

# LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHECO DE 26.11.2008 SOBRE LA COMPATIBILIDAD DEL TRATADO DE LISBOA CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA CHECA

PETRA NEMECKOVA\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CUESTIONES PROCEDIMENTALES.
- III. EXAMEN SUSTANTIVO DEL TRATADO DE LISBOA.
  1. CONSIDERACIONES GENERALES: INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHECO SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO COMUNITARIO Y DERECHO CONSTITUCIONAL.
  2. INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES CONCRETAS DEL TRATADO DE LISBOA.
    - A) *Competencias exclusivas y compartidas de la Unión.*
    - B) *Acción de la Unión en materia de políticas comunitarias fuera de los poderes de actuación previstos en el Tratado de Funcionamiento de la UE.*
    - C) *Procedimientos de revisión simplificados de determinadas secciones de los Tratados.*
    - D) *Carácter vinculante de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión.*
    - E) *Estatus de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en relación con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la República Checa.*
    - F) *La interacción de los objetivos de la Unión y el principio de la soberanía del pueblo.*
    - G) *El proceso de ratificación del Tratado de Lisboa: posibilidad de un referéndum.*
- IV. CONCLUSIONES.

---

\* Abogada (Madrid) y *advokátka* (Rep. Checa), actualmente en Arnold & Porter, Bruselas. LLM por el Colegio de Europa. La autora desea expresar su sincero agradecimiento a Fernando Castillo de la Torre y a Gema Ocaña Noriega por su lectura crítica del texto y sus valiosos comentarios.

## I. INTRODUCCIÓN

En vísperas de la Presidencia checa del Consejo de la Unión Europea (enero-junio 2009), el Tribunal Constitucional checo (en adelante «TCCz») se pronunció favorablemente y unánimemente sobre la compatibilidad del Tratado de Lisboa<sup>1</sup> (en adelante también «Tratado») con la Constitución checa<sup>2</sup>, en respuesta a un recurso presentado por el Senado de la República Checa en abril 2008. Con ello, el proceso de ratificación en la República Checa (en particular su aprobación en el Parlamento que fue suspendida pendiente la deliberación del TCCz) puede continuar.

La Sentencia del TCCz del 26 de noviembre 2008<sup>3</sup> es la primera sentencia del Tribunal que aborda cuestiones de Derecho primario de la Unión Europea y su interacción con la Norma Suprema checa<sup>4</sup>. Es, sin duda, la sentencia más polémica, sobre todo teniendo en cuenta el estado del debate acerca del futuro de la Unión Europea y la posición de los representantes políticos checos en este debate<sup>5</sup>. El Presidente de la República, Václav

<sup>1</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea («TUE») y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, *DO* del 17.12.2007 C 306/1. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se denomina a partir del Tratado de Lisboa 'Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea' («TFUE»).

<sup>2</sup> La Constitución checa (Ley Constitucional No. 1/1993 Coll.) entró en vigor el día de 1 de enero 1993 (el mismo día de la separación de Checoslovaquia y de la constitución de las Repúblicas Checa y Eslovaca, respectivamente).

<sup>3</sup> Sentencia del Pleno del TCCz No. 19/08, del 26 de noviembre 2008. En texto íntegro de la esta sentencia está disponible en checo e inglés en la página web del TCCz, en [http://angl.concourt.cz/angl\\_verze/doc/pl-19-08.php](http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-19-08.php) (versión inglesa) y <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=60401&pos=1&cnt=2&typ=result> (versión checa).

<sup>4</sup> En otras ocasiones y con anterioridad a la sentencia objeto de este comentario, el Tribunal se pronunció sobre la interacción del derecho interno con las normas de Derecho comunitario derivado de las que destaca la STCCz No. 50/04, del 8 de marzo 2006, en la que el TCCz anuló unánimemente un decreto que regulaba las cuotas de azúcar por estimarlo contrario a las normativa comunitaria, reconociendo las obligaciones emanantes del Derecho comunitario y aplicando una interpretación 'euroconforme' de las normas examinadas. En la STCCz No. 66/04, del 3 de mayo 2006 el TCCz examinó la compatibilidad de la Constitución checa con el Derecho del Tercer Pilar de la Unión Europea, declarando la constitucionalidad de la implementación de la orden de detención europea en el Código Penal checo (con tres votos particulares en contra). En relación con la 'euroorden', véase también nota relativa a la jurisprudencia constitucional alemana en nota a pie de página 12 *infra*.

<sup>5</sup> Véase KRÁL, D., «Cómo vender Lisboa en Praga: las perspectivas de la ratificación del Tratado de Lisboa en la República Checa.» Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *ARI* 103/2008, 19/12/2008 (traducido del inglés). Para un estudio

Klaus, está caracterizado por muchos comentaristas como el Jefe de Estado más euroescéptico en la Unión Europea y el Gobierno checo se enfrenta a su primera Presidencia de la Unión Europea con unos retos difíciles de alcanzar y en un clima económico adverso. En el contexto de revisión del Tratado por el TCCz, tanto el Gobierno como el Presidente debatieron sus respectivos puntos de vista ante el TCCz; mientras que el primero defendió una postura pro-europea, el Presidente presentó ante el Pleno del TCCz argumentos en contra de la compatibilidad del Tratado de Lisboa con el orden constitucional checo, y en particular con la concepción de Chequia como un Estado soberano. El argumento clave de los adversarios del Tratado, más bien de carácter político que jurídico, es que el Tratado privaría a la República Checa (por ser un Estado miembro pequeño) de demasiadas competencias en beneficio de la Unión Europea, por lo que la República Checa perdería cualquier influencia en la UE sin el apoyo de los ‘grandes’.

## II. CUESTIONES PROCEDIMENTALES

En la República Checa, los tratados internacionales pasan a formar parte del orden jurídico interno una vez ratificados por el Presidente de la República. El artículo 10a de la Constitución, introducido más tarde (por reforma constitucional en vigor a partir de junio de 2002) de cara a la adhesión de la República Checa a la Unión Europea, establece que un acuerdo internacional puede prever la transferencia de determinados poderes de los órganos de la República Checa a una organización o institución internacional. En cuanto a la ratificación de acuerdos internacionales, la Constitución checa establece que tratados de cierta envergadura (Tratados sobre derechos y obligaciones de las personas, Tratados de adhesión a una organización internacional, Tratados que prevén transferencias de determinadas competencias de los poderes públicos de la República Checa a una organización o institución internacional, Tratados económicos de carácter general, así como otros acuerdos que regulan aspectos que en el orden

---

más exhaustivo sobre el impacto de la ampliación sobre las estructuras constitucionales de los nuevos Estados miembros de la Europa Central y del Este, véase la colección de artículos editada por SADURSKI, W., CZARNOTA, A. y KRYGIER, M., *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders of Central and Eastern Europe*, Ed. Springer, Dordrecht, 2006.

interno serían objeto de ley<sup>6</sup>) requieren como paso previo a la ratificación la aprobación de las dos cámaras del Parlamento checo (el Congreso de Diputados y el Senado).<sup>7</sup> Además, según el artículo 10.3 de la Constitución checa, si un tratado internacional que requiere la aprobación del Parlamento contiene provisiones contrarias a una ley interna, es el tratado internacional el que prevalece sobre la ley interna.

Según el artículo 87.2 de la Constitución checa, el TCCz puede ejercer un control previo sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales suscritos por la República Checa con el orden constitucional del país, antes de su ratificación. No se trata de un control automático sino que éste sólo tiene lugar a instancia de una institución o grupo cualificado<sup>8</sup>, que, en el recurso que ocupa este comentario, fue el Senado de la República Checa.

La decisión del TCCz debe limitarse al ámbito de las cuestiones elevadas en el recurso, sin entablar debates de carácter general sobre el acuerdo internacional examinado o tratar otras cuestiones que no hayan sido expresamente elevadas. En otras palabras, la sentencia del TCCz que nos ocupa no cierra la posibilidad del TCCz de revisar el Tratado de Lisboa de nuevo. Primero, es posible, antes de la ratificación del Tratado, que el TCCz tenga que ocuparse de otro recurso sobre otros aspectos de Tratado presentado por otro sujeto legitimado para ello (el Presidente o un grupo de al menos 41 diputados o 17 senadores). Segundo, el TCCz siempre puede efectuar un control *a posteriori*, después de la ratificación del Tratado en la República Checa, mediante un recurso denominado *Reclama-*

---

<sup>6</sup> Arts. 10a y 49 de la Constitución checa. El Tratado de Lisboa forma parte de la categoría de tratados que requieren la aprobación parlamentaria.

<sup>7</sup> El poder legislativo de la República Checa es bicameral, compuesto por el Congreso de Diputados con 200 miembros y el Senado con 81 miembros, todos elegidos por un sufragio universal, igualitario, directo y secreto. Los Diputados son elegidos por un período de cuatro años, los Senadores por un período de seis años (mediante un sistema rotativo según el que un tercio de Senadores es elegido cada dos años).

<sup>8</sup> Según el artículo 71a(1) de la Ley checa del Tribunal Constitucional (Ley No. 82/1993 Coll.), tienen legitimación para plantear el recurso sobre la compatibilidad de determinados tratados internacionales con el orden constitucional checo los siguientes órganos o grupos cualificados: A) El Congreso de Diputados o el Senado durante el proceso de ratificación del tratado (es decir, a partir de la presentación del tratado para la ratificación a las cámaras, hasta que la ratificación haya sido aprobada por dicha cámara). B) Un grupo de al menos 41 diputados o de al menos 17 senadores desde la aprobación por las dos cámaras del Parlamento o desde conocimiento del resultado positivo del referéndum (si éste tuviese lugar), hasta que el tratado haya sido ratificado por el Presidente. C) El Presidente de la República desde la presentación del tratado para que lo ratifique.

*ción Constitucional* ('ústavní stížnost', *constitutional complaint* en inglés), que protege a las personas frente a las violaciones de los derechos y libertades originadas por disposiciones finales y otras intervenciones de las poderes públicos y que posee características similares al recurso de amparo del sistema constitucional español.

### III. EXAMEN SUSTANTIVO DEL TRATADO DE LISBOA

#### 1. CONSIDERACIONES GENERALES: INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHECO SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO COMUNITARIO Y DERECHO CONSTITUCIONAL

El recurso que ocupa este comentario es el primer caso en la justicia constitucional checa en el que se exige el control previo de un tratado internacional. El TCCz aprovechó la ocasión para establecer, en respuesta a las dudas planteadas por el Senado, una jurisprudencia incipiente sobre la posición del TCCz en lo concerniente al juego de primacía Derecho comunitario/Derecho constitucional debatido por los tribunales constitucionales de otros Estados miembros<sup>9</sup>. A lo largo de la sentencia queda patente una tendencia del TCCz a interpretar la relación entre el Derecho comunitario y el Derecho constitucional de una manera pro-europea, salvaguardando cualquier incompatibilidad posible. Sin embargo, como se explica a continuación, el TCCz deja claro cuáles son en teoría los límites constitucionales de esta interpretación 'euroconforme'. En un caso hipotético de un conflicto insalvable prevalecería el orden constitucional checo sobre el Derecho comunitario, lo que no está totalmente acorde con el principio de primacía anunciado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas («TJCE»), según el cual el Derecho comunitario prima sobre el de los Estados miembros y que implica que si una norma nacional (incluida la Constitución) es contraria a una disposición comunitaria, se aplica la disposición comunitaria<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Para un buen resumen de los principales casos de los Tribunales Constitucionales (o de tribunales con análogas funciones) de los Estados miembros sobre la primacía del Derecho comunitario, véase por ejemplo CRAIG, P. y DE BÚRCA, G., «Chapter 10: The relationship between EC Law and National Law: Supremacy», *EU Law. Text, Cases and Materials*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 353-374. Véase también en este sentido nota 12 *infra* sobre la jurisprudencia alemana.

<sup>10</sup> Sentencia del TJCE de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa/E.N.E.L.*, C-6/64, *Rec.* p. 99 que establece el principio de primacía y Auto del TJCE de 22 de junio de 1965, *San*

En su recurso el Senado argumentaba que el Tratado de Lisboa conlleva importantes cambios que podrían repercutir en el carácter constitucional de la República Checa como un Estado soberano, unitario y democrático de Derecho, o incluso en los elementos fundamentales del Estado democrático de Derecho, que, según establece la Ley Suprema checa, no pueden ser modificados en ningún momento. Según el TCCz, el Derecho constitucional checo se ha de interpretar de una forma 'euroconforme'. Sin embargo el TCCz declara que en caso de un conflicto flagrante entre la Constitución —en particular entre el llamado 'núcleo material' de la Constitución checa<sup>11</sup>— y las normas comunitarias de Derecho primario, que no se pudiese resolver a través de ningún tipo de interpretación «razonable», el orden constitucional checo primaría sobre el Derecho comunitario. Podríamos decir que, en su interpretación sobre este tema, el TCCz se inspira en la tradición constitucional alemana, y en particular en la Sentencia *Solange II* según la que, en tanto que la UE garantice una protección eficaz de los derechos fundamentales frente al poder comunitario «equivalente en lo esencial» a la protección ofrecida por la Constitución alemana, el Tribunal Constitucional alemán («BVerfG») no revisará Derecho comunitario a la luz de los derechos fundamentales de la Ley Fundamental<sup>12</sup>.

---

*Michele/Alta Autoridad de la CECA*, C-9/65, Rec. p. 27 de la versión inglesa, donde el TJCE ha considerado que corresponde al juez nacional no aplicar las disposiciones de una constitución que cuestione el Derecho comunitario.

<sup>11</sup> El núcleo material de la Constitución checa lo forman «los requisitos sustantivos del Estado democrático de Derecho» («the substantive requisites of the democratic, law-abiding State»). La Constitución checa excluye cualquier modificación o alteración de este núcleo material (artículo 9(2) de la Constitución checa). Aunque no exista un listado cerrado del contenido de estos requisitos sustantivos, el TCCz reconoce que los derechos fundamentales y libertades públicas forman parte de este núcleo.

<sup>12</sup> Sentencia del BVerfG de 26 de octubre de 1986, conocida como *Solange II*. Cabe señalar que esta jurisprudencia fue matizada por la controvertida sentencia *Maastricht*, de 12 de Octubre 1993, en la que el BVerfG establece que desea ejercer su jurisdicción sobre la protección de los derechos fundamentales en una «relación de cooperación» con el TJCE. En cuanto a la aplicación práctica de estos principios, véase la Sentencia del BVerfG de 18 de julio de 2005 sobre la ley alemana que traslada al ordenamiento interno la Decisión Marco sobre la Orden de detención europea, y en la que el BVerfG consideró que una norma emanante de derecho europeo lesionaba los derechos fundamentales en Alemania y era materialmente inconstitucional y, por lo tanto, nula. Un matiz importante es que, en este caso la norma europea en la que se inspiraba la ley alemana era una Decisión Marco (2002/584/JAI) adoptada en el ámbito del Tercer Pilar de la construcción europea (Justicia y Asuntos Interiores), no se trataba por lo tanto de una norma de Derecho comunitario. Véase en este sentido VIDAL PRADO, C., «Nuevos (y viejos) recelos del Tribunal Consti-

El TCCz también reflexiona sobre los límites de la transferencia de determinadas competencias a una organización o institución internacional (que prevé el artículo 10a de la Constitución, véase *supra*). Según interpreta el TCCz, estos límites serían los «aspectos fundamentales de un Estado soberano democrático de Derecho». El TCCz considera en relación con este tema que la soberanía hoy día no puede verse de una forma absoluta, se trata más bien de una ‘soberanía práctica’, en el sentido de que la transferencia de determinadas competencias emana de esta voluntad libre del soberano, que no la ejerce de forma arbitraria. Por el contrario, según el TCCz, la soberanía «práctica» reside en que el Estado soberano participa en la transferencia de competencias través de un proceso previamente establecido y sometido a controles.

El TCCz por lo tanto reconoce la funcionalidad del marco institucional de la Unión Europea que sirve para garantizar el control del ámbito de la ejecución de la competencias transferidas, aunque —en el espíritu de la jurisprudencia alemana *Solange II*— advierte que este criterio podría cambiar en el futuro si hay evidencia de que dicho marco deja de ser funcional<sup>13</sup>.

## 2. INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES CONCRETAS DEL TRATADO DE LISBOA

En los siguientes apartados se tratan las cuestiones que suscitó el Senado en relación con las disposiciones concretas del Tratado de Lisboa.

---

tucional Federal alemán frente a la eficacia del Derecho comunitario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 77, mayo-agosto 2006, pp. 273-310. Para un comentario sobre la Sentencia *Maastricht*, véase STEIN, T., «La Sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht», *Revista de Instituciones Europeas (RDCE)*, Vol. 21, No. 3, 1994, pp. 745-770. Para estudios más completos sobre los aspectos y problemas de la interacción entre el TJCE, el TEDH y los Tribunales Constitucionales nacionales, véanse RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y VALLE GÁLVEZ, A., «El Derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No. 2, 1997, pp. 329-376, o CÁMARA VILLAR, G., «Los Derechos Fundamentales en el proceso histórico de construcción de la Unión Europea y su valor en el Tratado Constitucional», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N.º 4, 2005, p. 9-42.

<sup>13</sup> Sobre la influencia de la *Solange II* en la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales nacionales de los nuevos Estados miembros de Europa Central y del Este, véase SADURSKI, W., «*Solange*, chapter 3»: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*, European University Institute Working Paper (Law) N.º 2006/40.

Estas cuestiones se pueden dividir en 6 bloques temáticos, analizados a continuación: (A) competencias exclusivas y compartidas de la Unión, (B) acción de la Unión en materia de políticas comunitarias fuera de los poderes de actuación del Tratado, (C) procedimientos de revisión simplificados, (D) carácter vinculante de los tratados internacionales celebrados por la Unión, (E) estatus de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, y, por último, (F) interacción de los objetivos de la Unión con el principio de la soberanía del pueblo. El TCCz se pronuncia también, de manera voluntaria, sobre una de las alegaciones del Presidente de la República (quien intervenía en el proceso ante el TCCz) en relación con la exigencia de organizar un referéndum para la aprobación del Tratado (G).

#### A) *Competencias exclusivas y compartidas de la Unión*

Hacemos referencia a continuación a las dudas presentadas por el Senado respecto a los artículos 2.1 y 4 TFUE que regulan las competencias exclusivas y compartidas de la Unión.

En cuanto a las competencias exclusivas de la Unión, el Senado señalaba que el artículo 2.1. del TFUE<sup>14</sup> alude más bien a un reparto de competencia propio de un estado federal que de una organización supranacional, en particular porque las competencias exclusivas son políticas de una alta complejidad jurídica. Además, el Senado consideraba que las competencias compartidas (artículo 4 del TFUE) presentan un grupo impreciso y difícil de delimitar en el ámbito del traspaso de competencias a la Unión, lo que podría ir en contra del artículo 10a de la Constitución checa.

En su respuesta, el TCCz advirtió que la categoría de competencias exclusivas de la Unión no supone ninguna novedad y negó la existencia de una cláusula ilimitada de competencias. El Tratado de Lisboa se limita a declarar las principales áreas en las que se aplican las competencias compartidas. Además, para el TCCz, teniendo en cuenta el contexto de otras disposiciones del Tratado —en particular el nuevo artículo 5.2 TUE (principio de atribución de competencias a la Unión por los Estados miembros), artículo 2.6 TFUE<sup>15</sup>, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de

<sup>14</sup> Art. 2.1. TFUE: «Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión».

<sup>15</sup> Art. 2.6 TFUE: «El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito.»

subsidiariedad y proporcionalidad y el Protocolo sobre el ejercicio de las competencias compartidas<sup>16</sup>—, es evidente que el Tratado de Lisboa proporciona un marco normativo adecuado para determinar el ámbito y el alcance de la transferencia de competencia por parte de la República Checa. El TCCz también precisó que la Unión no dispone de ninguna ‘cláusula competencial’<sup>17</sup> que la califique como un tipo de estado federal o como una entidad especial que la sitúe siempre y en todos los aspectos por encima de los Estados individuales.

B) *Acción de la Unión en materia de políticas comunitarias fuera de los poderes de actuación previstos en el Tratado de Funcionamiento de la UE*

El Senado cuestionaba la constitucionalidad de la cláusula de flexibilidad en el nuevo artículo 352 TFUE<sup>18</sup> según el cual es posible adoptar disposiciones en el ámbito de las políticas comunitarias por unanimidad en aquellos casos en los que no se han previsto los poderes de actuación necesarios. El Senado consideraba que dicha cláusula no se limita a la regulación del mercado interno, sino que crea más bien una norma blanca que permite la adopción de actos comunitarios fuera del ámbito de las competencias atribuidas a la Unión, y por tanto fuera del ámbito del traspaso de competencias legitimado por el artículo 10a de la Constitución checa.

En este sentido el TCCz constató que una hipotética transferencia de

<sup>16</sup> Según el art. único del Protocolo sobre el ejercicio de las competencias compartidas, cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado en ejercicio de las competencias compartidas, «el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión.»

<sup>17</sup> En lo que respecta a la definición de la ‘cláusula competencial’ en el marco estudiado, el TCCz hace referencia al asunto *Maastricht* del BVerfG (1993), referido en nota a pie de página 12 *supra*, según el cual la cuestión clave reside en definir quién tiene la última y definitiva competencia de delimitar qué son y qué no son las competencias transferidas a la Comunidad.

<sup>18</sup> Art. 352.1 TFUE: «Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo».

una norma blanca a una organización internacional sería inaceptable desde el punto de vista del orden constitucional checo, aunque este no es el caso que nos ocupa. Es cierto que la nueva redacción del actual artículo 352 TFUE amplía el ámbito de este artículo a los objetivos de las políticas comunitarias (además del mercado interno al que estaba confinada antes de la reforma), excepto los objetivos de la política exterior y de seguridad común. En este sentido, el TCCz admite que la cláusula de flexibilidad delega nuevas competencias a la Unión, aunque advierte que esto no significa que la cláusula pueda servir de medio para reformar el TFUE fuera de los procedimientos comunitarios y constitucionales de reforma del Derecho primario (en concreto, la aplicación del artículo 10a de la Constitución checa, véase *supra*). Primero, la cláusula exige expresamente en su apartado segundo el respeto al principio de subsidiariedad, por cuya aplicación velan los Parlamentos nacionales. Para garantizar un mayor control, los Parlamentos nacionales obtendrán de la Comisión las propuestas presentadas en aplicación de esta cláusula (apartado 3 del artículo 352 TFUE).

Segundo, el TCCz recuerda que en comparación con la versión anterior del Tratado, el procedimiento modificado refuerza el papel del Parlamento Europeo al exigir la aprobación de éste en este procedimiento (antes de la reforma de Lisboa, se precisaba solamente consultación del Parlamento Europeo).

Tercero, el TCCz remite a la jurisprudencia de los Tribunales comunitarios sobre la interpretación y los límites de esta cláusula (que es igualmente aplicable al texto modificado). El TCCz recuerda que, según el TJCE, la aplicación de esta cláusula como base jurídica de un acto se justifica solamente si no existe ninguna otra disposición del Tratado que confiera a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto<sup>19</sup>. El límite de aplicación de esta cláusula es que no se puede aplicar a la adopción de disposiciones cuyo efecto sería, en sustancia, la modificación de los Tratados, sin haber seguido el procedimiento destinado para ello. El TCCz hace mención expresa del Dictamen del TJCE sobre la posibilidad de adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («CEDH») en la que el TJCE declaró que la adhesión al Convenio supondría una modificación del sistema de protección de derechos humanos en la Comunidad, de envergadura constitucional, con implicaciones

---

<sup>19</sup> Sentencia del TJCE de 26 de marzo de 1987, *Comisión/Consejo*, C-45/86, *Rec.* p. 1493, apartado 13.

fundamentales tanto para la Comunidad como para sus Estados miembros, que va más allá del ámbito de la cláusula de flexibilidad; y que una modificación tan fundamental como la adhesión al Convenio se podría llevar a cabo solo mediante una reforma de los Tratados<sup>20</sup>. El TCCz deduce que, por estas razones, el marco institucional del control del ejercicio de las competencias transferidas es suficiente y que no va a ser posible evitar la aplicación de las normas constitucionales checas a la transferencia de competencias a una organización o institución internacional.

*C) Procedimientos de revisión simplificados de determinadas secciones de los Tratados*

En tercer lugar, el Senado ponía en duda la constitucionalidad del artículo 48.6 y 48.7 TUE que regula los procedimientos de revisión simplificados (de algunas secciones) del Tratado. Según el Senado se trataba de una 'cláusula pasarela' que crea un instrumento unilateral de cambio de competencias atribuidas a la Unión, sin contar con el proceso de ratificación de tratados internacionales o con la aprobación activa del Parlamento.

El artículo 48.6 TUE posibilita una aprobación simplificada para las modificaciones relativas a las políticas y acciones internas de la Unión (Tercera Parte del TFUE). El TCCz señala al respecto que el mismo artículo 48.6 TUE garantiza por doble vía que las normas constitucionales de los Estados miembros no se vean afectadas. Como subraya el TCCz, en primer lugar, el mismo sub-apartado tercero del artículo 48.6 TUE señala que la decisiones contempladas para la modificación de las políticas y acciones internas «no podrá[n] aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados». Segundo, tal decisión sólo entraría en vigor «una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

Por otra parte, el artículo 48.7 TUE establece un procedimiento simplificado de aprobación por parte del Consejo Europeo de una modificación de votación por unanimidad a la votación por mayoría cualificada sobre materias del TFUE y del Título V del TUE (Acción Exterior y política Exterior y de Seguridad Común), salvo en el ámbito de la defensa o de decisiones con repercusiones militares. El TCCz rechaza la tesis del Senado de que se trate de una posible vía de ampliación unilateral de las

<sup>20</sup> Dictamen del TJCE de 28 de marzo de 1996, C-2/94, *Rec.* p. I-01759, apartados 30 y 35.

competencias de la Unión puesto que, en palabras del TCCz, es evidente que el artículo concierne sólo la forma de la votación. Además, el TCCz señala que el control de los Estados miembros queda garantizado por la posibilidad de que cualquiera de los Parlamentos nacionales pueda bloquear dicha decisión del Consejo Europeo.

Una de las observaciones que hace el TCCz sobre este tema es que considera que la diferencia entre los apartados 6 y 7 del artículo 48 TUE radica en el grado de autonomía de los Estados miembros para su aprobación. El procedimiento del apartado 6 deja el proceso de aprobación nacional en la discreción absoluta de los Estados miembros, mientras que el apartado 7 limita la actuación de los poderes nacionales a la oposición de uno o varios de los Parlamentos nacionales. Además, el hecho de que las decisiones adoptadas en virtud del artículo 48.6 y 48.7 TUE puedan ser examinadas por los tribunales comunitarios en cuanto a su compatibilidad con el Derecho primario evidencia que los Tratados mantienen sobre estas decisiones un rango legal superior.

En relación con este tema, el TCCz aprovechó la ocasión para pronunciarse, *de lege ferenda*, sobre la necesidad de adoptar los procesos decisorios adecuados en el orden jurídico interno que respondan a las exigencias del artículo 48.6 y 48.7 TUE para asegurar la compatibilidad entre el Tratado de Lisboa y su cohesión con el orden constitucional checo. En particular, el TCCz considera fundamental delimitar primero en el orden interno de manera clara el papel de las dos cámaras del Parlamento y su interacción en el ejercicio del derecho del veto de los Parlamentos nacionales previsto en el artículo 48.7 TUE. Segundo, en relación a las decisiones adoptadas en virtud del artículo 48.6 TUE que precisan un control de conformidad con las normas constitucionales, un mecanismo de control efectuado por el TCCz garantizaría tal conformidad.

#### D) *Carácter vinculante de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión*

El Senado también invocaba una supuesta incompatibilidad de la Constitución checa con el nuevo artículo 216 TFUE<sup>21</sup> que implica que los Tra-

<sup>21</sup> Art. 216 TFUE: «1. La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un

tados Internacionales celebrados por la Unión Europea vinculan a los Estados miembros, aún si éstos no están de acuerdo. El Senado consideraba que la falta de proceso de ratificación de los Tratados Internacionales convenidos por la Unión en el orden jurídico interno de los Estados miembros podría ser incompatible con las provisiones de la Constitución checa relativas a la exigencia del aprobación de determinados tratados por el Parlamento (artículo 49 de la Constitución checa) y a la negociación y ratificación de los Tratados Internacionales por el Presidente de la República (artículo 63.1.b). No le quedaba claro tampoco si a estos tratados se aplicaría el artículo 10 de la Constitución checa que prevé, en caso de normas conflictivas, la primacía de los Tratados Internacionales aprobados por el Parlamento por encima de las leyes internas.

En virtud del nuevo artículo 3.2. TFUE, la Unión puede celebrar un acuerdo internacional cuando «dicha celebración está prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas». Se trata de una competencia exclusiva de la Unión, fruto de inspiración de la Dictamen del TJCE N.º 1/03<sup>22</sup> en el que el TJCE juzgó que la Comunidad Europea tenía competencia exclusiva para celebrar el nuevo Convenio de Lugano<sup>23</sup> y que amplió en general las competencias de la Comunidad de celebrar acuerdos internacionales en el ejercicio de las competencias exclusivas. El TCCz interpreta la posibilidad de la Unión de celebrar tratados internacionales como una ampliación del ‘catálogo de instrumentos’ que están al alcance de la Unión para el ejercicio de sus competencias. El TCCz considera, sin argumentar más a fondo, que las disposiciones constitucionales evocadas por el Senado en su recurso no se aplican a los Tratados celebrados por la Unión. Sin embargo, el TCCz también critica al constituyente comunitario porque la redacción del artículo 216 TFUE está, según su criterio, en el límite del requisito de determinación de una norma jurídica, aunque concluye que esta vaguedad no es lo suficientemente grande como para declarar la incompa-

acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. 2. Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros».

<sup>22</sup> Dictamen del TJCE de 7 de febrero 2006, C-1/03, *Rec.* p. I-1145.

<sup>23</sup> Convenio de Lugano, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (*DO* L 339, p.3), fue firmado entre la Comunidad Europea, Dinamarca, Islandia, Noruega y Suiza el 30 de octubre de 2007.

tibilidad de esta disposición del Tratado con el orden constitucional de la República Checa.

E) *Estatus de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en relación con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la República Checa*

El Senado consideraba que la redacción del artículo 6.1 y 6.2. del TUE<sup>24</sup> que clasifica la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión («CDF de la UE») como norma de Derecho primario, con el mismo valor jurídico que los Tratados, y prevé la adhesión de la Unión al CEDH, no es lo suficientemente clara en cuanto al estatus jurídico de la CDF de la UE. El Senado se preguntaba en este sentido si la construcción jurídica del artículo 6 TUE reforzaría, o, por el contrario, debilitaría, el estándar de la protección de derechos humanos interna, garantizada en la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la República Checa<sup>25</sup>.

Como era de esperar, el TCCz rechazó la tesis del Senado en este punto. Como observó el TCCz, con la adhesión al CEDH, las instituciones de la Unión, incluido el TJCE, pasarán a ser sujetos del control por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, lo que reforzará la conformidad mutua de ambos sistemas de protección de derechos humanos. Además, la CDF de la UE reconoce los derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y establece que estos derechos deben interpretarse «en armonía con dichas tradiciones» (artículo 52.4 de la CDF de la UE, en la versión adaptada en 2007).

<sup>24</sup> Art. 6.1. y 6.2 TUE: «1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados».

<sup>25</sup> Ley Constitucional No. 2/1993 Coll.

Sin embargo, el TCCz no deja pasar esta ocasión sin reiterar que existe un límite al sistema comunitario de protección de derechos desde el punto de vista del orden constitucional checo<sup>26</sup>. Como ya se mencionó *supra*, el TCCz reiteró que la protección de derechos humanos y libertades fundamentales forma parte del ‘núcleo material’ de la Constitución checa que no puede ser modificado por el legislador. En la misma línea que *Solange II*, el TCCz considera que en un caso *in extremis* en el que el estándar de protección de derechos en la Unión Europea resultase inaceptable, los órganos de la República Checa deberían retomar las competencias transferidas, para garantizar el respeto al estándar de protección. Al mismo tiempo, el TCCz señala que el catálogo de derechos humanos contenido en la CDF de la UE es plenamente comparable con el catálogo de los derechos humanos protegido en la República Checa, basado en Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la República Checa y el CEDH. Según el TCCz, la CDF de la UE, dentro del ámbito de su competencia, no plantea ningún problema en relación al sistema de protección de los derechos humanos, sino que por el contrario refuerza la protección del particular.

Por último, el TCCz menciona que en caso de colisión entre la CDF de la UE y el CEDH se debería aplicar aquella norma que otorgue a la persona, en el caso concreto, un mayor estándar de protección.

F) *La interacción de los objetivos de la Unión y el principio de la soberanía del pueblo*

En la última parte de su recurso, el Senado presentaba dudas de carácter más general, sobre la compatibilidad del nuevo artículo 2 TUE que plasma los valores fundamentales de la Unión (respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres) con el principio de soberanía del pueblo de la Constitución checa (artículos 1 y 2 de la Constitución checa). Teniendo en cuenta la posibilidad de suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro en caso de haber constatado la

<sup>26</sup> EL TCCz ya señaló esta doctrina en su Sentencia del 8 de marzo 2006, No. 50/04, véase nota 4 *supra*.

existencia de un riesgo claro de violación grave por parte del Estado miembro de los valores de la Unión arriba mencionados, el Senado se preguntaba si la ampliación de los valores en los que se basa la Unión no conllevaría a una presión política ejercida por la Unión para que los Estados miembros modifiquen su orden jurídico interno de tal manera que tales cambios fuesen contrarios a la voluntad del pueblo soberano.

El TCCz constató en este punto que los valores mencionados en el nuevo artículo 2 TUE están en armonía y que el Tratado de Lisboa es por lo tanto compatible con los valores y principios inajenables que forman el núcleo material del sistema constitucional checo. La soberanía del pueblo en un Estado democrático de Derecho y moderno no se debe comprender como un fin en sí mismo, aislado, sino como un medio para la consecución de los valores fundamentales en los que se apoya la construcción del Estado constitucional de Derecho.

G) *El proceso de ratificación del Tratado de Lisboa:  
posibilidad de un referéndum*

Por último, el TCCz consideró oportuno pronunciarse sobre una observación del Presidente de la República fuera del ámbito del recurso presentado por el Senado: la exigencia de un referéndum para la aprobación del Tratado de Lisboa. La posición del TCCz en este asunto se puede resumir en dos puntos: en primer lugar, el TCCz considera que el modo de aprobación del Tratado de Lisboa se encuentra fuera del ámbito de la competencia del TCCz de realizar un control previo de los acuerdos internacionales; y, en segundo lugar, la posibilidad de llevar a cabo un referéndum *ad hoc* es una cuestión política y una opción por la que el legislador no se decantó en esta ocasión.

#### IV. CONCLUSIONES

En sus conclusiones finales el TCCz resumió su postura respecto al orden jurídico de la Unión Europea y su interacción con el orden constitucional interno. En la eterna lucha por la primacía entre los Tribunales constitucionales de los Estados miembros y el TJCE, el TCCz se inspira, como era de esperar, en la jurisprudencia constitucional alemana, en particular el asunto *Solange II* y *Maastricht*, que establece el límite de la primacía del Derecho comunitario en los principios constitucionales e intere-

ses fundamentales de los Estados miembros. En la terminología checa, estos principios son inalterables y forman parte del núcleo material de la Constitución. El TCCz admite, al igual que el Tribunal alemán en su momento, - y de una manera no muy acorde con la jurisprudencia comunitaria - , que *ultima ratio* el TCCz podría verificar si las normas jurídicas de la Unión se mantienen dentro del ámbito de las competencias que han sido atribuidas a la Unión. A modo de conclusión, el TCCz observa que hasta este momento, y también tras la firma del Tratado de Lisboa, la Unión se sigue basando en el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, Estado material de Derecho y el cumplimiento de derechos humanos. Así pues, teniendo en cuenta los valores que inspiran a la UE, no existe ninguna razón que obligase al TCCz a intervenir en contra del Tratado de Lisboa.

Con la favorable Sentencia del TCCz se avanza un peldaño más en la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, en general, en el proceso de construcción de la Unión Europea, que, en el plano institucional y jurídico, sigue hoy día en los niveles de las modestas reformas introducidas por el Tratado de Niza de 2000 (en vigor a partir de febrero del 2003)<sup>27</sup>. Sin embargo, en el plano de revisiones del Tratado por parte de la justicia constitucional de los Estados miembros, el TCCz no es el único que someterá el nuevo Tratado al examen constitucional. También Alemania está esperando que el BVerfG se pronuncie sobre la compatibilidad con la Ley Fundamental alemana<sup>28</sup>. Queda por saber si el BVerfG tomará referencias de la sentencia checa al respecto (que se inspira, a su vez, en gran parte precisamente en la jurisprudencia constitucional alemana). No cabe duda que una interpretación coherente de los Tribunales constitucionales de los Estados miembros y del TJCE sobre el orden jurídico europeo y su relación con las normas constitucionales de los Estados democráticos que hoy día componen la Unión Europea, sería beneficiosa para la integración europea y el mantenimiento de un diálogo abierto y constructivo acerca del futuro de Europa.

---

<sup>27</sup> La reforma de Niza, aunque necesaria, resulta insuficiente en vista del progreso de los últimos años y teniendo en cuenta que el número de los Estados miembros de la Unión es casi el doble en comparación con el año 2000.

<sup>28</sup> La vista oral ante el BVerfG tuvo lugar el 10 y 11 de febrero 2009. Es probable que el BVerfG dicte sentencia en la primera mitad del 2009.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHECO DE 26.11.2008  
SOBRE LA COMPATIBILIDAD DEL TRATADO DE LISBOA  
CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA CHECA

**RESUMEN:** El presente comentario resume los principales puntos de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de la República Checa sobre la compatibilidad del Tratado de Lisboa con la Constitución checa. En su Sentencia, el Tribunal Constitucional checo explica por primera vez su visión sobre la interacción entre el Derecho primario de la Unión Europea (el Tratado de Lisboa) y el Derecho constitucional checo. La sentencia se caracteriza por un esfuerzo constante de realizar una interpretación rigurosamente jurídica (no política), en armonía con los principios comunitarios, lo que no fue una tarea fácil en un clima político cargado de euroesceptismo, y teniendo en cuenta que el proceso ante el Tribunal Constitucional checo fue un examen previo de la compatibilidad del Tratado que interrumpía, - y podía, en su caso, bloquear -, el proceso de aprobación del Tratado de Lisboa en la República Checa. Sin embargo, el Tribunal Constitucional también aprovecha la ocasión para fijar unos límites (de momento teóricos) a su labor de interpretación 'euroconforme' de la Constitución checa, inspirándose profundamente en la jurisprudencia constitucional alemana y desviándose del principio de primacía de la jurisprudencia comunitaria.

**PALABRAS CLAVE:** Tratado de Lisboa; ratificación del Tratado de Lisboa; República checa; Tribunal Constitucional checo; Constitución checa; Derecho comunitario primario; Derecho constitucional; Principio de primacía; Competencias de la Unión; Transferencia de competencias; Protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea.

JUDGMENT OF CZECH CONSTITUTIONAL COURT OF 26 NOVEMBER 2008  
CONCERNING THE COMPATIBILITY OF THE LISBON TREATY WITH THE  
CZECH CONSTITUTION

**SUMMARY:** This commentary summarises the main points of a recent Judgment of the Czech Constitutional Court concerning the compatibility of the Lisbon Treaty with the Czech Constitution. This Judgment is the first time the Constitutional Court has given its opinion on the interaction between the primary law of the European Union (as found in the Lisbon Treaty) and the Czech constitutional order. The Court's interpretation of the interaction between primary EU law and the Czech Constitution is based on a legal (not political) assessment, in conformity with Community law principles. Given the strong eurosceptic political climate in the Czech Republic, it was difficult for the Court to rigorously conduct its legal analysis - particularly in light of that fact that the proceedings before the Constitutional Court suspended (and could even block) the approval process of the Lisbon Treaty in the Czech Republic. The Czech Constitutional Court also took the opportunity to define the boundaries to the interpretation of the Czech Constitution as regards its conformity with the EU law. In doing so, the Court was heavily influenced by case law of the German Constitutional Court and chose not to fully accept the primacy principle of EU law as defined by the European courts.

**KEYS WORDS:** Lisbon Treaty; Ratification of the Lisbon Treaty; Czech Republic; Constitutional Court of the Czech Republic; Czech Constitution; Primary Community law; Constitutional law; Principle of primacy; Competences of the European Union; Transfer of competences; Human rights protection in the European Union.

ARRET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE TCHÈQUE DU 26 NOVEMBRE  
2008 CONCERNANT LA COMPATIBILITÉ DU TRAITÉ DE LISBONNE AVEC  
LA CONSTITUTION TCHÈQUE

**RÉSUMÉ:** Ce commentaire résume les points principaux d'un récent arrêt de la Cour Constitutionnelle de la République tchèque sur la compatibilité du Traité de Lisbonne avec la Constitution tchèque. Dans son arrêt, la Cour explique pour la première fois sa vision sur la relation entre le droit primaire de l'Union européenne (à partir du Traité de Lisbonne) et l'ordre constitutionnel tchèque. L'arrêt se caractérise par un effort constant de la Cour de faire valoir une interprétation rigoureusement juridique (et non politique), en harmonie avec les principes communautaires. Il ne s'agissait pas d'une tâche facile étant donné le climat politique actuel, chargé d'euroscpticisme, dans le pays, et compte tenu du fait que le procès devant la Cour Constitutionnelle interrompait —et pouvait même bloquer— le processus d'adoption du Traité de Lisbonne en République tchèque. Néanmoins, la Cour a profité de l'occasion pour se prononcer sur les limites (pour l'instant théoriques) de son interprétation «euro-conforme» de la Constitution tchèque, en s'inspirant de la jurisprudence constitutionnelle allemande et en s'écartant du principe de primauté établi par la jurisprudence communautaire.

**MOTS CLÉS:** Traité de Libon; ratification du Traité de Lisbon; République Tchèque; Cour Constitutionnelle tchèque; Constitution tchèque; Droit communautaire primaire; Droit constitutionnel; Principe de primauté; Compétences de l'Union; Transfert de compétences; Protection des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

