

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 DERIVADAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

*Noemí García Gestoso*

*Profesora Doctora del Área de Derecho Constitucional  
Universidad de Vigo*

## SUMARIO

1. *Introducción.*
2. *La Unión Europea como fenómeno novedoso y específico.*
3. *Ordenamiento comunitario y transformaciones en el ámbito jurídico estatal.*
4. *La aporía, en último término, entre el ordenamiento comunitario y las Constituciones nacionales.*
5. *El Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa.*
6. *Constitución Española y Unión Europea. El Estado Español de la Constitución de 1978 como Estado Social y Democrático de Derecho Autónomo y Comunitario.*
7. *¿Necesidad de reforma constitucional?*
8. *Conclusión: El déficit constitucional de la Unión Europea. Problemas y perspectivas.*

## ***1. Introducción***

La existencia y desarrollo de la Unión Europea provoca un gigantesco proceso de cambio en los rasgos básicos de los Estados Constitucionales europeos que en ella participan. En este trabajo se pretende analizar cómo afecta el proceso de integración al moderno Estado Constitucional, en especial al Estado español basado en la vigente Constitución de 1978. El objetivo es dilucidar si las transformaciones que la Unión produce en el mismo deben dar lugar, en su caso, a una reforma constitucional y cuál debería ser su alcance.

El tratamiento de esta problemática se hace a modo de primera aproximación, en la que se intentan esbozar los principales problemas que se plantean en las relaciones entre el ordenamiento comunitario y nuestra Norma Fundamental, para alentar la reflexión y el debate en torno a si una reforma constitucional podría contribuir a solucionarlos o al menos a paliarlos. Todo ello sin olvidar la dificultad que deriva del dinamismo propio del proceso de integración europeo, y, en particular, de la fase actual en la que se discute el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa (en adelante, PTICE).

## ***2. La Unión Europea como fenómeno novedoso y específico***

Resulta imposible entender qué es hoy la Unión Europea y las cuestiones que suscita sin aludir a los motivos y fines que presidieron la creación de las originarias Comunidades así como a los distintos estadios de su desarrollo posterior<sup>1</sup>.

Después de la II Guerra Mundial se busca la paz y la prosperidad mediante el incremento de la cooperación interestatal. En Europa occidental este impulso originará un proceso singular que responde, en gran medida, a preocupaciones y necesidades concretas de la sociedad europea. Nacen las primeras Comunidades Europeas con la firma de los Tratados constitutivos de la CECA (1951), la CEE y la CEEA (ambos en 1957). Sus fines serán, esencialmente, asegurar la paz y

1. Sobre la historia de la integración comunitaria vid., además de las memorias de sus forjadores, Truyol y Serra, A., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. vol. I, *Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Tecnos, Madrid, 1999; Friederich, C.J., *Europa: el surgimiento de una nación*, Alianza Editorial, Madrid, 1973; De Madariaga, S., *Carácter y destino en Europa*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980; Monnet, J., *Memorias, Siglo XXI*, Madrid, 1985; Sidjanski, D., *L'avenir fédéraliste de l'Europe: la Communauté Européenne des origines au Traité de Maastricht*, PUF, Paris, 1992; Bitsch, M. T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Complexe, Bruxelles, 1996; Moratta, F., *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, 1998

garantizar un desarrollo económico estable que mejore las condiciones de vida de los pueblos europeos. En el fondo subyace el objetivo último de lograr algún día la unidad política europea a través del acrecentamiento progresivo de la solidaridad entre los europeos. Sus medios serán, fundamentalmente, el establecimiento de un espacio económico amplio regido por un Derecho común. El modo de actuación será original. Siguiendo la estrategia funcionalista se trata de ceder el ejercicio de determinadas competencias de los Estados a unas instituciones que se crean en esos tratados para que a partir de entonces las actúen en común. Los Estados respecto a esas materias ya no pueden decidir sino a través de su participación junto con el resto en las instituciones comunes que han creado. Y todo ello sobre una base consensual mutuamente aceptada y desde la lógica democrática, estableciéndose en los Tratados fundacionales las formas, procedimientos y los instrumentos jurídicos a utilizar.

Si esto era así ayer, no hay que olvidar que nuestros tiempos presentan otros desafíos que refuerzan la idea de integración, como la necesidad de gestionar y dar una respuesta a la globalización de suerte que la UE sea el mecanismo de protección del modelo social europeo frente a sus efectos, o la necesidad de acabar con el terrorismo internacional.

En definitiva, cuando los Estados comprueban su incapacidad para asegurar aisladamente la paz en Europa o para hacer frente a sus fines sociales y económicos, crean el instrumento que consideran adecuado para que dichos objetivos y fines puedan ser cumplidos satisfactoriamente. Objetivos que siguen estando presentes en los posteriores Tratados que han transformado las Comunidades originarias, a la vez que se añaden otros nuevos.

Sin embargo, en este proceso se observa desde su inicio como la noción de clásica de soberanía estatal no encuentra fácil acomodo en la nueva estructura, lo cual se pone de manifiesto en todos los debates, avances y retrocesos de la integración hasta nuestros días<sup>2</sup>. En efecto, el Estado moderno como nueva forma de estructurar la convivencia política y social se caracteriza por la existencia de una comunidad con un poder originario, supremo y medios coercitivos suficientes, que domina sobre sus miembros y territorio conforme un poder que le es inmanente. Se entiende que el Estado dispone de capacidad para la creación de sus normas con una legitimidad propia, independiente de cuales-

2. Permítaseme remitir sobre este tema a García Gestoso, N. "Algunas cuestiones críticas sobre la Soberanía en el proceso de integración Europea", *RDP*, núm. 57, 2003, págs. 159-168, especialmente a la bibliografía que se proporciona.

quiera otros poderes y se crea el Derecho en sentido moderno. Así, en el ámbito interno la soberanía significa supremacía y exclusividad, mientras que, en su vertiente externa, se proyecta como independencia sobre la base de la igualdad soberana de los Estados. Este alcance y contenido de la soberanía continúan siendo válidos en el Derecho Público actual, si bien transformados a través del triunfo de las ideas constitucionalistas que ubican su titularidad en el Pueblo a través de la noción del poder constituyente. Se entiende que únicamente reside en el pueblo la capacidad de decidir libremente las bases de organización de su convivencia política y social, lo que hace mediante la aprobación de su Constitución, que enmarca mediante normas jurídicas toda actuación sucesiva del poder público, que resultará una voluntad siempre subordinada a lo decidido por el soberano, pueblo en democracia. El anhelo de limitar el poder por el Derecho deviene realidad<sup>3</sup>.

De lo expuesto se colige que la soberanía, mediante la noción del poder constituyente del Pueblo, sigue siendo una categoría dotada de un valor singular para fundamentar el poder público en el marco del Estado constitucional contemporáneo, que sigue respondiendo al concepto racional normativo de Constitución a la vez que se configura como Estado social y democrático de Derecho -fórmula común a todos los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros de la Unión Europea-. Y esto está también en el fondo de las relaciones entre los Estados constitucionales y la Unión Europea. Ello provoca que se estime que es posible acomodar la concepción de la soberanía a las nuevas realidades y necesidades a través de la aceptación en sus propias Constituciones de limitaciones al ejercicio de la soberanía para la consecución de la paz y otros objetivos. Al tratarse de Estados democráticos siempre se tratará de una vinculación libre y espontáneamente consentida cuya base radica en Tratados Internacionales negociados y ratificados entre Estados soberanos que siguen siéndolo, y que como Estados Constitucionales, han de respetar para ello los procedimientos y límites que las Constituciones nacionales les imponen -las denominadas cláusulas de integración-<sup>4</sup>; en el hecho que el sistema se estructura sobre el principio de competencias de atribución, y, asimismo, en que para modificar los instrumentos fundacionales de la Unión, se requiere siempre unanimidad estatal.

3. Cfr., por todos, De Vega, P., *La reforma constitucional y la teoría del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 15-37; Idem, "Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual" *REP*, núm. 100, 1998, págs. 13-55.

4. Sobre tales previsiones constitucionales que dan lugar a una nueva modalidad de apertura estatal -"integración supranacional"- cfr., por todos, Pérez Tremps, P. *Constitución española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 35 y ss.

No obstante, también es cierto que en el seno de la Unión Europea existe una acusada centralización, con órganos propios e independientes, dotados de competencias efectivas, de los cuales emana un ordenamiento jurídico característico que origina una uniformidad normativa sobre la totalidad de los ciudadanos. Este ordenamiento jurídico autónomo se caracteriza fundamentalmente por la primacía de sus normas, su aplicabilidad inmediata, y su eficacia directa. Notas que han sido hasta ahora establecidas por la labor del Tribunal comunitario a través de un proceso hermenéutico que acude a parámetros constitucionales<sup>5</sup>.

Pero uno de los aspectos fundamentales a destacar es que aunque la primacía que reclama el ordenamiento comunitario se predica absoluta, incluida la propia Constitución nacional, tal concepción no está exenta de problemas, especialmente porque aceptarla sin matices deja irreparablemente quebrantada la supremacía constitucional de las Leyes Fundamentales de los distintos Estados miembros, supremacía que constituye el eje de la moderna Teoría constitucional. Este extremo, que hasta hoy se ha resuelto pragmáticamente a través de una autocontención tanto por los Tribunales Constitucionales como por el TJ, se vuelve en nuestros días de especial importancia habida cuenta que el PTICE, establece en su articulado de forma expresa la primacía del Derecho comunitario sobre los ordenamientos nacionales<sup>6</sup>.

Esto pone en primer plano el interrogante de las relaciones entre el ordenamiento comunitario y las Constituciones nacionales debiendo dársele ya una respuesta. En el ámbito español ha de suscitarse si el artículo 93 es suficiente o si existen contradicciones debido a ello entre la Constitución Española y el PTICE, y en el caso de que esto sea así, si cabe efectuar una reforma de nuestra Constitución, a través de qué procedimiento y con qué alcance. Además, esto debería conducir a reflexionar sobre la conveniencia de introducir otras reformas que despejen parte de los interrogantes que el proceso de integración suscita en relación con nuestro ordenamiento constitucional.

5. Cfr., por todos, Poiares Maduro, M. "Las formas del poder constitucional de la Unión Europea" *REP*, núm. 119, 2003, págs. 11-55.

6. En el artículo I-10 se consagra explícitamente la primacía de la "Constitución" y del Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas sobre el Derecho de los Estados miembros. El texto que manejaremos de este proyecto es la edición comentada editada por la Fundación Galicia Europa, Santiago de Compostela, 2003. Vid. al respecto, Pérez Calvo, A. "Derecho Comunitario, Derecho interno y Principio de Competencia", comunicación presentada al VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 3-5 diciembre, 2003, (disponible en [www.us.es/cidc/Ponencias/europea](http://www.us.es/cidc/Ponencias/europea)); Azpitarte Sánchez, M. "Las relaciones entre el Derecho de la Unión y el Derecho del Estado a la luz de la Constitución Europea", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004, (versión electrónica en [www.ugr.es/~redce/ReDCE1](http://www.ugr.es/~redce/ReDCE1)), especialmente, su último apartado.

En tal debate uno de los primeros puntos a discernir es la verdadera naturaleza del denominado Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa. ¿Realmente es una Constitución?, ¿puede a la vez ser Tratado y Constitución?. En definitiva, a la luz de su contenido, procedimiento de aprobación y entrada en vigor y del procedimiento que prevé para su futura reforma, ¿qué es?.

Con independencia de volver más adelante sobre estas cuestiones, permítame avanzar algunas opiniones. En este sentido considero que en la Unión Europea no existe -ni aunque entre en vigor el PTICE tal y como ha salido de la Convención- una auténtica Constitución Europea que se corresponda con el significado jurídico-político propio de tal concepto. La razón fundamental se encuentra en que no existe un Pueblo Europeo unitario que como actúe como Poder Constituyente para aprobar el acto fundamental que constituye y organiza su sistema político y que pueda por ello reclamar ser el parámetro de validez y punto de referencia último del sistema. De ello se colige que nuevamente hay que buscar el fundamento del ejercicio de los poderes de la Unión y de sus consecuencias jurídicas en las Constituciones nacionales, que permiten transferir el ejercicio de determinadas competencias derivadas de la Constitución a una nueva entidad con unos objetivos determinados, facultades que, consecuentemente con la finalidad que se persigue -el ejercicio en un nuevo marco de esas potestades para alcanzar unas finalidades que sobrepasan al Estado aislado y que se estiman ventajosas-, se van a regir por unos procedimientos y principios distintos a los propiamente nacionales. Pero no se puede olvidar que para satisfacer el principio democrático se requiere que el ejercicio de poder en sede supranacional siga siendo un poder legitimado popularmente, limitado, juridificado y que respete los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados como auténticos mandatos jurídicos que vinculan a todo poder público con mecanismos efectivos de protección de los mismos<sup>7</sup>.

Por todo ello, y pese al destino que se le depara al PTICE -salvo una modificación absoluta y revolucionaria que es muy improbable que suceda-, se ha de concluir que el ordenamiento comunitario todavía es un ordenamiento derivado, cuya base de validez arranca en primer lugar de lo dispuesto en los Tratados constitutivos, y de manera mediata e irrenunciable en las Constituciones y en los Pueblos de los distintos Estados miembros.

7. Cfr., por todos, Ruipérez, J., *La "Constitución Europea" y la teoría del Poder Constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, *passim*.

### *3. Ordenamiento comunitario y transformaciones en el ámbito jurídico estatal.*

Hoy la Unión Europea se presenta como realidad innegable que ha transformado el Estado en Estado comunitario, aunque sin hacer desaparecer su esencia estatal<sup>8</sup>. Este Estado es un Estado Constitucional, Democrático y Social, al que incumbe cumplir en primer lugar las funciones que tal configuración lleva aparejadas. Cuestión distinta es que parte de sus fines pase a realizarlos, a partir de entonces, a través del instrumento comunitario y que tal situación conlleve limitaciones en la acción estatal que antes ejercía de manera aislada y en régimen de exclusividad. El carácter comunitario de los Estados miembros de la Unión Europea significa que estos Estados han dejado de trabajar aisladamente en una serie de materias y lo hacen de modo mancomunado, sometidos a la superior decisión del instrumento que ellos mismos han creado y del que, como tales Estados, son los animadores fundamentales.

Esta nueva situación comporta ventajas, por cuanto los Estados pueden atender de manera más eficiente junto con los otros entes estatales a la satisfacción de necesidades que habían escapado de sus posibilidades de actuación en solitario, y, en este sentido, puede ser entendida como un perfeccionamiento de la organización de la Comunidad política, que lleva a aceptar de manera consensuada y pacífica un distinto modo de actuar en ámbitos materiales determinados que va a entrañar limitaciones estatales.

En el fondo, el carácter comunitario del Estado provoca su permeabilidad "frente al carácter estanco del Estado precomunitario". Permeabilidad que en el seno de la Unión Europea se extiende al ámbito jurídico, económico y social, con una intensidad aún mayor que la que se está originando a nivel general en la actualidad, en que el Estado pierde su papel exclusivo tanto en el sistema internacional como en el ámbito interno.

Entre esas limitaciones la de mayor relieve se presenta en el ámbito normativo. A partir de la entrada de un Estado en la Unión Europea se produce la irrupción sobre sus nacionales y sobre su territorio de un ingente conjunto de normas jurídicas originadas en un ordenamiento distinto al estatal y dotadas de caracte-

8. Cfr., sobre esto y para lo que sigue, Pérez Calvo A., *La dimensión comunitaria del Estado en Europa Occidental*, Civitas Europa, núm. 1, 1998, págs. 19-34; Idem, "Las transformaciones estructurales del Estado-Nación en la Europa comunitaria", *REP*, núm. 99, 1998, págs. 9-22; Idem, *Integración Europea y Constitución europea*, Civitas Europa, núm. 4, 2000, págs. 145-165.

rísticas específicas. La razón de este fenómeno es evidente si se piensa que es el Estado el que ha aceptado incorporarse a un proceso integrador caracterizado por nutrirse de competencias determinadas cuyo ejercicio se sustrae a partir de entonces del ejercicio individual de los Estados que la integran, de suerte que sufren una correlativa merma o limitación en los ámbitos competenciales objetos de la cesión. De este modo, las competencias que el Estado atribuye a la Comunidad pasan a ser ejercidas por las Instituciones comunitarias conforme las disposiciones establecidas para actuarlas en los Tratados constitutivos de las Comunidades y de la Unión Europea.

Desde esta perspectiva, se puede decir que la Unión Europea se concreta actualmente en la realidad en un conjunto de reglas, instituciones y fuentes. Se plasma como centro de poder que crea normas de obligado cumplimiento, originando en su seno un auténtico ordenamiento jurídico obligatorio que se impone a los Estados miembros de la organización y a sus ciudadanos, y que ha de articularse con sus ordenamientos nacionales. Su base es jurídica, es una Comunidad de Derecho.

Ciñéndonos al ámbito jurídico, que es el que nos ocupa, se observa que la pertenencia a la Unión Europea incide en la totalidad del sistema de distribución interna del poder, empezando por el vértice del sistema, la propia Constitución. De ahí que uno de los principales problemas del constitucionalismo actual radica en lograr una articulación coherente y equilibrada entre el orden jurídico y político supranacional creado en el seno de la Unión Europea y el orden constitucional de los Estados participantes en tal entidad.

#### ***4. La aporía, en último término, entre el ordenamiento comunitario y las Constituciones nacionales***

Ciertamente, en los modernos Estados Constitucionales democráticos que surgen tras la Segunda Guerra Mundial, se produce un cambio fundamental en la estructura del sistema de fuentes del Derecho, pues la Constitución es el origen último del Derecho vigente en el ordenamiento, y determina la validez del Derecho producido en los distintos ámbitos<sup>9</sup>. Se trata de un sistema jurídico que arranca desde la propia Constitución y en el cual los modos de producción del Derecho constituyen actos unilaterales que emanan de los poderes públicos

9. Cfr. Balaguer Callejón, F., *Fuentes del Derecho*, vol. I: "Principios del ordenamiento constitucional", Tecnos, Madrid, 1991, en particular, págs. 54, 58, 82 y 97.

nacionales, y que son aplicados por el ejecutivo y sancionados por los órganos judiciales. La Constitución es a la vez fuente del Derecho y norma que disciplina el resto de las fuentes, constituyendo la bóveda del ordenamiento jurídico estatal entendido como conjunto articulado de normas vigentes en un concreto Estado. La validez del ordenamiento constitucional no depende de ningún parámetro, no es una cuestión de legalidad jurídica, sino de legitimidad política.

Pero al analizarse la caracterización que se ha realizado del ordenamiento jurídico comunitario, sus principales fuentes normativas y sus principios de articulación con los ordenamientos nacionales así como el impacto normativo de sus distintas normas sobre los nacionales y territorio de los Estados miembros se ha de cuestionar críticamente, desde la Teoría de la Constitución, si son admisibles y hasta qué punto estas consecuencias tal y como se requieren desde el prisma comunitario. En este contexto hay que analizar en profundidad los fundamentos constitucionales de la integración, sus posibles límites, sus condiciones y control, y el impacto real que se produce en el seno del Estado Constitucional a todos los niveles por la Unión Europea.

Para superar la aporía que se produce en su caso extremo entre la primacía que reclama el ordenamiento comunitario y la de la Constitución nacional<sup>10</sup>, se entiende desde la perspectiva nacional que el proceso de integración supone una apertura a otro ordenamiento, el comunitario, que presenta unas finalidades específicas, pero que tal apertura halla su justificación en el mandato contenido en la propia Constitución a través del cual permite la aplicación de ese ordenamiento en el ámbito hasta entonces reservado. Así, son las Constituciones las que admiten las consecuencias derivadas de esas finalidades si bien dentro de unos límites, esto es, siempre y cuando no contraríen lo establecido con carácter sustancial en el propio Texto Fundamental. Se permite la apertura hacia la integración en ámbitos materiales determinados, aceptándose la modulación o las mutaciones necesarias para alcanzar las finalidades previstas y deseadas, pero no se permite contravenir sus previsiones ni mucho menos disponer de la Constitución misma.

Por contra, el Tribunal de Justicia comunitario ha procedido a configurar el Derecho comunitario como ordenamiento jurídico autónomo respecto a los nacionales, y progresivamente desvinculado de su origen internacional, que posee sus propios principios y reglas de funcionamiento cuyas pautas se estable-

10. Cfr., por todos, López Basaguren, A., *¿Requiem por la Constitución? El ordenamiento constitucional en la integración comunitaria*, Civitas Europa, núm. 2, 1999, págs. 7-30, en particular pág.22.

cen en los instrumentos que las constituyen, de modo que se sitúa a los Tratados originarios en el vértice del sistema comunitario<sup>11</sup>. Al mismo tiempo afirma que este ordenamiento goza de primacía absoluta en sus relaciones con los ordenamientos nacionales -incluidas las Constituciones nacionales-, es de aplicación inmediata y dispone de eficacia directa. Esta caracterización incide en el carácter de norma suprema propia de la Constitución Nacional, ya que las relaciones interordinamentales se terminan regulando desde el sistema comunitario, imponiendo sus exigencias de integración y uniformidad ante las cuales se descartan cualquier orden de consideraciones del Derecho Constitucional interno.

Ambas concepciones, al reclamar la supremacía para las normas de mayor rango de ambos sistemas, provocan inevitablemente una contradicción que se refleja en la falta de articulación completa y coherente entre el ordenamiento comunitario y los sistemas nacionales. Contradicción que se acentúa al buscar una mayor profundización en la integración, que trascienda de los objetivos propios del ámbito económico para incidir en la vía de la integración política, como se ha puesto de manifiesto el Tratado de la Unión Europea en 1992, para cuya ratificación se ha procedido a reformas constitucionales en Alemania, Francia y Portugal. Y también, aunque limitadísima, en nuestra Constitución, reforma que es la única que se ha producido hasta el momento a pesar de sus ya más de 25 años de vigencia.

Ante esta situación se acomete el debate sobre los límites de la integración, por entenderse que se puede estar afectando a la propia esencia de la estatalidad y, por ende, a los principios sobre los cuales aparecen asentados estos Estados, Constitucionales democráticos y sociales.

En esta tesitura ha de incidirse que el marco estatal puede ser traspasado si así lo exigen necesidades nuevas, y, sobre todo, la propia sociedad. Sobre este postulado, se entiende que el principal problema reside en el enfrentamiento entre el arraigo de los principios basilares del constitucionalismo, que han encontrado su marco idóneo de aseguramiento en el seno de los Estados Constitucionales, y el análisis de si éstos se respetan y aseguran en una escala distinta, la comunitaria.

En este sentido, ya se ha indicado que el primer principio medular que se encuentra cuestionado es el principio democrático del Poder Constituyente del

11. Sobre esta caracterización, cfr., entre otros Muñoz Machado, S., *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 150-155; Mangas Martín, A., *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1987, págs.141 y ss.

Pueblo<sup>12</sup>. También resulta difícil sostener que a escala comunitaria se garantice el principio liberal que sigue siendo consustancial del concepto material de Constitución: El reconocimiento y protección de los derechos fundamentales y libertades públicas en el ámbito de la Unión aún no resulta mediante concretos y eficaces mecanismos jurídicos pese a la Declaración de derechos de la Unión de 7 de diciembre del 2000. El mismo balance se desprende respecto el principio de separación de poderes. Finalmente, la supremacía constitucional, como quiera que va ligada a la protección de los presupuestos anteriores, también sólo resulta predicable, en su auténtico sentido, en el ámbito constitucional estatal.

Los Tratados Constitutivos de las Comunidades y de la Unión Europea no responden a estos rasgos. Son Tratados Internacionales a los que han dado su consentimiento los Estados parte desde sus respectivos fundamentos constitucionales. El fundamento de la Unión está en las Constituciones nacionales, esto es, en la expresión de tal voluntad que el Constituyente originario, Pueblos de tales Estados, han manifestado en sus Normas Supremas. Por lo tanto, ha de concluirse que el Poder de integración es un poder limitado<sup>13</sup>. En primera medida porque, para actuarlo, se han de respetar los requisitos exigidos tanto formales como procedimentales en la Constitución. En segundo lugar porque, aunque no existan límites materiales explícitos, sí existen límites implícitos. De este modo, se entiende que las Constituciones nacionales permiten la integración y las consecuencias jurídicas que ésta entraña. Así se acepta la primacía aplicativa de las normas comunitarias en los conflictos que se producen con normas del ordenamiento nacional de rango infraconstitucional, por considerar que se trata de un efecto cubierto por la propia Constitución. En este sentido, parece que el concepto de autoruputura constitucional permite dar adecuada justificación a la recepción del Derecho comunitario derivado, permitiendo que sea fuente de aplicación directa y preferente en el interior del Estado, con repercusiones sobre su sistema de fuentes<sup>14</sup>.

12. Sobre la conexión de la Teoría democrática con el Poder Constituyente, así como la falta de este último en la UE, cfr. Ruipérez, J., *La "Constitución Europea" y la Teoría del Poder Constituyente*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, págs. 135-151.

13. Cfr., entre otros, Alonso García, E., "La incidencia de la entrada en las Comunidades Europeas en el sistema constitucional de Fuentes del Derecho", en Aguiar de Luque, L. (coord.), *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autonomas*, Oñati, 1986, pág. 125, págs. 148-149; Vernet i Llovet, J., *Los límites a la integración europea*, Civitas europa, núm. 3, 1999, págs. 311-342.

14. Cfr. Pérez Royo, J., *Las fuentes del Derecho*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1988, pág. 147, pág. 151 y págs. 165-166; Ruipérez, J., *La "Constitución Europea" y la...*, op. cit., pág. 66, pág. 69, págs. 94-95; Balaguer Callejón, F., "La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordena-

Sin embargo, no se puede pretender que por la integración la Constitución devenga inaplicable al campo cada vez más amplio cubierto por la normativa comunitaria. Lo que se atribuyen son competencias derivadas de la Constitución, nunca el Poder Constituyente fundamento de tales competencias. Desde esta óptica no cabe considerar que la integración constituya un mecanismo especial de reforma de la Constitución, de manera que ampararía disposiciones comunitarias contrarias a sus mandatos hasta producir su vaciamiento<sup>15</sup>. Más correcto consideramos encuadrar las consecuencias que produce el fenómeno integrador como una mutación en determinados mandatos de la Constitución, advirtiendo con K. Hesse, que las posibilidades de una mutación constitucionalmente lícita terminan donde existe una contradicción literal y frontal con lo prevenido por el texto Constitucional. Cuando éste sea el caso, ha de acudir a la reforma constitucional<sup>16</sup>.

Y esta última posibilidad es factible sin olvidar que el poder de reforma de la Constitución es un poder limitado. Consecuentemente, la reforma de la Norma Suprema para adecuarla a los nuevos fines susceptibles de plantearse en la inte-

mientos europeo y estatal", en García Herrera, M.A. (Dir.) y otros, *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, UPV, Bilbao, 1997, pág. 596; Vernet i Llobet, J., *Los límites a la integración europea*, Civitas Europa, núm. 3, 1999, pág. 322; López Basaguren, A., "Constitución y Unión Europea: aporías en la integración comunitaria", en Barcía Herrero, M.A. (Dir.) y otros, *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, UPV, Bilbao, 1997, págs. 322-330.

15. La consideración de las relaciones entre Constitución e integración como autoruptura de la rigidez constitucional parte de Rodríguez-Zapata y Pérez, J., "Los tratados internacionales y los controles de constitucionalidad", *REDA*, núm. 30, 1981, págs. 481 y ss. La misma se recoge también en el Dictamen núm. 850/91, Sección 2ª, de 20-6-91, Recopilación de Doctrina Legal del Consejo de Estado Año 1991, págs. 12-20; y Dictamen núm. 421/92, Sección 2ª, 9-4-92, Recopilación de Doctrina Legal del Consejo de Estado Año 1992, págs. 2-10. El primero responde a la cuestión planteada por el Gobierno sobre el texto de 7 de mayo elaborado por el Gobierno de Luxemburgo y que aún no era el Texto definitivo del Tratado. El segundo, se corresponde ya con el Texto del Tratado definitivamente fijado. Cfr., criticando esta posición del Consejo de Estado, Rubio Llorente, F., "La Constitución Española y el Tratado de Maastricht", *REDC*, núm. 36, 1992, págs. 258-260; Muñoz Machado, S., *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, págs. 33-37; Vernet i Llovent, J., *Los límites a la...*, cit., pág. 321; Pérez Tremps, P., "Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho Comparado", *RFUDC*, núm. 18, 1994, pág. 77. Aragón, M., "La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución", págs. 1038-1039 y Rodríguez-Vergara Díaz, A., "Los límites constitucionales a la cesión de competencias a la Unión: comentario a la Declaración del Tribunal Constitucional Español sobre el Tratado de la Unión Europea", págs. 920-921, ambos en *La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo*, vol. I, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

16. Cfr. Hesse, K., "Límites de la mutación constitucional", en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional*, 2ª ed. CEC, Madrid, 1992, págs. 102-103; Asimismo, De Vega, P., *La reforma constitucional y...*, op. cit., págs. 179-180; Lucas Verdu, P., *Curso de Derecho Político*, vol. IV: "Constitución de 1978 y transformación político-social española", Tecnos, Madrid, 1984, págs. 158-223.

gración europea, se encuentra limitada. El único que puede dar el paso decisivo es el Constituyente originario.

Tal fenómeno es difícil que se produzca en la situación actual. El alejamiento de los Pueblos de los Estados del fenómeno comunitario, la ruptura de la uniformidad que se ha producido en los fundamentos de la Unión, la introducción de la cooperación reforzada, la gran ampliación que acrecienta la diversidad, el sistema institucional mal redimensionado respecto a las poblaciones, los esquemas intergubernamentales en parte de los ámbitos más importantes, la necesaria unanimidad estatal para acometer cualquier reforma, la indefinición política constante, son factores que muestran las dificultades del proceso, y no parece augurar que ni a corto ni a medio plazo -pese al PTICE- vaya a existir una auténtica Constitución Europea que resolvería la contradicción planteada pues conllevaría la subordinación de las Constituciones nacionales a aquélla.

### ***5. El Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa***

En el último lustro se han producido y se están produciendo acontecimientos importantes en el proceso de unidad europea que obligan a actualizar y replantearse continua y constantemente su dimensión. Entre los hitos más relevantes se encuentran la firma del Tratado de Niza (2001), precedida por la proclamación solemne y conjunta en Niza por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el 7 de diciembre de 2000, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDF); la concreción de la quinta ampliación de la Unión; y la previsión de una nueva reforma de los Tratados sobre los que se funda la Unión de la cual ha surgido el PTICE.

Mediante el Tratado de Niza<sup>17</sup> se ha procedido a reformar el sistema institucional comunitario intentando restablecer los equilibrios rotos por las sucesivas ampliaciones y antes de la gran ampliación al Este con el fin de hacerlo eficaz, así como a mejorar y flexibilizar los sistemas de cooperación reforzada habida cuenta de la diversidad cada vez mayor entre las distintas percepciones nacionales cara a los futuros avances en la integración. Políticamente recibe el respaldo que precisa en el Consejo Europeo celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 en la mentada ciudad francesa -no sin duras y agotadoras negociaciones-. Se firma el 26

17. DOCEC 80, de 10 de marzo de 2001; BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2001. Cfr. sobre este Tratado, Saenz de Santa María, A.; Mangas Martín, A.; y otros, *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Madrid, 2002.

de febrero de 2001 abriéndose seguidamente el proceso de ratificación nacional para su entrada en vigor, que constituye un requisito indispensable para la reforma de los Tratados constitutivos conforme el artículo 48 del TUE dirigido a satisfacer la participación democrática necesaria en el devenir de la Unión Europea. Los avatares en esta fase de ratificación demorarán su entrada en vigor hasta el 1 de febrero de 2003, evidenciando nuevamente las dificultades del sistema de reforma de los Tratados comunitarios, que se agravarán en una Europa cada vez más extensa.

Ha de destacarse la Declaración nº 23 anexa al Tratado, que pone en marcha un nuevo proceso de cambio en la Unión Europea, el cual se está produciendo en estos momentos.

La Carta de Derechos Fundamentales<sup>18</sup> de la Unión Europea pretende garantizar la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario y solucionar posibles conflictos en este ámbito tan sensible entre las Constituciones Estatales y el proceso integrador. El dato de que se demore dar una respuesta a su valor jurídico avala los problemas de fondo que tal cuestión suscita.

En realidad, la idea de redactar un catálogo propio de derechos fundamentales en el ámbito comunitario parte ya de los años setenta por la rebelión de los Tribunales Constitucionales a aceptar la primacía absoluta del ordenamiento incluso sobre los preceptos constitucionales que recogen estos derechos. Esto dará lugar al comienzo de su protección por el TJCE. Sus antecedentes inmediatos se encuentran en el Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999, que decide la recopilación de los derechos protegidos por el ordenamiento comunitario, el CEDH y las tradiciones constitucionales comunes de los

18. Sobre la CDFR, cfr. Rodríguez Bereijo, A., *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Universidad Autónoma de Madrid, 2000, Madrid, págs. 6 y ss.; Figuerelo, A., "La protección de los derechos fundamentales en el marco de la Unión Europea", *AFDUC*, núm. 5, 2001, págs. 315-342; Rubio Llorente, F., "Mostrar los Derechos sin destruir la Unión", *REDC*, núm. 64, 2002, págs. 27-40; López Castillo, A., "Algunas consideraciones en torno a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *REP*, núm. 113, 2001, págs. 46-66; Lenaerts, K. y De Smijter, E.E., "A bill of rights for the European Union", *CMLR*, núm. 38, 2001, págs. 273-300; Saiz Arnaiz, A., "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales: ¿qué hay de nuevo?", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, págs. 153-170; Rodríguez Bereijo, A., "El valor jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea después del Tratado de Niza", págs. 214-219, en García de Enterría, E., (Dir.) y Alonso García, R., (Subdir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002; Carrillo Salcedo, J.A., "Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *RDCE*, núm. 9, 2001, págs. 7-26; Jacqué, J-P., "La protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'Union Européenne", *L'actualité juridique. Droit Administratif*, núm. 6, 2002, págs. 476-480.

Estados miembros, mediante la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales, con el objetivo de que sea más visible para los ciudadanos el compromiso de la Unión con su protección.

Encomienda tal tarea a un órgano, que posteriormente se autodenominará Convención, cuya composición establece el Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 según la siguiente fórmula: 62 miembros, de los cuales 15 representan a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembro -legitimidad intergubernamental-, 30 miembros de los Parlamentos nacionales -legitimidad nacional-, 16 parlamentarios europeos, y un representante del Presidente de la Comisión europea -legitimidad europea-. La amplia representatividad de este órgano obedece al propósito de reunir todas las sensibilidades europeas en materia de derechos humanos y originó un método de trabajo entre lo intergubernamental y lo parlamentario, en el que prima la búsqueda del consenso.

El procedimiento fue público, transparente y abierto a las sugerencias de la sociedad civil, lo cual ha recibido el elogio de políticos y de la doctrina. El 2 de octubre de 2000 aprueba el proyecto de Carta que remite al Consejo Europeo informal de Biarritz en el cual recibió la aprobación sobre su contenido por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno sin que se pongan de acuerdo sobre su obligatoriedad. El 7 de diciembre de 2000 se produce su proclamación solemne, seguida de su publicación en el DOCE como "Acuerdo intergubernamental"<sup>19</sup> tras haber descartado el Consejo Europeo de Niza su incorporación a los Tratados y dotarla de valor jurídico bien que en la Declaración nº 23 comentada se establece para la próxima reforma la necesidad de determinar su estatuto.

La CDF consta de un Preámbulo y 54 artículos, constituyendo el primer instrumento comunitario que reúne en un mismo texto todos los derechos civiles, políticos, económicos y sociales que pertenecen al ciudadano europeo y a las personas residentes en la Unión. En un primer bloque se trata de los derechos civiles y políticos clásicos inherentes a la persona y a su dignidad. En un segundo, se recogen los reservados a los ciudadanos de la Unión, como la libertad de circulación y de residencia, el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones europeas y municipales, el derecho de acceso a los documentos del PE, Consejo y Comisión, el derecho de petición y de acceso al Defensor del Pueblo europeo, el derecho a una buena administración y el derecho a la protección diplomática y consular. En un tercero, se contienen derechos económicos y sociales que se corresponden con

19. Publicada en el *DOCEC*, de 18 de diciembre de 2000.

el acervo del modelo social europeo, tales como el derecho al trabajo, a un salario justo, a la libertad sindical y a la huelga, el derecho a la vivienda, a la salud, o a las prestaciones de la Seguridad Social. Este último grupo es el que mayores problemas ha suscitado en la Convención debido a las discrepancias sobre la oportunidad de su inclusión por el carácter programático de muchos de ellos, a las divergencias existentes entre los modelos laborales, sociales y económicos de los Estados miembros y al temor a sus repercusiones financieras.

Las dificultades manifestadas en la génesis del Tratado de Niza ponen de relieve la imposibilidad de seguir avanzando a través del sistema de reforma previsto para modificar los Tratados constitutivos de la Unión. Asimismo, nuevamente arrecian las críticas que indican que el método funcionalista ha llegado a su fin, debiendo abordarse definitivamente la fijación última del proceso europeo. La "Declaración relativa al futuro de Europa" -nº 23- anexa a este Tratado denota esta percepción, apelando a la apertura de un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea, en el que ha de intentarse implicar a todas las partes interesadas, contemplando diversas fases.

Conforme tales previsiones, el Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, adopta una Declaración sobre el futuro de la Unión Europea y decide convocar una Convención, siguiendo el precedente de la que redactó la CDF, para garantizar una preparación amplia y transparente de la próxima CIG. Además, abre el interrogante de si todo ello no debe conducir a la adopción de una Constitución para los ciudadanos de la Unión Europea, formulando diversas preguntas, entre las que destaca si la "simplificación y redistribución no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional", lo que lleva a plantearse cuáles debería ser sus elementos básicos, los valores de la Unión, los derechos fundamentales y deberes de los ciudadanos, y las relaciones de los Estados en el seno de la Unión. Para preparar la reforma convoca una Convención con una composición similar a la que redactó la CDF, la cual habrá de presentar el resultado de su trabajo al Consejo Europeo mediante un documento final en el que podrán bien comprenderse las diferentes opciones con expresión del apoyo que obtuvieron cada una, bien si se hubiese producido consenso bajo la forma de recomendaciones. Este documento más el resultado de los diferentes debates nacionales servirán de punto de partida para los debates de la CIG 2004.

El resultado del trabajo de la Convención ha sido, como se sabe, un proyecto de Tratado de Constitución Europea, objeto de un amplio consenso en su seno en las sesiones plenarias de 13 de junio y 10 de julio de 2003, que ha sido pre-

sentado a los Consejos Europeos de Salónica y de Roma el 20 de junio y el 18 de julio de 2003 respectivamente.

Proyecto que constituye el punto de arranque de la discusión que se ha abierto en la CIG desde el 4 de octubre del año pasado. Esta propuesta, en nuestra opinión, continúa siendo deudora de los problemas de fondo que se suscitan a lo largo de toda la evolución del proyecto integrador europeo, y no hace sino reflejar que sigue transcurriendo marcado por una crisis constitucional existencial. Pese a la nomenclatura que utiliza, entendemos que este proyecto continúa firmemente anclado en los presupuestos propios del Derecho Internacional convencional. En realidad, se trata de un nuevo Tratado comunitario que sustituye y simplifica los anteriores, pero que no produce un cambio cualitativo en los fundamentos y bases de la Unión Europea. Más que nuevas cosas afianza las existentes, constituyendo un nuevo paso en la búsqueda permanente de la Unión en la definición de sus objetivos últimos. La tradicional tensión entre profundización federal e intergubernamentalismo se mantiene.

El objetivo de estas breves líneas no es realizar un estudio exhaustivo del PTICE. Tarea, además, que se vería inexorablemente desbordada por los cambios que se van a producir en su versión definitiva, ya que de todos es conocido que las discrepancias en la CIG son profundas. A lo anterior se añade el porvenir incierto que la reforma que finalmente se acuerde pueda tener en la fase de ratificación nacional. Simplemente nos limitaremos a indicar algunos datos sobre la propuesta presentada que inciden en el ámbito de nuestro estudio.

Aunque el PTICE surge de una Asamblea convencional, que intenta aunar en su composición distintas legitimidades, no se puede confundir con una asamblea constituyente resultado de la elección directa de los ciudadanos con el mandato específico de éstos de realizar una Constitución. El mandato constitucional ha de ser expreso, necesita mayorías y minorías, debate público, y su resultado no puede aparecer constreñido por unos límites que se fijan desde el principio. Sin embargo, en la Convención los temas se decidieron por consenso, sin explicitarse los apoyos reales y contrarios de una manera clara a través de votaciones, hubo grupos de trabajo no abiertos al público, y su resultado aparece condicionado por el mandato previo establecido por el Consejo de Laeken.

Así las cosas, no es de extrañar que el resultado de sus trabajos refleje la naturaleza dual del modelo incluyendo elementos federalistas e intergubernamentales. Bien que ha de señalarse que constituye un intento loable de procurar una mayor

transparencia y democracia en las reformas de los Tratados constitutivos que busca contener el desplazamiento de tal actividad modificadora a los ejecutivos.

No obstante, no se puede que será la CIG la que finalmente acuerde y delimite por unanimidad el alcance y sentido de la reforma. CIG que ha vuelto a la opacidad. Una vez se pacte en su seno el texto definitivo y se proceda a su firma, se pasará a la fase de ratificación en cada uno de los veinticinco países de la Unión. Nótese que en muchos de ellos se ha anunciado la intención de convocar un referéndum para proceder a su ratificación -incluido España-.

El proyecto presentado constituye un Texto único que sustituiría a los anteriores Tratados constitutivos. Consta de un Prefacio, un Preámbulo, cuatro Partes, cinco Protocolos anexos y tres Declaraciones.

En el Prefacio la Convención expresa que con este trabajo cumple el encargo del Consejo de Laeken planteando respuestas a las preguntas suscitadas sobre las mejoras del sistema de reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, fusión de los Tratados y atribución de personalidad jurídica a la Unión, simplificación de sus instrumentos de actuación, medidas para incrementar su democracia, transparencia y eficacia, al tiempo que presenta medidas de mejora de la estructura y refuerzo de cada una de las tres instituciones de la Unión ante la ampliación.

En el Preámbulo, destaca la referencia que se efectúa a que los pueblos de Europa, están resueltos a, cada vez más estrechamente unidos, forjar un destino común. Otra vez nos encontramos con un paso más, pero no el definitivo.

En la I parte -59 artículos en nueve Títulos- se tratan: la creación, definición y los objetivos de la Unión, los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión, sus competencias y los principios que rigen su ejercicio, sus Instituciones, de la vida democrática de la Unión, de sus finanzas, de la Unión y su entorno próximo, y la pertenencia a la Unión. Está redactada de manera comprensible y engloba las líneas básicas de la Unión, sus objetivos y valores, contribuyendo a acercarla a los ciudadanos. También es positiva la ordenación que realiza de las fuentes de derecho comunitarias así como la generalización del procedimiento de codecisión en el proceso legislativo y la atribución de la legislación delegada a favor de la Comisión. No obstante, persisten importantes poderes legislativos tanto en el Consejo como en el Consejo Europeo. Se realiza un tratamiento sistemático y más clarificador de las competencias de la Unión

aunque el sistema permanece firmemente basado en el principio de competencias de atribución, con el objetivo de dejar claro que la Unión no tiene fines universales sino parciales y limitados. Desaparece la división difícil de entender en tres pilares bien que contemplan reglas específicas en los ámbitos de la PESC y en la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en los cuales se producen algunos tímidos avances frente a la situación anterior. Asimismo, se mantienen y flexibilizan las cooperaciones reforzadas, lo cual supone la admisión de la dificultad de avanzar en un proceso integrador igualitario. En relación al sistema institucional se introducen importantes cambios. En el Consejo se rompe el equilibrio a favor de los Estados más poblados, el Parlamento Europeo gana mayor peso mientras que la Comisión minora su importancia. También se acrecienta el papel de los Parlamentos nacionales. De todos modos, se observa que la política sigue siendo el privilegio de los Jefes de Estado y de los Ministros, subsistiendo un escaso control de su actividad y la falta de mecanismos de exigencia de responsabilidad de esos poderes, sobre todo del Consejo Europeo. En realidad, el mantenimiento del "status quo" ya se manifiesta desde su artículo 1 apartado 1 al referirse a que "La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes,..."

La II parte contiene la CDF prácticamente tal y como se elaboró y proclamó con anterioridad, adoleciendo de diversos defectos, muy especialmente, de falta de acciones jurisdiccionales individuales para su protección efectiva. Lo novedoso e importante es su incorporación al Derecho originario con la misma fuerza y rango que éste. Sin embargo, su naturaleza sigue siendo la propia de un Tratado Internacional.

En la III Parte se mantiene el núcleo duro de los Tratados comunitarios a través de 342 artículos que abarcan las políticas comunes con muy pocas novedades.

La última Parte, Parte IV, contiene las Disposiciones Generales y Finales condensadas en 10 artículos entre los cuales cabe destacar lo que se prevé sobre su entrada en vigor y procedimiento futuro de revisión. En el artículo IV-8 se mantiene la exigencia de ratificación por todos y cada uno de los Estados miembros conforme sus normas constitucionales para que el PTICE pueda entrar en vigor. Resulta indudable que el sistema previsto es el propio de la entrada en vigor de un Tratado Internacional y que no se ha querido ir más lejos. Todavía más agravado se manifiesta este aspecto en el método previsto para su reforma

en el artículo IV-7. Se añade la convocatoria de una Convención dentro de sus fases, pero salvo tal extremo se reproduce el sistema vigente actualmente: CIG por unanimidad seguida de ratificación por todos y cada uno de los Estados conforme a sus previsiones constitucionales. Con ello se refleja la inexistencia de un pueblo europeo que obre unitariamente.

En fin, esta escueta síntesis nos lleva a afirmar que el PTICE supone un avance en términos de simplificación y sistematización pero poco más. No se puede considerar que se trate de una auténtica Constitución en sentido normativo y democrático, fruto de la voluntad de un Pueblo europeo que mediante su elaboración y aprobación celebra un contrato fundacional de una Comunidad política global basada en reglas universales y que procede a organizarse como totalidad. En este sentido, es una ocasión perdida quizás debido a que por mucho que se discuta al respecto subyace en el fondo el sentimiento de que se necesita más tiempo para que la identidad europea nazca y se asiente definitivamente. Por todo lo anterior, opinamos que aunque en el Proyecto se utiliza la palabra de Constitución, responde a un sentido muy limitado de técnica de control del poder de la Unión Europea, no respondiendo a su sentido fundacional democrático básico, acuerdo de una Comunidad política unificada preexistente que se constituye con fines universales.

### ***6. Constitución Española y Unión Europea. El Estado Español de la Constitución de 1978 como Estado Social y Democrático de Derecho, Autónomo y Comunitario***

Lógicamente, la problemática de desentrañar las relaciones entre Constitución e Integración es común a los países miembros de la Unión Europea, constituyendo un tema fundamental de la actual Teoría de la Constitución. Tales relaciones se han afrontado desde perspectivas diversas aunque conectadas entre sí.

1.- Una primera, supone analizar el fundamento constitucional de la integración a partir del estudio de la cobertura que la Norma Fundamental ofrece al fenómeno integrador, esto es, se trata de determinar la naturaleza constitucional de la cesión de competencias que se realiza y sus posibles límites.

2.- Una segunda, consiste en abordar los casos de conflicto que se pueden plantear entre Constitución y Derecho Comunitario y sus modos de solución. Desde esta óptica adquiere una especial relevancia la problemática de la protec-

ción de los Derechos Fundamentales frente a la actuación del poder comunitario al igual que las limitaciones que la Constitución puede imponer a la eficacia interna del Derecho Comunitario y el papel a desempeñar por los Tribunales Constitucionales en esas relaciones.

3.- Otra aproximación presta especial atención a la incidencia del fenómeno integrador en la organización estatal, tanto en la relación horizontal entre los distintos poderes del Estado como en las relaciones verticales que se producen en aquellos países con una distribución territorial del poder político.

4.- Finalmente, se observa como últimamente se insiste cada vez más en la necesidad de aproximarse al entendimiento de la relación entre Constitución y Derecho Comunitario desde el enfoque de la interrelación e influencia recíproca que se produce entre ambas realidades jurídicas, apuntándose la existencia de un Derecho Constitucional Europeo.

Limitándonos al caso español quisiéramos efectuar, desde un punto de vista genérico, una breve síntesis de cómo se han afrontado estos temas en la doctrina y en el sistema jurídico español en el marco de la vigente Constitución de 1978, que constituye el Estado Español como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) sobre la base de la soberanía popular (Preámbulo, art. 1.2 CE), reconociendo el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran al tiempo que la indivisibilidad de la Nación española y la solidaridad (art. 2 CE), en el cual se quiere, asimismo, la participación en el proceso integrador (art. 93 CE).

Ha de partirse del análisis del artículo 93 de nuestra Constitución<sup>20</sup> por constituir el fundamento constitucional de la participación española en la andadura comunitaria. Precepto que dispone: "Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía

20. Sobre el proceso formal y cronológico de la adhesión española a las Comunidades Europeas, y sobre los antecedentes del art. 93 CE, cfr. Mangas Martín, A., *Derecho Comunitario europeo y...*, op. cit., págs. 17-25; Soriano, J.E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 35-38; Remiro Brotons, A., "Artículos 93 y 94: Tratados Internacionales", en Alzaga Villamil, O., (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, 2ª ed., Edersa, Madrid, 1998, págs. 513 y ss.; Molina del Pozo, C. F., "El Capítulo III de la Constitución y la integración en las Comunidades Europeas", *DA*, núm. 195, 1982, págs. 173-179; López Castillo, A., *Constitución e Integración, CEC*, Madrid, 1996, págs. 208 y ss.

del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". Se observa que se prevé la posibilidad de ceder el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a Organizaciones o Instituciones Internacionales a través de un Tratado Internacional articulando un procedimiento interno específico de autorización -por Ley Orgánica<sup>21</sup>- para su celebración. La cesión se entiende que es del ejercicio de competencias determinadas, no de su titularidad, y que está sometida a límites dimanantes de la propia Constitución.

Esta previsión constitucional se ubica en el Capítulo Tercero del Título III de nuestra Constitución, "De los Tratados Internacionales", que comprende los artículos 93 a 96. No existe ninguna duda acerca de que la inclusión del artículo 93 por el legislador constituyente español se realizó con la idea de la futura integración del Estado Español en las Comunidades Europeas, como se demuestra palpablemente en los trabajos parlamentarios en donde se debatió su redacción, ya se tiene en cuenta la necesidad de prestar una cobertura constitucional que posibilite la pertenencia española a la Unión Europea con las consecuencias que tal hecho implica sin necesidad de modificar la Constitución.

Así las cosas, se aprecia una clara diferencia entre los Tratados del artículo 93 -de integración-, y los del artículo 94 -para las relaciones de cooperación tradicionales en el marco del Derecho Internacional público<sup>22</sup>-. Los Tratados del artículo 93 tienen la función peculiar de transferir a una instancia supranacional

21. Autorización por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, que se aprueba por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto por el Congreso, según el art. 81.2 CE. El procedimiento legislativo detallado de la tramitación de las Leyes Orgánicas se desarrolla en los artículos del Reglamento del Congreso -arts. 130-132- que remite al procedimiento legislativo común con las salvedades previstas en dicha Sección, y en el Reglamento del Senado, especificando el art. 132 del Reglamento del Congreso los efectos de un veto o de la introducción de enmiendas por el Senado a un proyecto o proposición de Ley Orgánica. En caso de veto, se requerirá para la ratificación del texto inicial el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. En el supuesto de que el Senado haya introducido enmiendas, se someterá el texto enmendado a una votación de conjunto en el Congreso, aprobándose si obtiene la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. De no obtenerse tal mayoría, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado. En el iter de la Ley Orgánica se observa, pues, claramente un menor peso del Senado respecto del Congreso.

22. Cfr., entre otros, Remiro Brotons, A., *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 25 y ss.; *Idem*, "Artículos 93 y 94. Tratados...", cit., págs. 507-592. Rubio Llorente, F., "La Constitución española y...", cit., págs. 253-254; Pérez Royo, J., *Las fuentes del...*, op. cit., págs. 145-172; Mangas Martín, A., "Los Tratados internacionales (Arts. 93 a 96 de la CE). Especial referencia a la ciudadanía europea", *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 419 y ss.; Rodríguez Iglesias, G.C., "Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, UPV, Bilbao, 1985, págs. 191 y ss.

la competencia para producir Derecho, Derecho que a continuación, sin ninguna mediación estatal ulterior, va a tener vigencia como Derecho interno. Función de habilitación que los diferencia profundamente de los del artículo 94 CE, además de tener una incidencia completamente distinta en el ordenamiento español en general y en su sistema de fuentes del Derecho en particular.

En la actualidad, el Derecho Comunitario constituye un cuerpo normativo que se añade cuantitativamente a los Derechos nacionales internos desplazando la aplicación de las normas nacionales en determinadas materias, sin que exista una sustitución del sistema de fuentes del Derecho propio de cada uno de los Estados miembros, sino que se trata de una inserción en el sistema nacional-estatal de fuentes que en ocasiones perturba o rompe la lógica interna y plantea problemas de conflicto difíciles de solventar con una estricta aplicación de la dogmática jurídica estatal tradicional.

Sabido es que el ingreso de España en las Comunidades Europeas se realiza tras la aprobación de la Ley Orgánica 10/1985, de 10 de agosto, por la que se autoriza la firma de los Tratados constitutivos y del Acta de Adhesión. Con posterioridad, para ratificar las reformas introducidas en los Tratados comunitarios se ha usado el mismo instrumento. La LO 4/1986, de 26 de noviembre autorizó la ratificación del Acta Unica Europea, la LO 20/1994 autoriza la ratificación de la adhesión de Finlandia, Suecia y Austria a la Unión Europea, mediante LO 10/1992, de 28 de diciembre, se autoriza la ratificación española del Tratado constitutivo de la Unión Europea, previa reforma constitucional del artículo 13.2 de la CE<sup>23</sup> exigida por la Declaración emitida por el Tribunal Constitucional al requerimiento planteado por el Gobierno sobre la base del artículo 95 de la CE. A través, asimismo de la LO 9/1998, de 16 de diciembre, se ha autorizado la prestación del consentimiento de nuestro Estado al Tratado de Amsterdam que modifica los Tratados originarios. La LO 3/2001, de 6 de noviembre, autoriza la ratificación española del Tratado de Niza, y, finalmente, la LO 12/2003, por la

23. Reforma que se tramitó por el procedimiento del artículo 167 CE y que contó con el respaldo de prácticamente la totalidad de las fuerzas políticas, siendo aprobada en el Congreso el 22 de julio y por el Senado el 30 de julio. Se firmó y promulgó por el Rey el día 27 de agosto, y fue publicada y entró en vigor el 28 de agosto de 1992. Vid., al respecto, Rubio Llorente, F., *La Constitución Española y...*, cit., págs. 262-265. Esta reforma ha resultado posteriormente cuestionada por parte de la doctrina por su limitación, ya que se constriñó a añadir "y pasivo" en el artículo 13.2 CE. Vid., al respecto, entre otros, Mangas Martín, A., *Los Tratados Internacionales (Arts. 93 a 96 de la CE)*... cit., págs. 427-431; págs. 420-437; *Idem*, "La declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (Derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente", *REDI*, vol. XLIV, 1992-2, págs. 381-393. Muñoz Manchado, S., *La Unión Europea y las mutaciones...*, op. cit., págs. 31 y ss.

que se autoriza la ratificación del Tratado de adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca.

Una situación distinta se observa en el plano de los posibles conflictos que puedan surgir entre la normativa comunitaria y la Constitución, ámbito en el cual resulta fundamental determinar los efectos y alcance que el artículo 93 de la CE ofrece al fenómeno integrador que autoriza. Si bien la progresiva aproximación y convergencia entre los valores insertos en nuestro texto Constitucional con los de los países de nuestro entorno y con los principios crecientemente asumidos e incorporados a nivel comunitario, hacen que se aleje progresivamente la existencia de una contradicción de tal tipo, sin embargo, aún puede producirse. En una tesitura semejante, ha de entenderse que el ordenamiento constitucional constituye el fundamento del poder de integración para unas finalidades y dentro de unas pautas determinadas que impiden reconocer una primacía absoluta al nuevo cuerpo de normas que se origina en sede supranacional si éste va al encuentro tanto de aquello que no se puede ceder, porque es competencia exclusiva del Poder constituyente originario y, por tanto, no se trata de una competencia derivada de la Constitución, como de las decisiones fundamentales que constituyen el substrato que dan su esencia y reconocibilidad al sistema constitucional específico que se ha fundado<sup>24</sup>. Se colige, por tanto, que existen límites constitucionales a la cesión del ejercicio de competencias que se realiza a la Unión que no pueden ser violados. Cuestión distinta es que a falta de disposiciones expresas al respecto en nuestra Ley Fundamental sea difícil determinar cuáles son los límites materiales, existiendo bastantes discrepancias en su identificación que ha de hacerse de forma deductiva pues, como se ha visto, sólo se contempla el procedimiento necesario para autorizar la adhesión del Estado a la nueva Entidad y para aceptar sus posteriores reformas. Sobre esta temática se volverá más adelante.

Dentro del respeto de estos axiomas, se reconocen los efectos propios del ordenamiento comunitario en el ámbito interno que haya sido dictado cumpliendo los requisitos materiales y procedimentales que le señalan, a su vez, los

24. Cfr. Baño León, J.M., *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Institut Valencià d'Administració Pública, Valencia, 1987; pág. 24; Aragón, M., "La Constitución Española y el...", cit., págs. 1045 y ss.; Vernet i Llorent, J., "Los límites a la...", cit., pág. 312; López Castillo, A., *Constitución e...*, op. cit., págs. 311-433.

Tratados constitutivos. De este modo, los posibles conflictos entre normativa comunitaria y normativa nacional de rango infraconstitucional, se han resuelto en nuestro país en base a este artículo 93, aceptando y aplicando de manera pacífica, especialmente por parte de los tribunales y jueces nacionales, los principios de primacía y eficacia directa de las distintas normas comunitarias tal y como los ha configurado el Tribunal de Justicia Comunitario, aunque existen todavía algunos problemas<sup>25</sup>.

Finalmente, se observa que el fenómeno integrador origina transformaciones que inciden en la propia estructura interna del Estado establecida por la Constitución, tanto a nivel de la distribución horizontal del poder como en su distribución vertical. En las relaciones horizontales se produce un claro predominio del Gobierno sobre las Cortes en las actuaciones y decisiones comunitarias, en particular, a través de su participación en el Consejo Europeo y en el Consejo, instituciones que retienen una capacidad de aprobación esencial de la normativa comunitaria. Ello origina la necesidad de lograr una mayor participación y control del Parlamento sobre las actuaciones del Gobierno en el Consejo Europeo y en el Consejo de ministros comunitario para no desvirtuar el sustrato democrático que reivindica que el órgano legislativo por excelencia represente al pueblo al que van dirigidas las normas<sup>26</sup>. En sede judicial, el papel que com-

25. Especialmente en las SSTC 28/1991, de 14 de febrero, BOE de 15 de marzo de 1991, y 64/1991, de 22 de marzo, (APESCO), BOE de 24 de abril de 1991. En ambas, el TC reconoce que el art. 93 de la CE constituye el fundamento de la vinculación de España a las Comunidades y sustenta asimismo la primacía del Derecho Comunitario sobre las normas internas, de suerte que afirma la competencia del juez nacional ordinario para inaplicar la norma nacional contraria a la comunitaria, quien, en caso de duda, ha de interponer la cuestión prejudicial al TJCE en interpretación o en apreciación de validez de la normativa comunitaria en cuestión. Igualmente, rehúsa convertir en litigio constitucional sometido a su competencia la eventual infracción entre legislación comunitaria y ley interna, ya que la norma comunitaria no forma parte del parámetro de constitucionalidad. Estas afirmaciones del TC Español son calificadas positivamente por la doctrina. Sin embargo, vid., por todos, la crítica que realiza Mangas Martín, A., "La Constitución y la ley ante el Derecho Comunitario. (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional español 28/1991, de 14 de febrero, sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo", *RIE*, 1991-2, págs. 618-622, relativa a la calificación que efectúa el Alto Tribunal Español del conflicto entre el Derecho interno y el Derecho Comunitario como conflicto "infraconstitucional", (FJ 5º STC 28/91; FJ 4º STC 64/91), que se basa en que tal calificación puede cuestionar la primacía del Derecho Comunitario, ya que pone de relieve la problemática de la existencia de límites a su carácter prevalente. En su lugar, entiende que el TC debía haber calificado tales conflictos como "extra o metaconstitucional". Aunque Pérez Tremps, P., *Constitución Española* y..., op. cit., págs. 146-147, comparte la opinión de que el TC se equivoca en la terminología usada, entiende que el Tribunal Constitucional Español no cuestiona la eficacia y prevalencia del Derecho Comunitario, sino que lo que hace es poner el acento en que esa aplicación preferente de la norma comunitaria se lleva a cabo porque constituye una aplicación concreta del artículo 93 de la CE.

26. Cfr., por todos, Muñoz Machado, S., *La Unión Europea y las mutaciones...*, op. cit. págs. 40-43; Moratta, F., *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, 1998, págs. 189-190. (...)

pete al juez nacional como juez llamado en primer orden a aplicar el Derecho comunitario en una relación de colaboración con el Tribunal comunitario transformada, en gran medida, la configuración, funciones y competencias tradicionales de los órganos jurisdiccionales.

También la distribución vertical del poder entre la organización central y las Comunidades Autónomas sufre cambios por el proceso integrador. Así, se observa que el proceso integrador origina un cierto proceso de centralización en el interior del Estado autonómico español ya que únicamente el Estado aparece como sujeto dotado de personalidad jurídica internacional y, en consecuencia, es el que actúa y responde ante la Unión Europea. Ello conduce en la práctica a un incremento de los poderes de la organización central y la correlativa disminución del de los centros autónomos de decisión política, que se produce tanto en la fase de elaboración de la normativa comunitaria como en la fase de aplicación del Derecho comunitario, aplicación que generalmente se realiza de forma indirecta requiriendo el concurso de una actividad estatal.

Por ello, resulta indispensable para garantizar la subsistencia del Estado autonómico reconocer y garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso comunitario. Para no despojar a la autonomía reconocida y garantizada por el bloque de constitucionalidad de su sentido, ha de procederse a imbricar a las Comunidades Autónomas en tal proceso, de suerte que se compense la cesión que se ha producido de sus competencias a favor de la Comunidad Europea con una participación sobre esas materias<sup>27</sup>. Hasta ahora tal

(...) Desde la óptica interna, la mayor parte de los países miembros de la Unión han buscado mecanismos para controlar al ejecutivo en su actuación comunitaria potenciando una mayor participación de los Parlamentos nacionales en la política europea. En España, en este sentido, se ha creado la Comisión Mixta para la Unión Europea integrada por diputados y senadores. No obstante, su capacidad de control resulta actualmente bastante insuficiente. Vid. Daranas, M., "La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas", *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, núm. 37, 1988, págs. 19-45; Ordoñez Solís, D., "Administraciones nacionales e integración europea", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 136 Separata, pág. 41; Cienfuegos Mateo, M., "La Comisión mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios", *Gaceta jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, Serie D, D-27, 1997, págs. 7-69.

27. La bibliografía sobre esta cuestión es amplísima. A título ejemplificativo, cfr., entre otros, Molina del Pozo, C.F., "La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones comunitarias", *REP*, núm. 43, 1985, págs. 83-105; Lasagabaster Herrarte, I., "El Estatuto de Autonomía y la CEE", *REP*, núm. 46-47, 1985, págs. 609-617; Muñoz Machado, S., "La ordenación de las relaciones del estado y las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", en García de Enterría, E.; González Campos, J.D., y otros, (Dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el derecho Español)*, Civitas, Madrid, 1996, Tomo I, págs. 571-628; VVAA, *Cursos de Derecho*

ha sido el camino que se ha recorrido pero que se ha limitado al ámbito gubernamental<sup>28</sup>. Se requiere que esa participación se extienda a las Asambleas legislativas y que se constituyan marcos en los que se produzca la confluencia, primero de las Comunidades Autónomas entre sí, y después con la organización

*Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987; Pérez Tremps, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid 1987, *passim*; García de Enterría, E., "La participación de las comunidades Autónomas en la formación de decisiones comunitarias", *REDC*, núm. 33, 1991, págs. 3-27; Pérez Calvo, A., *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993; Pérez Tremps, P., "Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *VVAA, Estudios de Derecho Público en homenaje a I. de Otto*, Oviedo, 1993, págs. 371-403; Barnes Vázquez, J., (Coord.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993; *VVAA, La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración pública, Bilbao, 1994, 2 vol; *VVAA, El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996; *VVAA, La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995; Bustos Gissbert, R., *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996; *passim*; Astola Madariaga, J., "Las Comunidades Autónomas en la elaboración de la posición española ante la Unión Europea: una asignatura pendiente" *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 44, 1996, págs. 93-110; *Idem*, "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación del Derecho Comunitario". *Especial monográfico de Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 22, 1997; Pérez Tremps, P., Cabellos, M. A. y otros, (Coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònemics, Madrid, 1998.

28. En el plano interno, tanto en la fase ascendente como descendente de creación y aplicación de la normativa comunitaria, se han institucionalizado mecanismos de colaboración entre las Administraciones Autonómicas y la estatal, que se han materializado en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), regulada por la Ley 2/1997 de 13 de marzo (BOE núm. 64, de 15 de marzo de 1997), que da cobertura legal a una práctica iniciada con anterioridad. Esta Conferencia adopta su Reglamento interno por acuerdo de 5 de junio de 1997, adoptado por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 5 de agosto de 1997, (BOE núm. 189, 8.8.1997). En su seno se han logrado acuerdos en materias específicas entre la Administración estatal y las autonómicas en asuntos comunitarios, constituyendo su mayor logro el Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales de 30 de noviembre de 1994, publicado por Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (BOE núm. 69, 22.3.1995). Asimismo, por Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, (BOE núm. 229, 21.9.1996) se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión europea, publicándose el Acuerdo de la Conferencia en el que se acordó su creación el 5 de diciembre de 1996 (BOE núm. 302, 15.12.1996). Sobre las distintas Conferencias sectoriales existentes, su trabajo y valoración de su funcionamiento, cfr., entre otros, *VVAA., Puesta en práctica de los Acuerdos autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1996, págs. 57-134, págs. 173-282; Bustos Gisbert, R., *Relaciones internacionales y...*, op. cit., págs. 442 y ss.; López Castillo, A., *Constitución e...*, op. cit., págs. 273 y ss.; Pérez Tremps, P., (Coord.); Cabellos, M. A. y Roig Moles, E., *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònemics/Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 283-312; Lucas Murillo de la Cueva, E., Lucas Murillo de la Cueva, E., *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP/Civitas, Madrid, 2000, *passim*; Roig Moles, E., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Institut d'Estudis Autònemics/Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 231-325.

central<sup>29</sup>. Todo ello sin perjuicio del papel director que la propia Constitución y Tratados constitutivos de la Unión reservan en el desarrollo del proceso al Estado en su acepción global<sup>30</sup>.

En la fase de aplicación del Derecho comunitario cierto es que tras ciertas dificultades iniciales se admite hoy de manera pacífica que la ejecución de la normativa comunitaria se ha de realizar por la autoridad competente en relación con la materia de que se trate<sup>31</sup>. No obstante, resulta lógico que corresponda al Estado un papel de vigilancia e inspección en el cumplimiento de la correcta eje-

29. Aspecto que destaca prácticamente la totalidad de la doctrina. Vid., entre otros, Bustos Gisbert, R., *Relaciones internacionales y...*, op. cit., págs. 468 y ss.; López Castillo, A., *Constitución e...*, op. cit., págs. 293 y ss.; Baño León, J.M., *Las Comunidades Autónomas en...*, op. cit., págs. 54 y ss.; Jauregui Bereciartu, G., *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati, 1986, págs. 141 y ss.; *Idem*, *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones internacionales*, IVAP, Oñate, 1989, págs. 82 y ss.; Soriano, J.E., *Comunidades Autónomas y...*, op. cit., págs. 188 y ss.; Bullaín López, I., *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración*, IVAP, Oñati, 1990, págs. 139 y ss.; Hernández Lafuente, A., "Coordinación, Colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación", págs. 419 y ss.; Ortuzar Andechaga, L., "El procedimiento de participación de las Comunidades en los asuntos comunitarios europeos", en *VVAA*, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, pág. 526.

30. Art. 149.1. 3ª y art. 97 de la CE. Pero, frente al concepto restringido en favor de la reserva estatal absoluta que predicaba en los primeros momentos el Tribunal Constitucional Español del título competencial "relaciones exteriores", se ha evolucionado hasta distinguir un núcleo duro de éstas reservado a los órganos centrales a la par que se reconoce la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo cierta participación en las relaciones internacionales. Estos aspectos se acentúan aún más en el ámbito de las relaciones comunitarias. Sobre esta evolución, vid., Mangas Martín, A., *Derecho Comunitario europeo y...*, op. cit., págs. 218-248; López Castillo, A., "El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno. (Reflexiones en torno a la STC 252/1988)", *REDC*, núm. 26, 1989, págs. 231-250; Pérez Calvo, A., *Estado autonómico y comunidad...*, op. cit., págs. 15-108; Pérez Tremps, P., "Comunidades Autónomas y actividad exterior...", cit., *passim*; Bustos Gisbert, R., *Relaciones internacionales y...*, op. cit., *passim*; Pérez Tremps, P., "Las competencias en materia internacional y la Unión Europea", *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm.22, 1997, *passim*. Por otro lado, el TUE modifica la composición del Consejo de ministros de la comunidad dando nueva redacción al art. 203.1 TCE que determina: "El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro". El propósito de la reforma es permitir en el Consejo la presencia de miembros de los ejecutivos de los entes infraestatales con tal que cumplan los requisitos establecidos, esto es, rango de Ministro y representación en nombre y con capacidad para comprometer al Estado en su conjunto.

31. En este sentido se manifiesta el Tribunal Constitucional español, señalando que la ejecución del Derecho comunitario debe realizarse con sujeción plena al sistema interno de reparto de competencias, de modo que su ejecución corresponde al ente que sea titular de la materia según el bloque de constitucionalidad. Vid., al respecto, los resúmenes que realizan con cita de los principales fallos, Andrés Sáex de Santa María, P. "El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias", págs. 146-176; Tornos Mas, J., "La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. legislación básica, bases, legislación y ejecución", págs. 71-103. Ambos artículos en *VVAA*, *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas Madrid, 1996.

cución del Derecho Comunitario por parte de las instancias descentralizadas políticamente puesto que las relaciones entre la Comunidad y sus Estados al respecto se rigen por el principio de responsabilidad estatal por incumplimiento de sus obligaciones comunitarias, con independencia de la instancia territorial interna a la que corresponda tal cumplimiento.

La extensión de las fórmulas de colaboración, coordinación y cooperación a este ámbito contribuyen a disminuir los conflictos como recuerda el tribunal Constitucional Español<sup>32</sup>.

Por último, señalar que en estos momentos uno de los puntos más conflictivos es la reivindicación recurrente de las Comunidades Autónomas para participar directamente en los foros comunitarios<sup>33</sup>. Desde la óptica comunitaria se ha abierto tal posibilidad en el Consejo de Ministros siempre que representen al Estado como tal. Desde el punto de vista constitucional parece que tampoco existen serios obstáculos para avanzar por ese camino dentro de unos límites. El principal problema consiste en determinar y articular un cauce concreto y efectivo, cuestión que se manifiesta especialmente compleja habida cuenta del federalismo asimétrico propio de nuestro sistema y las distintas sensibilidades autonómicas<sup>34</sup>.

32. Cfr., entre otros, en relación al desarrollo de los principios de cooperación en el Estado autonómico español, Pérez Calvo, A., "Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista de Administración Local y Autonómica*, núm. 235, 1987, págs. 467-487; *Idem*, *Estado autonómico y...*, op. cit., págs. 263 y ss. Hernández Lafuente, A., "Coordinación, colaboración y..." , cit., págs. 399-417; *Idem*, "Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico", págs. 479-502, ambos en *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996. Tajadura Tejada, J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2ª ed., Comares, Granada, 2000, págs. 142 y ss. Por su parte, Lucas Murillo de la Cueva, E., *Comunidades Autónomas y política...*, op. cit., págs. 21 y ss., sostiene que no basta la cooperación para solventar la incidencia que la integración comunitaria produce sobre el sistema autonómico sino que ha de ser completada con la institucionalización de cauces que garanticen la participación efectiva de las CCAA sobre la base del interés autonómico incluyendo la reforma de la Constitución para asegurarla.

33. Como se sabe, el Tratado de la Unión Europea reconoce por primera vez de manera expresa la participación institucionalizada en el ámbito comunitario de entes inferiores a los Estados, creando el Comité de las Regiones. Sin embargo, este órgano tanto por su composición como por sus escasas funciones, dictámenes no vinculantes, no ha servido hasta el momento para colmar las aspiraciones a un mayor protagonismo y participación de los entes descentralizados.

34. Vid., por todos, Pérez Tremps, P., (Coord.); Cabellos, M. A. y Roig Moles, E., *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics/Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 313-352; Lucas Murillo de la Cueva, E., *Comunidades Autónomas y política...*, op. cit., págs. 120 y ss. Esta polémica se ha reivindicado a raíz de la renegociación del Concierto Vasco.

### 7. *¿Necesidad de reforma constitucional?*

De lo expuesto hasta aquí, en especial tras el somero examen efectuado de las relaciones entre Constitución e Integración en el caso español, así como de la existencia y cambios que entraña el PTICE, surgen varias propuestas de *lege ferenda* que sería deseable se abordasen ante la perspectiva de llevar a cabo una reforma constitucional como ha anunciado el nuevo Gobierno. Reforma que pondría fin al hecho peculiar de que nuestra Constitución desde su aprobación sólo se ha reformado una vez -precisamente para ratificar el TUE se añade "y pasivo" a su artículo 13.2- frente a las diversas reformas acometidas en otras de nuestro entorno como la alemana, italiana o portuguesa. Dato del cual puede desprenderse la conclusión de que se la ha erigido como una especie de monumento intocable olvidando que debe acomodarse a la realidad dinámica que regula para no perder su carácter normativo. Precisamente para cumplir esta función están las previsiones para su reforma que contiene en su última parte. Conviene recordar que los principales métodos de cambio constitucional son su interpretación y su reforma, instrumentos que aparecen unidos por una relación de complementariedad que ha de realizarse correctamente para garantizar un sano dinamismo constitucional protector del carácter normativo supremo de la Constitución. La interpretación constitucional debe ser el mecanismo de actualización de la Constitución cuando la reforma no sea estrictamente necesaria. Pero si agotadas las posibilidades de interpretación se llega a una contradicción evidente con el texto constitucional debe acudir a la reforma para evitar que el intérprete asuma un papel que no le corresponde.

Estas reflexiones se vierten en un momento de especial importancia en nuestro país ante la expectativa de un proceso reformador de la Constitución entre cuyas propuestas de reforma avanzadas nos encontramos con dos que hacen referencia a nuestra materia, a saber, la inclusión de una referencia a la futura "Constitución Europea" y la reforma del Senado.

Pasamos a exponer sólo algunas propuestas destinadas a examinar su necesidad y conveniencia en el proceso de reforma constitucional. Así, la encaminada a que nuestra Constitución recoja un procedimiento más agravado que el previsto -autorización mediante aprobación por Ley Orgánica- para acometer nuevos avances en el proceso comunitario por la amplitud de las consecuencias que el mismo entraña<sup>35</sup>. El propósito es evitar que una mayoría parlamentaria como la

35. En nuestro país existe una opinión mayoritaria que estima que debería reforzarse esa mayoría(...)

actualmente prevista -a partir de 176 diputados- pueda tomar decisiones de tanto alcance, que deben sustentarse en un consenso mucho más amplio. Tal es, por otra parte, la tónica general que se observa en el Derecho constitucional comparado. También pudiera ser adecuada la inclusión expresa de requisitos de fondo a la andadura integradora para evitar conflictos. Igualmente, la flexibilización de los requisitos exigidos para suscitar un control preventivo de la constitucionalidad de las futuras reformas de los Tratados constitutivos, o incluso su transformación en un control preceptivo de alcance general<sup>36</sup>. Asimismo, se defiende

(...) que se requiere debido al alcance de las consecuencias que la autorización de tales Tratados y sus reformas entrañan. En esta línea se observa en Derecho Constitucional comparado un agravamiento del procedimiento para autorizar los Tratados europeos. Cfr., entre otros, Remiro Brotons, *La acción exterior...*, op. cit., págs. 108-116, págs. 169 y ss.; *Idem*, "El poder exterior del Estado", *Documentación Administrativa*, 1985, págs. 53-87. López Castillo, A., *Constitución e...*, op. cit., págs. 209-216; Mangas Martín, A., "Los Tratados Internacionales (Arts. 93 a 96 de la CE)...", cit., págs. 423-424.

36. Si el requerimiento parte de alguna de las Cámaras ha de ser aprobado por el pleno por mayoría, tal y como se especifica en los Reglamentos del Congreso de los Diputados art. 157- y del Senado -art. 147-. La iniciativa para instar tal decisión de la Cámara corresponde: En el Congreso a dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados; en el Senado a un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores. Esta exigencia ha sido criticada doctrinalmente. Cfr., al respecto, por todos, Remiro Brotons, A., "El poder exterior del Estado", cit., págs. 57-58, quien pone de manifiesto que estos requisitos hacen que sea más difícil llevar a cabo un control preventivo sobre los Tratados Internacionales que el control al que pueden verse sometidos una vez hayan entrado en vigor conforme el artículo 27.2.c) de la LOTC, que incluye dentro de las disposiciones susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, los Tratados internacionales, indicando el art. 29 .1 que tal declaración podrá promoverse a través del recurso de inconstitucionalidad o de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales. En los artículos 31 y 32 referentes al recurso de inconstitucionalidad se reitera dicha posibilidad, estipulándose en el artículo 32 la legitimación para su ejercicio. Como quiera que el recurso de inconstitucionalidad puede interponerse ante un Tratado Internacional ya ratificado por 50 diputados o 50 senadores, no parece justificado el agravamiento del control preventivo respecto el control a posteriori que siempre pondrá en juego la responsabilidad internacional estatal. En relación a la concreción del alcance que para el poder de integración tiene la Constitución, cfr. Pérez Tremps, P., *Constitución Española y...*, op. cit., págs. 35 y ss., págs. 65-74, págs. 122-125, págs. 158 y ss., quien considera que no todos los preceptos constitucionales poseen una misma eficacia. El poder de integración estará plenamente sujeto a los preceptos formales o materiales que le son dirigidos expresamente, en suma, al artículo 93 CE. Pero en relación con el resto de la Constitución, considera que hay que distinguir la distinta virtualidad que para el poder de integración tienen los preceptos materiales y los procedimentales. El poder de integración no puede estar sujeto a las reglas constitucionales sobre el modo de ejercicio de competencias, ya que sólo con esta interpretación encuentra sentido el artículo 93 de la CE. Respecto al sometimiento del poder de integración a los mandatos constitucionales sustantivos, opina que la mayoría de esos mandatos poseen una eficacia "atenuada" en relación al poder de integración, en el sentido de que su límite es exclusivamente el tenor literal de la Constitución. En todo caso, considera que existe un núcleo básico en la Constitución que no puede ser vulnerado por el poder de integración, formado por los principios y valores básicos, y que supone un plus a la limitación del poder de integración. Por lo tanto, ha de colegirse que, el poder de integración está sujeto a toda la Constitución, pero, sobre todo, a dichos principios y valores del ordenamiento constitucional que han de ser respetados por el ordenamiento receptor. Para asegurar esto, debe de realizarse un juicio de compatibilidad entre ordenamiento estatal y supranacional cuyo objeto ha de ser exclusivamente asegurarse que el ordenamiento

desde distintas posiciones políticas y en sede académica la necesidad de acudir al referéndum para adoptar estas decisiones ante avances sustanciales en la integración comunitaria, lo que podría contribuir a dotar de una mayor legitimidad a la integración europea, o, en todo caso facilitaría el debate y acercamiento del ciudadano a la misma<sup>37</sup>. Igualmente, se debería aprovechar para reflexionar detenidamente sobre las principales transformaciones que la integración origina en la estructura organizativa interna, tanto a nivel de la distribución horizontal del poder -relaciones entre legislativo, ejecutivo y judicial-, como en su distribución vertical, relaciones entre organización central y Comunidades Autónomas. En este último ámbito la reforma del Senado podría conducir a hacer de esta Cámara un foro adecuado para que se produzca la participación autonómica necesaria para conformar la voluntad estatal a expresar posteriormente en los órganos comunitarios en aquellos asuntos que afecten singularmente a las Comunidades autónomas e igualmente a solventar los conflictos extremos ante incumplimientos comunitarios autonómicos.

supranacional cumple un mínimo de principios ideológicos y técnicos que garanticen en su seno los principios y valores similares básicos estatales, así como un sistema de protección de los mismos real. La consecuencia práctica de esta distinción es que cualquier contradicción entre Tratados de integración y preceptos constitucionales debe resolverse mediante la forma prevista en el artículo 95 de la CE, mientras que la existente entre Tratados de integración y principios y valores básicos no constituye una barrera superable ni mediante la reforma constitucional. Estima que tales preceptos materiales infranqueables derivados de la Constitución española constituyen un límite fundamentalmente ideológico, que sólo puede venir determinado por los grandes principios y valores relativos al respeto a los derechos fundamentales y a los principios estructurales del sistema democrático. Pero no se trata de garantizar desde un ordenamiento la validez del otro, sino de asegurarse que ambos son compatibles y que la apertura que implica la integración no va a incidir negativamente en los logros del Estado Democrático de Derecho. Desde el punto de vista interno, por tanto, se ha de comprobar a nivel conceptual que el ordenamiento receptor respeta tales principios básicos, que se pueden concretar en lo establecido en los artículos 1.1 y 10.1 de la CE, esto es, verificación de que el ente supranacional respeta los valores superiores del ordenamiento y los fundamentos del orden político y de la paz social. Aunque se trata de conceptos jurídicos bastante indeterminados, como quiera que el juicio que se ha de realizar es de naturaleza muy abstracta, permite tolerar esta indeterminación, siendo posible efectuar un control de constitucionalidad al respecto. Desde este prisma, entiende que los Tratados de integración por ser normas supranacionales y normas estatales, están plenamente sujetos a la Constitución, aunque su relación presenta algunas peculiaridades, de suerte que cabe el control de constitucionalidad de su respeto, si bien entiende que hay que excluir la posibilidad de que la integración se somete a juicio de inconstitucionalidad a través del planteamiento de la cuestión de constitucionalidad salvo en los supuestos en que la lesión provenga directa e inmediatamente del propio Tratado de integración. Por el contrario, sustenta que el control de los actos y normas del Derecho Comunitario derivado debe ser resuelto únicamente en el ámbito del propio ordenamiento comunitario, absteniéndose las autoridades nacionales de llevar a cabo ninguna medida de control.

37. Cfr., entre otros, Pérez Calvo A., "La nueva dimensión comunitaria del Estado moderno" en García Herrea, M.A. (Dir.) y otros, *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, UPV, Bilbao, 1997, pág. 507; López Castillo, A., *Constitución e...*, op. cit., págs. 212-214. Desde una perspectiva de(...)

### ***8. Conclusión: El déficit constitucional de la Unión Europea. Problemas y perspectivas***

Ha de concluirse de todo lo expuesto que la Unión Europea adolece ante todo de un déficit de Constitución. Sólo puede hablarse en puridad de un ordenamiento originario cuando el ejercicio de la soberanía y el Poder Constituyente aparecen inescindiblemente unidos definiendo un sistema jurídico diferenciado dotado de una legitimidad propia, lo que no sucede en la Unión Europea en la actualidad<sup>38</sup> pese al comentado PTICE.

No obstante, el fenómeno de integración europea en curso puede llevar a una desnaturalización de los sistemas constitucionales de los Estados miembros, debido al peligro de vaciamiento de las Constituciones nacionales que ven inaplicadas sus normas en ámbitos cada vez más amplios ante el Derecho Comunitario, en particular, frente al Derecho Comunitario derivado<sup>39</sup>. En estas circunstancias, sucede que las Constituciones entran en crisis por la pérdida de gran parte de su función de regulación jurídica de la totalidad de la convivencia política y social<sup>40</sup>. Conviene por ello no olvidar que la Constitución sigue siendo el instrumento fundamental de legitimidad del poder por el Pueblo, por lo cual ha de desempeñar un papel decisivo para que el proceso integrador se desarrolle en el respeto y garantía de los presupuestos basilares del Estado Constitucional democrático.

La falta de Constitución Europea provoca que existan conflictos entre Derecho Constitucional y Derecho Comunitario que, en el estadio actual, resultan imposibles de resolver adecuadamente. Esto ocurre porque existe una tensión entre la primacía propia de la Constitución y la primacía incondicionada que

(...) Derecho comparado, planteando la posibilidad y conveniencia de utilizar el referéndum en el ámbito europeo, vid., Auer, A., y Faluss, J.F., (ed.), *Le référendum européen*, Bruylant, Bruxelles, 1997, *passim*.

38. Cfr., por todos, Balaguer Callejón, F., "La constitucionalización de la Unión Europea y...", cit., pág. 595, pág. 610; Ruipérez, J., *La "Constitución Europea" y la...*, op. cit., pág. 32, pág. 167.

39. Cfr. López Basaguren, A., "Constitución y Unión...", cit., pág. 330; *Idem.*, "¿Réquiem por la Constitución? El ordenamiento constitucional en la integración comunitaria", *Civitas Europa*, núm. 2, 1999, págs. 7-30.

40. Cfr. De Vega, P., "Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", *REP*, núm. 100, 1988, págs. 29-56; Lucas Verdú, P., "La Constitución en la encrucijada (*palíngenesia iuris politici*)", *Pensamiento Constitucional*, 1997, núm. 4, págs. 72-78, págs. 134-139; López Basaguren, A., "¿Réquiem...", cit., págs. 7-30; Llopis Carrasco, R., *Constitución Europea: un concepto prematuro. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto de carta constitucional básica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 34-37, pág. 72, págs. 201 y ss.

reclama el ordenamiento comunitario. No obstante, en nuestros días se ha de colegir que la primacía la ostenta la Constitución nacional y el ordenamiento comunitario deriva aún de las Constituciones nacionales. Cuestión distinta es que esta situación pueda llegar a ser la inversa en el futuro por existir una auténtica Constitución Europea<sup>41</sup>.

Pero a nadie se le oculta que la formación de una verdadera Constitución Europea presenta dificultades de gran relevancia<sup>42</sup>.

Para solventar tales dificultades, solucionar los problemas planteados y a la espera de que se pronuncie el único legitimado para ello, el Pueblo Europeo como Poder Constituyente, se ha de avanzar, como propugna Häberle<sup>43</sup>, en una mayor aproximación al fenómeno integrador a través de las propias Constituciones nacionales, al mismo tiempo que en la procura de una mayor democratización en el ámbito de la Unión del proceso integrador.

En el primer sentido apuntado, se trata de llegar al convencimiento de que Europa no puede avanzar salvo si es vivida más intensamente por el ciudadano desde su propia Constitución. Por lo tanto, se requiere una profundización en los Derechos Constitucionales. Lograr un mayor fundamento constitucional de la integración desde la base de la Constitución nacional aparece como una exigen-

41. Cfr., entre otros, Rodríguez Iglesias, G.C., "Tribunales Constitucionales y Derecho Comunitario", en Pérez González, M., Sánchez Iglesias, L.I. y otros, (Comisión organizadora), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo, Libro homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 1117; *Idem*, "La Constitución de la Comunidad Europea", *NCEE*, núm. 100, 1993, págs. 97-99. López Basaguren, A., "¿Réquiem...", cit., págs. 11-15. Balaguer Callejón, F. "La constitucionalización de la Unión Europea y...", cit., págs. 593-597; págs. 610-612; Kovar, R., "Ordre Juridique communautaire. Primauté du droit communautaire", *Europe, Juris Classeurs*, núm. 431, 1991, pág. 17.

42. Cfr., por todos, Craig, P., "Constituciones, constitucionalismo y la Unión Europea" en García de Enterría, E., (Dir.), y Alonso García, R., (Subdir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 254 y ss.; Pérez Calvo, A., "Integración europea y Constitución europea", *Civitas Europa*, núm. 4, 2000, págs. 145-165, en especial, págs. 159-163.

43. Cfr. Häberle, P., "Derecho Constitucional Común Europeo", (1990), *REP*, núm. 79, 1993, págs. 7 y ss; *Idem*, "El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima política del Derecho Europeo", en Häberle, P., *Retos actuales del Estado Constitucional*, IVAP, Oñati, 1996; *Idem*, "¿Existe un Espacio Público Europeo?", *RDCE*, núm. 3, 1998, págs. 113-136. Asimismo, cfr. Bieber, R. y Widmer, P., (Eds.), *L'espace constitutionnel européen*, Schlithess Polygraphischen Verlag, Zürich, 1995, *passim*; Constantinesco, V., "¿Hacia la emergencia de un derecho constitucional europeo?", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 8, 1994, págs. 5-16; Gerkrath, J., *L'émergence d'un droit constitutionnel européen*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1997, *passim*; Rodríguez Iglesias, G.C., "Consideraciones sobre la formación de un Derecho Europeo", *GJCE*, núm. 200, 1999, págs. 11-25.

cia ineludible<sup>44</sup>. En esta línea parece que los problemas a los que se enfrenta la Comunidad pueden ser resueltos en parte a partir de la profundización en el proceso de integración desde abajo, desde esa cultura común y desde los ciudadanos. Y en ese camino presenta especial importancia acometer las modificaciones de las Constituciones nacionales que resulten necesarias proporcionando un mayor fundamento desde los Textos Fundamentales nacionales al proceso que se quiere seguir y que fije los principios que se deben respetar. De este modo, las Constituciones pueden ser reformadas para acoger, en mayor medida y con más precisión, el fenómeno comunitario. En esta línea, F. Rubio Llorente<sup>45</sup> propone llevar a cabo un procedimiento simultáneo y paralelo de reformas constitucionales en los distintos Estados miembros encaminado a lograr una convergencia entre los respectivos Textos Constitucionales, que contribuya a eliminar las disparidades existentes y a solventar los principales problemas.

Por otra parte, el recurso a cada uno de los pueblos a través del referéndum, cuando sea preciso y aunque problemático, también contribuiría a cimentar la red constitucional europea de la que forman parte tanto las Constituciones nacionales como los Tratados comunitarios y los grandes instrumentos de protección de derechos humanos y libertades fundamentales en el ámbito europeo. Reconocer la relación de ósmosis en la que se encuentran los distintos sistemas

44. Cfr., por todos, López Basaguren, A., "Constitución y Unión...", cit., pág. 331, manifestando que se hace preciso en nuestro tiempo recurrir a la noción de Poder Constituyente porque "la Constitución sigue siendo, a pesar de todo, el instrumento más decisivo de legitimidad jurídico-política por lo que, asumido el carácter imparabile del proceso de integración supranacional europeo, el papel que debe jugar es decisivo para que este proceso se desarrolle de forma más garantista, desde la perspectiva del Estado democrático, así como de forma menos conflictiva en la relación entre ordenamiento comunitario y ordenamientos internos. La integración europea no se puede seguir haciendo de espaldas a los ordenamientos constitucionales (...)".

45. Cfr. Rubio Llorente, F., "El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa" en *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997, págs. XXVI-XXVII, en donde expone que la empresa de colmar el déficit constitucional del que adolece la integración europea a través de la aprobación de una "Constitución Europea", se presenta como una tarea harto difícil habida cuenta que la lógica de la integración y la lógica de la soberanía que fundamenta en cada Constitución nacional el poder de los órganos y la validez del Derecho son distintas y de difícil conciliación. Como quiera que la integración de Europa sigue siendo un proceso abierto, en su opinión, el único modo de proceder a su "constitucionalización" es a través de las únicas Constituciones realmente existentes. Desde esa perspectiva, sugiere que a través de las Conferencias Intergubernamentales para la reforma de los Tratados constitutivos se puede intentar acometer una reforma concertada de las Constituciones nacionales, acordándose unas grandes líneas de reforma de los Textos Fundamentales nacionales con el objetivo de que desde éstos se asegure un grado mínimo de homogeneidad en la fundamentación constitucional de la integración. Considera que llevar a cabo esta tarea resulta mucho más factible y realista que el intento de dotar a Europa de una auténtica Constitución cuando resulta evidente que no está constituida como unidad política.

jurídicos que coexisten en Europa supone una relativización de la supremacía absoluta de las Normas Fundamentales que sustentan cada uno de estos sistemas. No obstante, si los valores esenciales son comunes y compartidos y se reflejan en todos y cada uno de los distintos sistemas que confluyen e interaccionan entre sí, se pueden evitar los problemas que se producen en la conexión entre tales ordenamientos y se asegura en un ámbito territorial mayor su protección<sup>46</sup>. En este sentido hay que valorar positivamente el PTICE que puede ser la ocasión para debatir en profundidad y resolver parte de los problemas que suscitan las relaciones entre Constitución e Integración.

Tales hipótesis de trabajo se presentan como remedios que pueden ser efectivos en parte, pero que no bastan para resolver definitivamente los problemas suscitados entre Constitución e Integración, ya que el único modo viable de superar auténticamente estos conflictos sería la redacción y aprobación de una verdadera Constitución Europea que cumpla las notas esenciales para presentarse verdaderamente como tal. En el fondo, otra vez se deja sentir el peso que tiene la idea democrática que tanto ha costado garantizar a través de un correcto entendimiento de la Teoría de la Constitución. Así las cosas, no se puede olvidar que la voluntad política de los gobernantes y la técnica del Derecho en ningún caso pueden suplir la voluntad del Pueblo, si no se quieren falsear los presupuestos medulares de los Estados Constitucionales Democráticos.

46. Además de Häberle, cfr. La Pergola, A., "II, La Confederación", en el vol. *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, Madrid, 1994, pág. 169, pág. 171, págs. 181-190; Constantinesco, V., "¿Hacia la emergencia...", cit., págs. 5-16; Gerkrath, J., *L'émergence...*, op. cit., *passim*; Grewe, C. y Ruiz Fabri, H., *Droits constitutionnels européens*, PUF, Paris, 1995, págs. 101-137; López Basaguren, A., "Constitución y Unión...", cit., págs. 329-330; *Idem*, "¿Réquiem...", cit., págs. 15-22. Rodríguez Iglesias, G.C., "Consideraciones sobre la formación...", cit., págs. 11-14, 23-25.