional Status», algo a apreciar por el Juez, no pueden ser derogados por una ley posterior del Parlamento.

B') Cuestiones relativas al control de constitucionalidad.

En aquellos casos en los que la Constitución establece, o bien unos límites constitucionales a la integración o bien su prevalencia sobre el Derecho comunitario, se recogen en los textos constitucionales (y, haya donde hay, en la legislación relativa al control de constitucionalidad), mecanismos relativos al control de constitucionalidad de los tratados (ya de todos en general, ya específicamente de los comunitarios).

Así, en algunas Constituciones se prevé únicamente *un control previo* a la celebración del Tratado, como es el caso de Francia (art. 54), República Checa (art. 87.2), Eslovaquia (art. 125) y Luxemburgo (cuya Constitución, en el art. 95.ter, excluye expresamente la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial a la *Cour Constitutionnelle* en relación con la conformidad de los tratados internacionales con la Constitución). Es obvio que, en la medida en que en una Constitución o en la legislación se excluya el control de constitucionalidad *a posteriori* de los tratados, la superioridad de la Constitución sobre éstos no podría hacerse valer en forma alguna.

En otras Constituciones se establecen mecanismos de control de constitucionalidad *a posteriori*, como es el caso de Austria [art. 140.a)] y Portugal (art. 281). Con todo, en algunos casos, se hace con determinadas salvedades. Así, el artículo citado de la Constitución austriaca prevé la posibilidad de que el Tribunal Constitucional permita seguir aplicando el tratado inconstitucional durante un plazo máximo de dos años. El artículo 277.2 de la Constitución portuguesa determina que la «inconstitucionalidad orgánica o formal de los tratados internacionales regularmente ratificados no impide la aplicación de sus normas en el ordenamiento jurídico portugués, con tal de que dichas normas sean aplicadas en el ordenamiento jurídico de la otra parte, excepto si esa inconstitucionalidad resulta de la violación de una disposición fundamental».

C') El último extremo a reseñar se refiere al *impacto de la integración en la estructura constitucional de los Estados miembros*. Sabido es que la integración europea ha ocasionado profundas mutaciones constitucionales en los Estados miembros. Entre otras, la modificación de los equilibrios competenciales entre Ejecutivo y judicial —fortalecidos ambos— y asambleas representativas

—desapoderadas en su función legislativa y, de hecho, también en la de control—, así como, en los Estados compuestos, mediante la transferencia a las instituciones comunitarias de competencias de las entidades autonómicas. Esto es, la alteración y consiguiente debilitamiento de los controles horizontales y verticales del poder (Löwenstein). La respuesta a tales mutaciones por la vía de la revisión constitucional ha consistido en restablecer los equilibrios competenciales así alterados proyectando sobre el plano de la Unión las competencias de las instituciones y de los órganos afectados, a fin de que la europeización de una materia no suponga la alteración de la distribución estatal de competencias sobre la misma.

En cuanto se refiere a los controles horizontales, es decir el de la o las Asambleas representativas sobre el Gobierno cabe distinguir tres modelos.

a) La intervención vinculante del Parlamento, al que responden las Constituciones de Francia, Austria y Eslovenia, en todas aquellas materias de competencia legislativa.

b) La intervención condicionante a que responde el sistema alemán. Al deber genérico de información del Gobierno a las Cámaras se une la competencia del Bundestag para dar su opinión que ha de ser tenida en cuenta por el Gobierno y la decantación de la voluntad del Estado ante la Unión en el Bundesrat.

c) El modelo de seguimiento caracterizado por la interrelación permanente en temas europeos de los órganos legislativo y ejecutivo mediante la información por parte del Gobierno periódicamente evaluada por la Asamblea, ya directamente, ya a través de un Comité de Seguimiento. El sistema se origina en la práctica escandinava de los comités ad hoc sobre política exterior. El comité específico para la Unión Europea que existe en Suecia (Riksdag Act, art. 10) se adopta también en el Reino Unido. A este modelo parecen responder las previsiones constitucionales portuguesa (art. 163 desarrollado por Ley 20/1994), checa [art. 10.b)] y lituana (ley constitucional 2004, art. 3). A este modelo responden las fórmulas francesas introducidas por la reforma de 1 de marzo de 2005 (arts. 88.4 y 88.5) para instrumentar el criterio del principio de subsidiariedad.

En cuanto a los controles verticales, en todos los Estados compuestos, a excepción de España, se prevé constitucionalmente un deber de información por parte del Gobierno a las entidades autonómicas más una capacidad de opinión de éstas que va desde un máximo en Alemania, donde el Bundesrat tendrá que ser tenido en cuenta de forma determinante en la formación de la voluntad europea de la Federación, a un mínimo en Italia, pasando por fórmulas intermedias en Austria, así como una participación de los Länder, mayor en Alemania que en Austria en las instituciones comunitarias.

En cuanto a la formación de la voluntad estatal ante la Unión el máximo de la cooperación se prevé en Bélgica a través de la fórmula de tratados mixtos, es decir, los que afectan a las competencias del Estado y de las Comunidades y Regiones, que se deciden en Conferencia interministerial y se ratifican por la Asamblea Nacional y por las de las Comunidades y Regiones. Alemania y Austria prevén la codecisión de los Länder en los asuntos europeos que afecten a materias de su competencia y a solución análoga se pretende llegar en Italia considerando dichas materias como de competencia concurrente entre el Estado y las Regiones.

Por último, en cuanto a la fase descendente del derecho europeo, en todos los Estados compuestos miembros de la Unión se reconoce tanto la competencia de ejecución y desarrollo por la institución a cuya competencia normativa correspondan tales materias en el orden interno, como la responsabilidad del Estado global ante la Unión.

Este informe no pretende extraer conclusiones, sino ofrecer los datos precisos y debidamente depurados y comparados para que otros lo hagan. Sin embargo de la tipología expuesta surgen tres constataciones que puede ser útil destacar.

En primer lugar la difusión general de fórmulas de integración, tan sólo ajenas a los sistemas constitucionales de estricta estirpe británica. Esto es Reino Unido y Chipre, con exclusión de Irlanda. Estonia llega a un resultado semejante en virtud de una ley constitucional no incluida en la Constitución

En segundo término, la tendencia a «europeizar» las constituciones estatales. Es decir, a incluir en las cláusulas de integración una referencia a la pertenencia a la Unión Europea, que, en muchos casos sirve para articular las relaciones entre el derecho comunitario y el estatal. Muchas de tales cláusulas de integración ya se redactaron con las miras puestas en la futura integración europea, pero sin que en una primera fase llegase a mencionarla por su nombre y, menos aún, a constitucionalizar la pertenencia del Estado. La «europeización» encuentra un muy temprano reflejo en el preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn que afirma la vocación europea del pueblo alemán, se inicia formalmente con la revisión constitucional irlandesa de 1973, se agudiza tras el Tratado de Maastricht y es especialmente relevante en las constituciones de los Estados últimamente ingresados en la Unión. Sin embargo, incluso entre ellos hay excepciones (Polonia), y varios de los antiguos miembros, incluso de los fundadores, han conservado sin alteración sus iniciales cláusulas de integración.

Por último, en cuanto a los efectos de la integración, cabe destacar tres puntos:

Primero, la supremacía del derecho comunitario, con afirmación de tratarse o no de una relación intersistémica o de una relación jerárquica, se admite ex-

presa o tácitamente por doquier con relación a la normativa estatal de rango legal y, lógicamente, infralegal. Por el contrario respecto de la Constitución, en los textos legales y en la práctica jurisprudencial, se apuntan criterios en uno y otro sentido.

Segundo, se difunden cláusulas de salvaguarda de la identidad constitucional y de la autonomía institucional del Estado. Ello ocurre a partir de la Constitución griega de 1975, y con fórmulas progresivamente depuradas por la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán llegan a las vigentes salvaguardas de la Ley Fundamental alemana y del Instrumento de Gobierno sueco.

Tercero, se difunden progresivamente fórmulas constitucionales tendentes a asegurar la proyección en el ámbito comunitario de los controles horizontales y verticales sobre el ejecutivo en cuanto representante del Estado en dicho ámbito.