

# CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y UNIÓN EUROPEA (\*)

PABLO PÉREZ TREMPs

*SUMARIO:* 1. LAS DIMENSIONES CONSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN.—2. LA CONSTITUCIÓN COMO FUNDAMENTO Y PARÁMETRO DE LA INTEGRACIÓN.—3. LA «COMUNITARIZACIÓN» DE LAS ESTRUCTURAS CONSTITUCIONALES.—4. LOS RETOS DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.

## 1. LAS DIMENSIONES CONSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN

Cuando se han cumplido veinticinco años desde la entrada en vigor de la Constitución, resulta doctrinalmente pacífico afirmar que una de las mayores transformaciones que ha sufrido el Derecho Público de finales del siglo xx es su adecuación a las exigencias de los procesos de integración supranacional y, en especial, y como es lógico, al proceso de integración europea que gira en torno a la Unión Europea. Al mismo tiempo, parece también bastante claro que ese proceso no se ha cerrado sino que, por el contrario, sigue vivo y lleno de dinamismo: baste con resaltar los retos que suscita la necesidad de casar y acoplar Constitución interna y Constitución Europea, lo que hará que la transformación abierta en el segunda parte del siglo xx deba prolongarse, al menos, durante los primeros años del siglo xxi.

Intentando sintetizar mucho, la interrelación jurídica entre Constitución e integración puede resumirse en dos ideas, interdependientes y, por tanto, complementarias: el proceso de integración, que nace y se desarrolla fundamentalmente desde los Estados, se ha constitucionalizado desde una doble perspec-

---

(\*) Este trabajo viene a sintetizar ideas ya expuestas en otros trabajos anteriores.

tiva. Por un lado, debe desarrollarse con sujeción a las Constituciones nacionales y a los principios básicos de esas mismas Constituciones. Dicho de otra manera, y simplificando, la integración ha tenido que constitucionalizarse. En segundo lugar, al mismo tiempo, y de forma paralela, el nacimiento y el posterior desarrollo de los entes supranacionales han hecho que también las estructuras constitucionales internas tengan que adecuarse a las estructuras jurídicas y políticas de la integración, produciendo un fenómeno que podría denominarse de comunitarización de las Constituciones, como manifestación del proceso más general de comunitarización jurídica de todo el ordenamiento. Por tanto, constitucionalización de la integración y comunitarización de la Constitución son dos caras de esa moneda dinámica y cambiante que es la transformación de las estructuras jurídicas y políticas que comporta la integración supranacional.

El objeto de estas páginas no es realizar un análisis pormenorizado de todas estas cuestiones sino, solamente ofrecer una visión general de cómo ha vivido la Constitución española ese proceso, dejando, pues, a un lado, todo lo referente al proceso de constitucionalización del Derecho Comunitario (1). Delimitado así el objeto, su exposición se desarrollará de acuerdo con los dos ejes ya indicados: ver cómo ha actuado la Constitución española como parámetro de la integración, por un lado, y, por otro, exponer las transformaciones más importantes que la pertenencia a la Unión Europea ha supuesto para nuestras estructuras constitucionales. Por último, se hará referencia al reto más inmediato que se plantea en este terreno: la adecuación entre Constitución interna y Constitución Europea.

## 2. LA CONSTITUCIÓN COMO FUNDAMENTO Y PARÁMETRO DE LA INTEGRACIÓN

Una primera idea que resulta clara y pacífica, al menos en su formulación general, es la que se sintetiza en la afirmación de que la integración, desde el punto de vista jurídico, es un proceso «constituido» en el sentido de que se en-

---

(1) Sobre ese proceso y el concepto mismo de Constitución en el ámbito europeo la bibliografía es muy amplia, en especial en los últimos tiempos. Entre otros trabajos puede verse por ejemplo, P. CRUZ VILLALÓN: «La Constitución inédita. La dificultad del debate constitucional europeo», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 1, 2002, págs. 9 y sigs.; I. PERNICE: «Derecho constitucional europeo y Derecho constitucional de los Estados miembros», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 8, 2003, págs. 601 y sigs.; o M. POIARES MADURO: «Las Formas del Poder Constitucional de la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 2002, págs. 11 y sigs.

cuentra sometido a la Constitución, que tiene su cobertura interna en ésta y que, por tanto, también a ésta debe someterse. Ahora bien, más complejo resulta concretar exactamente el alcance de los límites que la Constitución impone al proceso de integración.

Como es claro, en la Constitución española, el fundamento de la integración supranacional se encuentra en el art. 93, donde se dispone que «*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*». Este precepto, bastante escueto en su formulación, ha sido objeto de amplio análisis doctrinal (2), y, sin embargo, no ha recibido excesiva atención por parte del Tribunal Constitucional, aunque, sobre todo en su Declaración de 1 de julio de 1992 sobre el *Tratado de la Unión Europea*, realizara algunas afirmaciones de interés al respecto. Tienen también calado las consideraciones vertidas por el Consejo de Estado en diversos dictámenes, en especial en los emitidos con ocasión de la autorización a los distintos tratados de modificación de los Tratados Constitutivos y en el relativo a la Corte Penal Internacional (3). El alcance de este precepto, a la vista de la doctrina, de la jurisprudencia y de la doctrina del Consejo de Estado, puede sintetizarse así:

a) El Tribunal Constitucional ha afirmado en varios ocasiones que el art. 93 de la Constitución es un precepto «orgánico-procedimental» (STC 28/1991 —*Elecciones al Parlamento Europeo*— y DTC sobre *Tratado de la Unión Europea*), intentando, aparentemente, eludir cualquier consideración sobre los posibles efectos materiales que la integración pueda comportar para la Constitución. No obstante, parece claro que la función del art. 93 no es sólo establecer un procedimiento de adopción de los tratados de integración, esto es, de los que atribuyen «*el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución*». La atribución del ejercicio de competencias configura una auténtica categoría constitucional material, la integración supranacional, que, como se verá, comporta consecuencias constitucionales, algunas de las cuales han sido expresamente asumidas por el propio Tribunal Constitucional.

(2) Como simples botones de muestra pueden verse las monografías de A. LÓPEZ CASTILLO: *Constitución e integración*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, y P. PÉREZ TREMPES: *Constitución española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1994. Entre los trabajos más recientes puede verse el de J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES y A. LÓPEZ CASTILLO: «Droit de l'UE et Constitutions nationales (Espagne)», informe nacional al XX Congreso de la FIDE celebrado en Londres en 2002 (<http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>).

(3) Véanse, por ejemplo los Dictámenes del Consejo de Estado 850/1991 (*Tratado de la Unión Europea 1*), 421/1992 (*Tratado de la Unión Europea 2*) ó 1374/1999 (*Corte Penal Internacional*).

b) El art. 93 de la Constitución, en efecto, además de exigir ley orgánica para autorizar la celebración de los tratados de integración, impone, por una parte, una serie de límites no sólo de procedimiento, sino también materiales a la operación de «despojamiento» de poder, aunque el art. 93 no hace referencia expresa a límites concretos y específicos, frente a lo que hacen otras muchas Constituciones (4).

c) Sin embargo, se han deducido del precepto y del conjunto de la Norma Fundamental algunos límites más o menos implícitos.

— Así, y en primer lugar, el Tribunal Constitucional ha señalado claramente que el propio texto constitucional es un límite a los tratados de integración. Dicho de otra manera, los tratados de integración no pueden modificar la Constitución: no se ha cedido ni es susceptible de cederse el poder constituyente, el poder de reforma constitucional (STC 252/1988 —*Comercio de carnes frescas*— y DTC sobre el *Tratado de la Unión Europea*). La Declaración sobre el *Tratado de la Unión Europea* es expresiva de que, según el Tribunal Constitucional, la primacía de la Constitución, afirmada en su art. 9.1, despliega su virtualidad frente a cualquier norma, incluidos los tratados internacionales y, dentro de ellos, los tratados de integración. Dice el Tribunal Constitucional:

*«... Por lo demás, tampoco el art. 93 de la Constitución se prestaría a ser empleado como instrumento para contrariar o rectificar mandatos o prohibiciones contenidos en la Norma fundamental, pues, ni tal precepto es cauce legítimo para la «reforma implícita o tácita» constitucional, ni podría ser llamada atribución del ejercicio de competencias, en coherencia con ello, una tal contradicción, a través del Tratado, de los imperativos constitucionales.*

*Que lo primero es como queda dicho no requiere ahora argumentación muy prolija, pues el tenor literal y el sentido mismo del art. 95.1, aplicable a todo tipo de Tratados, excluyen con claridad el que mediante cualquiera de ellos puedan llegar a ser contradichas o excepcionadas las reglas constitucionales que limitan, justamente, el ejercicio de todas la competencias que la*

---

(4) Para esta cuestión en el Derecho Comparado, entre la bibliografía más reciente, pueden verse los Informes Nacionales y el «General Report. European Union Law and National Constitutions» elaborado por J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE e I. PERNICE [apdo. I.2.a)], presentados al XX Congreso de la FIDE, celebrado en Londres en 2002, bajo el título genérico *European Union Law and National Constitutions*, cuyos textos pueden consultarse en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>. Un resumen de la jurisprudencia constitucional comparada puede verse en R. M. LLOPIS CARRASCO: «Diez años de jurisprudencia constitucional sobre el Tratado de la Unión Europea», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003, págs. 167 y sigs.

*Constitución confiere, algunas de las cuales pueden ser cedidas quoad exercitium, en virtud de lo dispuesto en su art. 93. Los poderes públicos españoles no están menos sujetos a la Constitución cuando actúan en las relaciones internacionales o supranacionales que al ejercer ad intra sus atribuciones, y no otra cosa ha querido preservar el art. 95, precepto cuya función de garantía no debe resultar contrariada o disminuida por lo prevenido en el art. 93 de la misma Norma fundamental. Se ha de procurar, más bien, una interpretación que concilie ambas previsiones constitucionales; lo que supone afirmar, de una parte, que los enunciados de la Constitución no pueden ser contradichos sino mediante su reforma expresa (por los cauces del Título X) y reconocer también, de la otra, que cabe autorizar, mediante Ley Orgánica, la ratificación de Tratados que, según quedó dicho, transfieran o atribuyan a organizaciones internacionales al ejercicio de competencias ex Constitutione, modulándose así, por lo tanto, el ámbito de aplicación, no el enunciado, de las reglas que las han instituido y ordenado. Este es, sin duda, un efecto previsto por la Constitución y, en cuanto tal, legítimo, pero ninguna relación guarda con el que depararía la colisión textual y directa entre la propia Norma fundamental y una o varias de las estipulaciones de un Tratado. Tal hipótesis —la del tratado contra Constitutionem— ha sido, en definitiva, excluida por el art. 95.*

*En virtud del art. 93 las Cortes Generales pueden, en suma, ceder o atribuir el ejercicio de «competencias derivadas de la Constitución», no disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar, sus determinaciones, pues, ni el poder de revisión constitucional es una «competencia» cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no se el de su Título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación expresa de su propio texto. Esta es la conclusión que impone el dictado del art. 95.1, sin que sea ocioso recordar que la operación consistente en excepcionar enunciados constitucionales a través de un Tratado, quebrando así la generalidad de las disposiciones de la Constitución, llegó a ser planteada, y no fue acogida, en el proceso constituyente (art. 55.3 del Anteproyecto de Constitución y, con otro alcance, enmienda núm. 343 de las presentadas en el Senado al Proyecto de Constitución)» (5).*

---

(5) No obstante, no faltan sectores de la doctrina que conciben el art. 93 de la Constitución como un auténtico mecanismo de reforma constitucional, llegándose a afirmar que «... los Tratados comunitarios, una vez ratificados, son superiores a cualquier norma interna, incluida la propia Constitución, como consecuencia de las normas generales relativas a los Tratados previstos en los arts. 95 y 96 de la CE y, en particular, gracias a la previsión constitucional *ad hoc* prevista por el art. 93 de la CE por lo que respecta a los Tratados comunitarios» (J. MARTÍN Y PÉREZ DE NAN-

— En segundo lugar, aunque el Tribunal Constitucional no se haya referido expresamente a ello, la doctrina sí ha acogido la teoría elaborada por otros tribunales constitucionales, especialmente el Tribunal Constitucional Federal Alemán y la Corte Constitucional Italiana, en el sentido de que los tratados de integración deben respetar los principios básicos del Estado de Derecho, idea, por otra parte, presente expresamente en diversas Constituciones. Cuestión distinta es determinar, allí donde no se encuentran formalmente constitucionalizados, como es el caso de España, cuáles sean esos principios y su alcance, pero pueden concretarse, como mínimos, al menos, y volviendo a la vieja idea del art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el respeto al principio democrático y a los derechos fundamentales (6).

— En tercer lugar, el art. 93 no habilita a un despojamiento total de competencias ya que se refiere a la cesión del ejercicio «de competencias», no «de las competencias», lo que equivaldría a una especie de garantía institucional del Estado que impide la desaparición de éste a través del mecanismo del art. 93 (7). Se aproxima, aunque no sea lo mismo, a la idea, especialmente francesa, de garantía de la soberanía o de las condiciones esenciales de su ejercicio (8). Ello supondría, en definitiva, que una disolución del Estado en una entidad más amplia exigiría un auténtico acto constituyente negativo, ejercido por el poder de reforma constitucional del Título X de la Constitución, y no el ejercicio del poder de integración del art. 93.

Resumido de esta forma el alcance del art. 93, hay que recordar que su función como fundamento y parámetro de la integración supranacional explica la primera y, hasta ahora, única reforma de la Constitución llevada a cabo. En efecto, como ya se ha apuntado, constatado por el Tribunal Constitucional en

---

CLARES y A. LÓPEZ CASTILLO: «Droit de l'UE et Constitutions nationales (Espagne)», *cit.*, apdo. II.3.a), *in fine*, y bibliografía allí citada. Esta posición ha sido recogida en el «General Report. European Union Law and National Constitutions» elaborado por J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE e I. PERNICE: *cit.*, pág. 27. No obstante, parece olvidarse la doctrina transcrita del Tribunal Constitucional y la posibilidad de control de constitucionalidad *a posteriori* de cualquier tratado internacional, incluidos los del art. 93, que prevé el art. 27.2 de la LOTC, posibilidad confirmada expresamente en la DTC sobre el *Tratado de la Unión Europea*.

(6) Sobre esta cuestión puede verse el resumen realizado en P. PÉREZ TREMPES: *Constitución española y Comunidad Europea*, *cit.*, págs. 116 y sigs.

(7) Véase P. PÉREZ TREMPES: *Constitución española y Comunidad Europea*, *cit.*, págs. 91 y sigs.

(8) Véase sobre este tema en Francia, entre la bibliografía más reciente, G. ALBERTON: «La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 y la construcción comunitaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, págs. 173 y sigs., y O. TAMBOU: «Francia y el debate sobre el futuro de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 6, 2003, págs. 379 y sigs., y bibliografía allí citada.

su Declaración de 1 de julio de 1992 que existía una antinomia entre el art. 13.2 de la Norma Fundamental (9) y el art. 8. B. apdo.1 del TCE (actual art. 19) según la redacción que le daba el TUE, se procedió a reformar el citado art. 13.2 añadiendo los términos «y pasivo» al previo reconocimiento del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales en favor de los extranjeros de acuerdo con lo establecido en los tratados y en la ley y «atendiendo a criterios de reciprocidad» (10).

Ahora bien, también doctrinalmente no han faltado voces que, con mayor o menor intensidad, han apuntado que, más allá de esa reforma puntual y «de mínimos», la cobertura constitucional que el art. 93 de la Constitución resulta insuficiente para el actual estado de desarrollo de la integración europea y, más aún, para las exigencias que puede imponer la Constitución Europea si llega a aprobarse en su actual redacción.

En efecto, la parquedad del art. 93 contrasta con las reformas constitucionales introducidas en buena parte de los países comunitarios con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht, y, en menor medida, con ocasión del proceso de ratificación del Tratado de Ámsterdam y del Tratado de Niza, reformas que, de una manera u otra, venían a poner de manifiesto que la Unión Europea suponía un cambio cualitativo y no sólo cuantitativo respecto de las viejas Comunidades Europeas (11). Reformas como la alemana, la francesa o la portuguesa, por ejemplo, han servido para introducir límites materiales expre-

---

(9) Recuérdese que, antes de su reforma, el art. 13.2 de la Constitución establecía como única excepción al principio general de ejercicio de los derechos políticos por los españoles el ejercicio del derecho de sufragio activo (no pasivo) en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad y de acuerdo con lo establecido por un tratado o por ley.

(10) Sobre esta reforma puede verse P. PÉREZ TREMPs: «El alcance jurídico y político de la primera reforma constitucional en España», en VV.AA.: *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, Valencia, 2000, t. II, págs. 873 y sigs., y bibliografía allí citada.

(11) Una exposición de este proceso puede verse en F. LAURSEN y S. VANHOONACKER: *The ratification of the Maastricht Treaty*, EIPA, Maastricht, 1994; también P. PÉREZ TREMPs: «Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho Comparado», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 18 mon., 1994, págs. 49-85. Por otro lado, las constituciones de los países que se integraron después de la aprobación del TUE también responden al modelo de las constituciones materialmente «exigentes» respecto del proceso de integración; véase al respecto, A. ALBI: «EU-Amendments of the Central and Eastern European Candidate Countries», en J. ZILLER (ed.): *L'europeanisation des droits constitutionnels à la lumière la Constitution pour l'Europe*, L'Harmattan, París 2003, págs. 39-52, o L. LÓPEZ GUERRA: «Integración europea y Constituciones de los países candidatos», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, págs. 249 y sigs.

sos a la integración que tienden a salvaguardar la soberanía estatal y principios básicos de la estructura constitucional, en especial, el sistema democrático, la defensa de los derechos fundamentales y la estructura territorial del Estado. Al mismo tiempo, esas reformas han ido, a veces, acompañadas de cambios en los procedimientos constitucionales de ejercicio del poder de integración, haciendo los procedimientos más rígidos, acercándolos o identificándolos, incluso, a la propia reforma constitucional.

En España, sin embargo, el mismo precepto pensado para el ingreso en las Comunidades Europeas ha servido para hacer efectiva la transformación de éstas en la Unión Europea, con lo que ello ha supuesto: muy singularmente, abrir el paso a una política monetaria común, a un Banco Central Europeo, y a una moneda común. Quizá menos llamativas, pero también sensibles para la soberanía estatal, fueron las cesiones de competencias realizadas en el Tratado de Ámsterdam en materias como el control de fronteras, inmigración y visados. Lo que en otros países se consideró que representaba una nueva realidad en la integración que afectaba de manera esencial a la soberanía del Estado, y para la que resultaba insuficientes las viejas cláusulas constitucionales de apertura, en España, de hecho, se ha considerado un ejercicio más del poder de integración.

Cierto es que, desde el punto de vista doctrinal, la puesta de manifiesto de la dimensión constitucional cualitativamente distinta que representaba el Tratado de Maastricht se produjo en buena medida *ex post facto*, esto es, una vez ratificado dicho Tratado, demostrando una «lenta capacidad de reacción» ante un problema nuevo. Por otra parte, no faltaron voces que, de una forma u otra, reprocharon al Tribunal Constitucional que no incidiera en la singularidad constitucional que representaba el Tratado de Maastricht con ocasión del control previo de constitucionalidad que debió ejercer (12). Sin embargo, dado el sistema de justicia constitucional existente en España, que responde básicamente al principio de justicia rogada, plantearse el Tribunal cuestiones que nadie había sometido a su consideración hubiera supuesto un exceso en su actuación contrario a ese principio de justicia rogada y al principio de *self restraint* que debe presidir la actuación de un Tribunal Constitucional (13).

---

(12) Véase en este sentido, por ejemplo, A. MANGAS MARTÍN: «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», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2 (1992), págs. 383-384.

(13) Véase, por ejemplo, P. PÉREZ TREMPs: «Art. 78», en J. L. REQUEJO PAGÉS (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE/Tribunal Constitucional, Madrid, 2001.

Pero, más allá, incluso, de la transformación que el Tratado de Maastricht introdujo en las estructuras constitucionales estatales, en especial, con la implantación de la política económica y monetaria, ese Tratado ha supuesto modificar las propias estructuras jurídicas comunitarias, de manera que resulta al menos dudoso que la previsión del art. 93 de la Constitución de técnicas de integración, entendidas en contraposición a las de cooperación, sirva para dar cobertura a la nueva y compleja realidad de la Unión Europea. La cuestión quedó puesta especialmente de manifiesto con la aprobación del Tratado de Ámsterdam y el desarrollo de los pilares de cooperación, sobre todo del tercer pilar de Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal, cuyo funcionamiento, aunque no responde al esquema jurídico de la integración, tampoco parece encajar plenamente en las tradicionales técnicas de la cooperación, cuestionándose, por ejemplo, la cobertura constitucional de las decisiones marco del art. 34.2.b). Adentrarse en este tema resultaría muy complejo (14) y, además, puede resultar profundamente modificado por la Constitución Europea. Baste, pues, con constatar que la Unión Europea, en la medida en que ha complicado su estructura y mecanismos de funcionamiento, se sale del molde constitucional diseñado en los años cincuenta y sesenta, del que la Constitución española es tributaria, y que otros ordenamientos han superado. Téngase presente, por otra parte, que en aquellos Estados en los que no se han modificado las estructuras constitucionales para adecuarse a las nuevas dimensiones de la integración, singularmente Italia, existe un amplio consenso sobre la necesidad de llevar a cabo dicha modificación por la insuficiencia del marco constitucional existente (15).

En definitiva, pues, si el fundamento constitucional de la integración europea presenta, como ha puesto de manifiesto Rubio Llorente, serias deficiencias en todos los Estados (16), esas deficiencias son aún mayores en el ordenamiento español, que omite toda referencia expresa a los límites que la Constitución impone a esa integración, con los riesgos que ello comporta. Es verdad, en todo caso, que esos riesgos están atemperados por el mayor dinamismo de

---

(14) Me remito al trabajo de J. DONAIRE VILLA: «El Tratado de Ámsterdam y la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, 1998, págs. 119 y sigs. Este autor se ocupa de la cuestión más en detalle en su trabajo *La Constitución y el acervo de Schengen*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

(15) Entre la bibliografía al respecto puede verse, por ejemplo, M. CARTABIA: «La revisione dell'art. 11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2003, págs. 1522 y sigs.

(16) Véase su trabajo «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996, págs. 18 y sigs.

otros ordenamientos, que, en un efecto expansivo de «simpatía» constitucional encuadrable en eso que se ha denominado el «Derecho Constitucional Común europeo» (17), exigen que la integración se desenvuelva dentro de pautas que respeten mínimamente la soberanía de los Estados (Francia y Dinamarca, sobre todo), y los principales logros de libertad y democracia (Italia y República Federal de Alemania, especialmente).

### 3. LA «COMUNITARIZACIÓN» DE LAS ESTRUCTURAS CONSTITUCIONALES

Como se señalaba al comienzo, la relación entre Constitución y Derecho Comunitario no sólo se proyecta en la dimensión que hace de la primera el marco interno del segundo. Junto a ello, se ha producido también un claro proceso de influencia del Derecho Comunitario sobre las estructuras constitucionales internas, afectando e, incluso, alterando éstas tanto obligando a su reforma en sentido técnico, como modulando su alcance y funcionamiento sin comportar una revisión formal, ejercitando una auténtica «política constitucional de la Unión» sobre los Estados, utilizando la expresión usada por Pedro Cruz Villalón (18).

Este efecto de comunitarización de las estructuras constitucionales, tal y como se ha apuntado, ha sido reconocido por el propio Tribunal Constitucional que, como se ha visto en el texto previamente transcrito de la Declaración sobre el *Tratado de la Unión Europea*, ha señalado que el Derecho Comunitario, aunque no puede modificar la Constitución, sirve para modular «*el ámbito de aplicación, no el enunciado, de las reglas (constitucionales) que... han instituido y ordenado*» las competencias. No aclara el Tribunal el fundamento en el que basar ese efecto «modulador» de la Constitución, fundamento que no puede ser otro que la configuración material de la integración *ex art. 93*. En todo caso, esa modulación resulta clara en amplios terrenos, tal y como ha puesto de manifiesto la doctrina (19) y, en ocasiones, el propio Tribunal Cons-

---

(17) P. HÄBERLE: «Derecho Constitucional Común Europeo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, págs. 7 y sigs. Véase, también, A. PIZZORUSSO: *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bolonia, 2002.

(18) «Política constitucional de la Unión Europea: Un marco de análisis», ponencia presentada al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (pendiente de publicación).

(19) Exposiciones generales sobre la cuestión del efecto del Derecho Comunitario sobre los contenidos constitucionales internos, por lo que a España respecta, pueden verse en A. LÓPEZ CASTILLO: «La Constitución y el proceso de integración europea», en C. CLOSA (dir.): *La euro-*

titucional. Ese efecto, por otra parte, se ha resaltado, también, en el Derecho Comparado (20).

a) *La reforma constitucional.* El primer efecto no ya (o no sólo) modulador, sino auténticamente modificador de la Constitución ha venido producido como consecuencia de la ya reiteradamente citada antinomia identificada en su día por el Tribunal Constitucional entre el Tratado de la Unión Europea y el art. 13.2 de la CE, que condujo, siguiendo el pronunciamiento de la Declaración de 1 de julio de 1992, a la reforma de este precepto constitucional en los términos señalados previamente. Pero obsérvese que ese cambio, amén de la reforma del precepto, supone un auténtico cambio cualitativo en la propia concepción del «gobierno municipal», que abandona su anclaje en las viejas estructuras del soberanismo estatal para abrirse a las nuevas estructuras de la integración supranacional al aceptar no sólo la participación del no nacional sino su capacidad para representar.

b) *La organización territorial del Estado.* Un terreno donde el Tribunal Constitucional ha afirmado expresamente el valor «modulador» de la Constitución que posee el Derecho Comunitario es el del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. La primera decisión que afrontó el tema de la ejecución interna del Derecho Comunitario, la STC 252/1988 (*Comercio de carnes frescas*), sentó como una de sus premisas la de que el Derecho Comunitario no forma parte del conjunto de normas que establecen el reparto interno de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y, por tanto, no puede modificar dicho reparto, manteniéndose dicha doctrina de forma inalterada hasta hoy. Sin embargo, aceptado que el Derecho Constitucional no modifica el bloque de la constitucionalidad más allá del vaciamiento general de poder que provoca la cesión de competencias a la Unión Europea, la relación entre Derecho Comunitario y bloque de la constitucionalidad no se detiene ahí. La complejidad que caracteriza el proceso de integración hace que éste repercuta en el reparto interno de poder. Y es que, en efecto, aunque el ordena-

---

*peización del sistema político español*, Istmo, Madrid, 2001, págs. 128 y sigs., o P. PÉREZ TREMPES: «La Constitución española antes y después de Niza», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, págs. 267 y sigs.; muchas de las ideas de este último trabajo se reproducen en estas páginas.

(20) Son significativos a este respecto buena parte de los trabajos publicados en la *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 6, 2003, así como los distintos informes nacionales presentados al XX Congreso de la FIDE, celebrado en Londres en 2002, bajo el título genérico *European Union Law and National Constitutions*, cit., y el «General Report. European Union Law and National Constitutions» elaborado por J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE e I. PERNICE: *Cit.*, apdo. I. Véase, también, J. ZILLER (ed.): *L'européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, cit.

miento comunitario no pueda modificar las reglas internas de reparto de competencias, sí sirve, a menudo, y cada vez más, como elemento de interpretación de dicho reparto (21). En muchos casos, el alcance de los títulos competenciales estatales y autonómicos a la hora de ejecutar obligaciones comunitarias se fija a la vista de la naturaleza de esas obligaciones comunitarias, dependiendo, por ejemplo, de si imponen elementos unitarios a alcanzar o no. Aunque esta idea está presente ya en la citada STC 252/1988 (*Comercio de carnes frescas*), es, sobre todo, en las sentencias sobre ayudas comunitarias (22) donde aparece más claramente ya que la forma de acceso a dichas ayudas lleva consigo la entrada o no en juego de competencias estatales y sus límites.

Pero no es ése el único campo en el que se produce este efecto. El papel interpretativo de los títulos competenciales aparece en cuestiones tan dispares como son la determinación de cuáles son las *aguas superficiales* (STC 208/1991), qué debe entenderse por *control metrológico* (STC 236/1991), cuál es el reparto de competencias en materia de medio ambiente (STC 13/1998, *Evaluación de impacto ambiental*, y STC 14/2004, *Ley aragonesa de ordenación del territorio*), en materia de pesca (STC 147/1998, *Planes de pesca* y STC 38/2002, *Cabo de Gata-Níjar*), de industria e investigación (STC 175/2003, *ATYCA*), de seguridad pública (STC 235/1001, *Sustancias químicas catalogadas*), de entidades de crédito (STC 235/1999, *Disciplina e intervención de entidades de crédito*) o de montes (STC 21/1999, *Materiales forestales de reproducción*), por poner algunos ejemplos; la STC 330/1994 (*Mediación en seguros privados*) utiliza, incluso, aunque a mayor abundamiento, una Recomendación comunitaria para determinar la finalidad de una norma interna y, con ello, para ubicarla bajo un determinado título competencial.

El propio Tribunal Constitucional, como se adelantaba, ha acabado siendo explícito respecto del valor interpretativo del Derecho Comunitario para resolver los conflictos internos de competencia, afirmando que «... *no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío... Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la Direc-*

---

(21) Entre la abundante doctrina al respecto puede verse, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. ORTEGA: «Spanish Report», en J. SCHWARZE (ed.): *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Baden-Baden, Nomos, 1996, págs. 707y sigs.

(22) SSTC 79/1992 (*Ayudas al ganado vacuno*), 117/1992 (*Ayudas a la mantequilla*), 29/1994 (*Primas al ganado ovino y caprino*), 213/1994 (*Estructuras agrarias 1*), 148/1998 (*Planes de pesca*), 128/1999 (*Estructuras agrarias 2*), 45 y 95/2001 (*Sector lácteo 1 y Sector lácteo 2*).

*tiva comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno, como ocurre con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que, al margen de algunos precedentes impropios, constituye un instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el Derecho comunitario» (STC 13/1998 —Evaluación de impacto ambiental— reiterado en STC 128/1999 —Estructuras agrarias—, STC 45/2001 —Sector lácteo I— y en STC 38/2002 —Cabo de Gata-Níjar—). Más recientemente, el Tribunal Constitucional también ha acudido al Derecho Comunitario, y en concreto al concepto de «región ultraperiférica», para interpretar, aunque sea a mayor abundamiento, el alcance de las cláusulas constitucionales que configuran el *status* singular de las Islas Canarias (SSTC 62 y 72/2003 —Impuesto general indirecto canario— y —Renovación del parque automovilístico de Canarias—, respectivamente).*

Pero, además de que el Derecho Comunitario pueda servir como canon hermenéutico del reparto interno de competencias, la integración europea ha introducido modificaciones en muchos ámbitos de actividad, especialmente de naturaleza económica, lo que tiene consecuencias claras en la delimitación jurídica de esas actividades, incidiendo, a su vez, en el bloque de la constitucionalidad mediante la producción de auténticas mutaciones de títulos competenciales en la medida en que éstos se definen a partir de esos sectores de actividad. Así, por poner dos ejemplos con claras consecuencias competenciales, la tradicional diferencia entre comercio y sanidad exteriores e interiores se ha visto superada con la aparición de un comercio y una sanidad intracomunitaria que, en buena medida, desde el punto de vista interno, han «engrosado» el comercio y la sanidad interiores. Ejemplos de ello son la citada STC 21/1999 (*Materiales forestales de reproducción*), que sigue doctrina anterior ya presente en las SSTC 236/1991 (*Control metrológico*), 79/1992 (*Ayudas al ganado vacuno*), 313/1994 (*Aparatos de gas*), 67/1996 (*Alimentación animal*) o 206/2001 (*Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*).

Otra prueba clara del efecto modulador del Derecho Comunitario sobre la estructura territorial es la transformación que ha supuesto en torno al alcance mismo del título competencial «relaciones internacionales» del art. 149.1.3 de la CE. Baste con recordar el debate que a finales de los años ochenta existía en torno a la constitucionalidad de las oficinas o «antenas» autonómicas en Bruselas, debate que, además de zanjarse jurisdiccionalmente con la STC 165/1994 (*Oficina vasca en Bruselas*), quedó totalmente obsoleto como consecuencia de la creación del Comité de las Regiones por el Tratado de la Unión Europea, que no sólo incidió sobre esa cuestión sino sobre el alcance mismo

del citado título competencial en los asuntos comunitarios, tal y como puso de manifiesto la citada STC 165/1994 (*Oficina vasca en Bruselas*).

c) *Derechos fundamentales*. Otro terreno en el que el Tribunal Constitucional ha aceptado la aptitud del Derecho Comunitario para actuar como parámetro interpretativo es el de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional ha reconocido esta posibilidad, entendiendo que el mecanismo del art. 10.2 de la Constitución sirve de cláusula de apertura también respecto del Derecho Comunitario, aunque éste no posea, hasta ahora, una auténtica declaración de derechos con eficacia jurídica. Así se indicó en la STC 64/1991 (*APESCO*), manteniéndose luego en otras sentencias STC 145/1991 (*Limpia-doras del Hospital Gregorio Marañón*), o STC 41/2002 (*Despido por embarazo*), por ejemplo (23). Son cada vez más numerosos los casos en los que el contenido mismo del derecho constitucionalmente garantizado viene determinado en mayor o menor medida por el Derecho Comunitario. Son los derechos relacionales y los derechos de contenido legal, en cuanto derechos fundamentales ampliamente desconstitucionalizados, los primeros en los que ello se ve y ejemplos prácticos existen. Baste con citar uno: la STC 130/1995 (*Ahmed c. Instituto Social de la Marina*) estima que hay una lesión del derecho a la no discriminación del art. 14 de la Constitución, y reconoce una serie de prestaciones a una persona de nacionalidad no comunitaria basándose sólo y exclusivamente en que el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad y el Reino de Marruecos vigente en ese momento extendía determinados derechos sociales a los ciudadanos de este país en ciertas circunstancias. Otra manifestación de la interrelación entre Derecho Comunitario y Derecho Constitucional ha tenido plasmación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al aceptar la STC 120/1998 (*Contrabando de tortugas*) la aptitud del Derecho Comunitario, en concreto de un Reglamento, para integrar un tipo penal en blanco, sin que ello contravenga el principio de legalidad penal consagrado en el art. 25 de la Constitución. También, la STC 224/1999 (*Acoso sexual*) acude a normas y recomendaciones comunitaria para definir el alcance jurídico del concepto de «acoso sexual» en relación con el derecho a la intimidad. Yendo aún más lejos, el Tribunal Constitucional ha invocado la Carta Europea de Derechos, incluso antes de su proclamación, en la STC 292/2000, relativa a la *Ley Orgánica de*

---

(23) El problema es que el Tribunal no siempre ha sido congruente con este principio y más bien parece que ha utilizado el Derecho Comunitario como pauta de interpretación e, incluso, de integración de derechos fundamentales cuando ello no «trastornaba» su doctrina sino cuando venía a reforzarla; en caso contrario, ha huido de llevar hasta sus últimas consecuencias ese efecto integrador del Derecho Comunitario en materia de derechos fundamentales. Véase más en extenso P. PÉREZ TREMP: «La Constitución española antes y después de Niza», *cit.*, págs. 277-278.

*Protección de Datos*, y, una vez proclamada, en la STC 53/2002 (*Asilo*), pese a que la Carta no tiene ninguna vía de integración formal en nuestro ordenamiento ya que no es ni Derecho Comunitario ni tratado internacional, por lo que no es invocable *ex art. 10.2* de la Constitución (24).

d) *Constitución económica*. Existen otros terrenos en los que, aunque no haya habido una afirmación expresa del Tribunal Constitucional en ese sentido, resulta también claro el efecto modulador del Derecho Comunitario respecto de la Constitución. Así, por una parte, la denominada «Constitución económica», y en especial muchas de las previsiones del Título VII de la Constitución, hoy sólo son comprensibles a la luz del Derecho Comunitario: piénsese en la nueva dimensión del concepto de servicio público, en los límites a los monopolios, en la incidencia del principio de estabilidad presupuestaria, etc... (25). Y, aunque el Tribunal Constitucional no lo haya dicho expresamente, esta relectura en clave europea de la constitución económica subyace, por ejemplo, en su comprensión del principio de unidad de mercado tal y como la ha entendido en la STC 96/2002 (*Beneficios fiscales*) (26).

e) *Sistema de fuentes*. Ese mismo efecto puede verse, por ejemplo, en el sistema de fuentes del Derecho. Su adecuación a los retos que le suscita el Derecho Comunitario se ha producido de manera bastante razonable. Por un lado la asunción de los principios básicos de articulación entre Derecho Comunitario y Derecho interno ha sido bastante pacífica, con independencia de la co-

---

(24) Sobre la eficacia de la Carta, véase, por ejemplo, L. AGUIAR DE LUQUE: «La Carta Europea de Derechos y las Constituciones nacionales», en A. PIZZORUSSO y otros (coords.): *La Carta Europea de Derechos y su reflejo en la justicia y jurisprudencia constitucional. Los casos español e italiano*, Giuffrè/Tirant lo Blanch, Milán, 2003, págs. 23 y sigs.; R. ALONSO GARCÍA: «El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, págs. 11 y sigs., o A. SÁIZ ARNAIZ: «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales: ¿qué hay de nuevo?», en la misma revista, págs. 157 y sigs. En alguna ocasión se ha recordado que la Declaración Universal de Derechos Humanos tampoco es un tratado internacional; pero, precisamente por ello, su fuerza constitucional *ex art. 10.2* de la Norma Fundamental radica en su cita textual por este precepto; véase al respecto, A. SÁIZ ARNAIZ: *La apertura constitucional al Derecho Internacional y Europeo de los Derechos Humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, págs. 116 y sigs.

(25) La idea ha sido señalada, por ejemplo, por E. GARCÍA LLOVET: «Constitución Económicas y Constitución territorial económica», *Autonomías*, núm. 22, 1997, pág. 126. Sobre la «constitución económica» europea puede verse J. BAQUERO CRUZ: *Entre competencia y libre circulación. El Derecho Constitucional económico de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 2002.

(26) Véase P. PÉREZ TREMP: «Unidad del ordenamiento y derecho comunitario», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 65-II, 2003, págs. 137 y sigs.

rección o incorrección en el cumplimiento de las obligaciones concretas adquiridas frente a la Unión Europea (27), sin que se hayan planteado problemas prácticos realmente relevantes (28).

Pero, al margen de las anteriores cuestiones, el ordenamiento español tampoco ha visto sensiblemente alteradas sus estructuras de producción jurídica, que han dado respuesta a las exigencias comunitarias sin «traumas» formales, y reproduciendo sólo las tradicionales cuestiones planteadas en otros ordenamientos de los Estados miembros de tipo parlamentario: los límites al uso del Decreto-ley para la ejecución del Derecho Comunitario, la utilización de las técnicas de delegación legislativa con ese mismo fin, la suficiencia o no de las normas comunitarias para cubrir las reservas de ley, la posición del poder central y de los entes territoriales (Comunidades Autónomas) a la hora de ejecutar el Derecho Comunitario, etc...

f) *Organización de poderes.* También la organización interna de poderes y el sistema de relaciones entre ellos se ven afectados por la realidad comunitaria europea. Además de las obvias exigencias de adecuación de las Administraciones Públicas a las exigencias comunitarias (29), y del papel del juez interno como juez comunitario (30), piénsese, por ejemplo, en la incidencia del Derecho Comunitario en el ámbito del control parlamentario del Gobierno, aunque en este último con una intensidad muy inferior a lo que sería deseable (31). En efecto, una de las vías para enjugar el déficit democrático del proceso de integración que ha usado primero tímidamente el Tratado de Maastricht y luego con mayor intensidad el Tratado de Ámsterdam ha sido la de «invitar» a los parlamentos nacionales a participar en el proceso de integración. En efecto, mediante el *Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*, se viene a homogeneizar en parte, y como mínimos a cumplir,

---

(27) Para un seguimiento de esta cuestión el mejor instrumento sigue siendo los Informes anuales de la Comisión Europea sobre el cumplimiento del Derecho Comunitario por los estados miembros.

(28) A este respecto puede verse, por ejemplo, R. ALONSO GARCÍA: *El juez español y el Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, y bibliografía allí citada, o P. PÉREZ TREMP: *Constitución Española y Comunidad Europea*, cit., págs. 147 y sigs.

(29) Véase, por ejemplo, A. M. MORENO MOLINA: *La ejecución administrativa del Derecho Comunitario*, Universidad Carlos III/Marcial Pons, Madrid, 1998.

(30) Al respecto pueden verse, por ejemplo, los trabajos de R. ALONSO GARCÍA: *El juez español y el Derecho Comunitario*, cit., o D. RUIZ-JARABO: *El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid, 1993.

(31) Véase P. PÉREZ TREMP: «La débil “parlamentarización” de la integración en España», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 401 y sigs.

algunos aspectos de los sistemas internos de participación parlamentaria en los temas comunitarios, participación que, en definitiva, es una cuestión de regulación típicamente interna. Así, el Protocolo determina los documentos comunitarios que necesariamente deben ser conocidos por los Parlamentos nacionales: «*Todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones)...*». También, se refiere a la suficiencia de plazos para permitir la participación del parlamento del estado miembro.

Pero esta vía de penetración del Derecho Comunitario en el derecho parlamentario interno no se detiene ahí. Las vías de intervención de los parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios no se limitan a los instrumentos de participación y/o control que cada ordenamiento establece. Además, se ha ido forjando un mecanismo de intervención global de todos ellos institucionalizado en la figura de la COSAC, *Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos*. Esta organización, nacida en París en noviembre de 1989, es desde su origen un instrumento de colaboración interparlamentaria, mediante el cual los órganos especializados en asuntos comunitarios de los distintos parlamentos de los estados miembros ponen en común sus experiencias, problemas, proyectos, etc... A pesar de su naturaleza como órgano de cooperación estrictamente interparlamentaria, como ya se ha indicado, el Tratado de Ámsterdam le ha dado un protagonismo institucional propio al referirse a ella en el Protocolo XI *sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*, como instrumento de participación en asuntos comunitarios y de ampliación de la legitimidad democrática de éstos.

Una última referencia cabe hacer al tema de la justicia constitucional. En efecto, ésta se encuentra en un proceso de comunitarización que tiene una primera manifestación en el propio uso del Derecho Comunitario por parte del Tribunal Constitucional en los términos previamente vistos. Pero hay un elemento más que, aunque latente, está influyendo en el sistema español (y alemán e italiano) (32) de justicia constitucional, y que probablemente la aprobación de la Constitución Europea lo hará manifiesto antes o después (33). En términos teóricos, el juez interno, ante una contraposición entre norma con fuerza de ley interna y derechos fundamentales, se encuentra en la tesitura de

---

(32) Véase, por ejemplo, M. CARTABIA: «La Carta di Niza e i suoi giudici e l'isolamento della Corte Costituzionale italiana», en A. PIZZORUSSO y otros (coords.): *La Carta Europea de Derechos y su reflejo en la justicia y jurisprudencia constitucional. Los casos español e italiano*, cit., págs. 201 y sigs.

(33) Sobre la incidencia del Derecho Comunitario en la justicia constitucional puede verse V. FERRERES COMELLA: «Integración europea y crisis del modelo centralizado de justicia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 65 (II), 2003, págs. 73 y sigs.

resolver la contraposición de manera directa (*inter partes*) o de plantear la cuestión de inconstitucionalidad *ex art.* 163 de la Constitución. Esta vieja cuestión, cobrará nuevo impulso y obligará, antes o después, a buscar mecanismos jurisprudenciales (y posiblemente legales) que permitan compaginar el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley con las consecuencias de la primacía del Derecho Comunitario (34).

#### 4. LOS RETOS DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Como ya se señaló al comienzo, el gran reto que ahora deberá afrontar nuestra Constitución es el de adecuarse al nuevo paso jurídico-político que en el proceso de integración europea supone la previsible aprobación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La cuestión jurídica y política puede formularse así: ¿sirve el art. 93 para dar sustento constitucional al proceso de integración europea en su estado actual, muy especialmente, cuando es previsible que ese proceso se formalice en torno a una Constitución Europea?

Responder a esta pregunta exigiría un desarrollo mucho más amplio del que cabe dar aquí (35), pero resultaría conveniente, si no necesario, proceder a una modificación constitucional que constitucionalizara mejor la integración europea y, sobre todo, que engazará técnica y políticamente de forma adecuada Constitución interna y Constitución Europea. Los motivos que justifican esta afirmación pueden sintetizarse así.

— La exigua mayoría que impone el art. 93, en relación con el art. 81.2, ambos de la Constitución, para autorizar el mecanismo jurídico que permita la aprobación de la Constitución Europea resulta insuficiente para legitimar un paso de la importancia política y jurídica que tiene la Constitución Europea.

— El art. 93 de la Constitución, nacido en los años setenta, años en los que el proceso de integración tenía un contenido básicamente económico, no basta para dar legitimidad constitucional interna a un proceso que, como se ha visto, ha sufrido grandes transformaciones, dotándolo de contenidos políticos de gran importancia, y que se va a ver intensificado aún más con la Constitución Europea. Una estructura, como la Unión Europea, con competencias que afectan a elementos sustanciales de la soberanía, ni siquiera tiene acogida formal explícita en la Constitución española, lo que contrasta, por lo demás, con la

---

(34) Son interesantes las reflexiones a este respecto de R. ALONSO GARCÍA: *El juez español y el Derecho Comunitario*, cit., págs. 86 y sigs.

(35) Véase al respecto, P. PÉREZ TREMPs: «La Constitución española ante la Constitución Europea», en E. ALBERTÍ ROVIRA (coord.): *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 485 y sigs., y bibliografía allí citada.

gran mayoría de las Normas Fundamentales de los estados miembros y de los estados candidatos.

— La Constitución debería, como hacen sus homólogas europeas, determinar cuáles son los elementos estructurales internos que debe respetar el proceso de integración, realizando un «engranaje» jurídico entre el ordenamiento interno y la Constitución Europea que deje claro a los ciudadanos en qué medida España está dispuesta a ceder el ejercicio de competencias. Las ideas de respeto a la existencia misma del Estado, a los derechos fundamentales, a los principios democráticos y al Estado de las Autonomías (presentes en los arts. 1 y 2 de la Constitución) deberían formularse de manera explícita. Ello no resultaría redundante respecto de la asunción básica de esos principios por la Constitución Europea. Por el contrario, sería un elemento de «sintonía jurídica» que aclararía sobremanera nuestro entramado constitucional estructural.

— La falta de referencia explícita a la Unión Europea hace difícilmente comprensible que el Derecho nacido de ésta pueda transformar no sólo las estructuras legales y reglamentarias del Estado, sino las propias estructuras constitucionales de todo tipo en los términos señalados previamente de manera no exhaustiva al referirnos al art. 93 en su dimensión de cláusula de apertura susceptible de modular esas estructuras constitucionales.

— La simple referencia del art. 93 de la Constitución a la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución no cubre todas las formas de actuación jurídica de la Unión Europea, dejando abiertas muchas dudas sobre el auténtico engranaje constitucional de los mecanismos de cooperación con que cuenta y puede contar la Unión Europea. Una cláusula que se refiera a todos los instrumentos de actuación de ésta simplificaría ese engranaje y despejaría posibles dudas de constitucionalidad.

— La afirmación explícita por la Constitución Europea de su primacía sobre los ordenamientos internos, incluida la propia Constitución, supone una auténtica antinomia con el art. 9.1 de la Constitución nacional, insalvable por vía interpretativa, y que exige reforma constitucional según la doctrina del Tribunal Constitucional mantenida en la Declaración sobre el *Tratado de la Unión Europea* de 1 de julio de 1992.

Hay que esperar que la propuesta de reforma constitucional sobre este punto anunciada por el Presidente del Gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero (36), venga a cubrir, finalmente el déficit constitucional interno del proceso de integración europea y articule de manera correcta la participación española en el mismo.

---

(36) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 2, de 15 de abril de 2004, págs. 18 y sigs.

