

ser una lacra para la sociedad, tienen carácter aislado y minoritario. Me estoy remitiendo al uso sesgado de la noción «Estado de Derecho» por quienes lo reconducen exclusivamente al indicado problema del terrorismo: así, de repente se nos recuerda que tal vez se vulnera la libertad de expresión cuando se decreta judicialmente el cierre preventivo de un medio de comunicación por presuntamente ser el hilo informativo de una banda terrorista, o cuando se condena judicialmente a prisión a la cúpula de un partido político por apología del terrorismo y, en cambio, no se reflexiona sobre si el conjunto de la ciudadanía se siente o no informada; también, de pronto se nos hace reparar en la importancia de las garantías del proceso equitativo cuando son juzgados determinados personajes del aparato del Estado en relación a la *guerra sucia* contra el terrorismo y, sin embargo, se acepta con resignación como un mal endémico el funcionamiento de la Justicia en lo que afecta a la mayoría de ciudadanos. Y bien: el Estado de Derecho, visto desde la óptica del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no debe permitir que el goce de los derechos se produzca mediando discriminación o «doble rasero», para que no caiga en papel mojado el principio de igualdad.

A fin de cuentas, la solución a estos problemas pasa, *prima facie*, por una buena cultura democrática, por una pedagogía para la libertad en la que la enseñanza de los derechos devenga una realidad⁶⁸: reconduciendo esta última reflexión al título del trabajo, y para culminar refiriéndonos nuevamente al homenajeador Profesor Lucas Verdú, compartimos con él ese valor o alcance pedagógicos de la fórmula estatal (y, por tanto, del Estado de Derecho) del artículo 1.1 CE, que «es capaz de servir para la formación política del ciudadano»⁶⁹, en el marco de esa función cultural que proyecta el propio Ordenamiento Constitucional⁷⁰.

⁶⁸ De nuevo, SÁNCHEZ FERRIZ, R., y JIMENA QUESADA, L.: *La enseñanza de los derechos humanos*, ya cit.

⁶⁹ LUCAS VERDÚ, P.: «Artículo 1º», en *Comentarios a las leyes políticas...*, cit., pp. 103-104. Siguiendo los planteamientos del Profesor Lucas Verdú, hemos subrayado nosotros el paralelo valor didáctico de la fórmula «consenso europeo social y democrático de Derecho» en nuestro libro *La Europa social y democrática de Derecho*, ya cit., p. 344.

⁷⁰ Una vez más, con tal espíritu, LUCAS VERDÚ, P.: *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*, Madrid, Dykinson, 1997.

López Aguilar, Juan Fernando. "Europa y la Constitución (Derecho y jurisprudencia constitucional española en torno a la integración de España en la Comunidad Europea)". En: *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Madrid : Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho ; México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, [2001], Vol. 4, págs. 2379-2402

Europa y la Constitución (Derecho y jurisprudencia constitucional española en torno a la integración de España en la Comunidad Europea)

Juan Fernando López Aguilar
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Facultad de Ciencias Jurídicas
de la Universidad de Las Palmas

SUMARIO: PREFACIO.—I. INTRODUCCIÓN: LA COMPLEJIDAD DE LA ACESIÓN AL ACQUIS COMMUNAUTAIRE DESDE LA PERSPECTIVA DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL COMPUESTO.—II. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y DERECHO COMUNITARIO (Orden comunitario y sistema constitucional de fuentes).—III. ORDEN COMUNITARIO Y DERECHOS FUNDAMENTALES.—IV. ORDEN COMUNITARIO Y ORDEN COMPETENCIAL INTERNO.—V. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS.

PREFACIO: ¿ESCASEZ DE EUROPA EN LA CONSTITUCIÓN?

En más de una ocasión he escuchado al Prof. P. Cruz Villalón, en la actualidad Presidente del Tribunal Constitucional español (en adelante, TC), advertir sobre la en sí llamativa «ausencia de Europa» en la Constitución española de 29 de diciembre de 1978. En efecto, la palabra «Europa» no aparece ni una vez en una Constitución extensa, empero, y prolija como pocas en su entorno, en donde sí aparecen los colegios profesionales, los derechos del consumidor, la tenencia de armas y explosivos y la protección especial a las zonas de montaña.

Nada de esto ha impedido una, más que importante, trascendente permeación de Europa en la Constitución. Europa, sus varias formas, su geometría variable y la multiplicidad de espacios y de organizaciones jurídicas y políticas a través de las cuales se manifiesta la urdimbre de España con ese referente, entorno geofísico, cultural y, sobre todo, jurídico-comparativo.

Así lo avalan, desde luego, el Preámbulo de la Constitución, en donde tanta importancia adquieren las ideas clave de la cooperación pacífica entre los pueblos, la proyección internacional de España y la persecución de la paz como un postulado para ésta; el art. 10 CE, y en especial su párrafo 2, vía a través de la cual ha calado en España el acervo jurisp-

dencial del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos que, con sede en Estrasburgo, vela por el cumplimiento de la Convención de Roma sobre los Derechos Humanos (Roma, 4 de noviembre de 1950) por los Estados firmantes y miembros del Consejo de Europa (en número, hoy, de 40).

Pero también, claro está, a través de la cláusula de previsión *avant la lettre* de nuestra integración en una organización o «institución supranacional» del art. 93 CE, cuya redacción, pese a la transparencia de su intención, no puede dejar de acusar las deficiencias obedientes al imperfecto perfil que, desde la perspectiva del Derecho Constitucional general, afectaba al propio objeto de dicha disposición: la «construcción europea», esto es, la construcción de una Europa iusconstitucional sobreimpuesta a las Constituciones y a los ordenamientos constitucionales fundantes de los Estados miembros.

Aún cuando literalmente «Europa» se encuentra pues ausente del *wording* de la Constitución, puede afirmarse que Europa es, inevitablemente, uno de los desafíos para el constitucionalista español. Europa en su construcción jurídica protoconstitucional; Europa como rompecabezas o como puzzle genérico de una creciente variedad de subsistemas políticos, diplomáticos, económicos y comerciales... Europa, pues, como *problema jurídico de geometría variable*.

No es extraño en absoluto que los constitucionalistas españoles hayan acudido «al trapo», crecientemente interesados por la impactante variedad de retos teóricos y operativos impuestos por esta nunca del todo definida operación de «integración» en curso, yuxtaposición o sobreimpresión de ordenamientos —el constitucional interno y el europeo, en sus varias formas—.

Es, afortunadamente, cada vez mayor la atención que entre nosotros reciben las grandes figuras del pensamiento europeo y sus preocupaciones (la «cultura europea», la «cultura y tradiciones constitucionales comunes», la formación de una «opinión y espacio público europeos» ...). Y es cada vez más completa y sugerente la aportación efectuada desde la Universidad española a este poso común de reflexión... y de crítica, pues mucho es lo que de inquietante e incierto hay también en el horizonte de lo posible, de lo probable y hasta, ya, a estas alturas, de lo inevitable.

Por supuesto, es también grande la deuda que este conjunto de aportaciones novedosas tiene contraída con los precursores de la preocupación europea, y aunque es mucho lo escrito sobre este extremo del proceso probablemente ese mucho no ha sido nunca bastante.

Las reflexiones que siguen quieren apuntalar, en términos de apretada síntesis, algunos jalones señeros que, desde la perspectiva ofrecida por la jurisprudencia constitucional del TC, han marcado la irrupción de «Europa en la Constitución», utilizando para ello una de sus más cualificadas fuentes: la doctrina elaborada por nuestro supremo intérprete de la

Constitución acerca de las consecuencias que, en nuestro sistema de producción jurídica, en nuestro cuadro de protección y garantía de derechos subjetivos, y en nuestro orden competencial interno, ha irrogado la adhesión de España a la plataforma que, hasta la fecha, ha conseguido expresar de manera más perfecta y acabada eso que denominamos la «construcción de Europa» desde la óptica jurídica:

Estamos hablando, por supuesto, de la Comunidad Europea (síntesis expresiva de las tres Comunidades dotadas de personalidad jurídica, aun cuando organizadas conforme al denominado «esquema institucional único»), primer pilar de la Unión Europea establecida a partir del salto cualitativo que representó la firma, en Maastricht, del TUE, en 1992, y continuada después, en 1997, por la firma del Tratado de Amsterdam.

I. INTRODUCCIÓN: LA COMPLEJIDAD DE LA ACESIÓN AL ACQUIS COMMUNAUTAIRE DESDE LA PERSPECTIVA DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL COMPUESTO

Desde el mismo momento de la incorporación de España a las Comunidades Europeas (el Acta de Adhesión fue firmada en Madrid, el 12 de junio de 1985, y autorizada internamente por la Ley Orgánica 10/85, de 2 de agosto, aunque su plena efectividad tuvo lugar el 1 de enero de 1986), las repercusiones jurídicas de tan importante acontecimiento han sido objeto prioritario de la doctrina y de los analistas¹. Dada, además, la naturaleza *protoconstitucional* del orden comunitario (subrayada en distintos pronunciamientos por el propio Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, con sede en Luxemburgo: así, en el Caso *Los Verdes*, 1986; o en el *Dictamen CEE/EEE*, 1991), esta preocupación en torno a la relación entre los órdenes constitucional y europeo no ha tenido lugar en un concreto ámbito material o disciplinar.

Antes bien, ha permeado todos los rincones del pensamiento jurídico, tanto en sus dimensiones *horizontal* (la relativa a la convencional distinción entre las distintas áreas materiales del ordenamiento jurídico: público-constitucional, administrativa, financiera...; privado-civilista, mercantil, etc.) cuanto en la *vertical* (la relativa al estado en el que, conforme al sistema de fuentes de cada ordenamiento, se sitúe el acto normativo

¹ Cfr., por todos, una temprana aproximación en A. MANGAS MARTÍN: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. Tecnos, Madrid, 1986. Un análisis colectivo de los diversos extremos del impacto del sistema comunitario sobre el Derecho español puede obtenerse de la obra dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA & S. MUÑOZ MACHADO: *Tratado de Derecho Comunitario europeo*, 3 Vols., Civitas, Madrid, 1986.

de cuyo análisis se trate: tratados, normas con fuerza de ley, disposiciones infralegales, etc.)².

La emergencia doctrinal del Derecho europeo se ha visto, al mismo tiempo, alimentada por la evidencia de que estos diez últimos años, en buena parte dominados por la activa presidencia DELORS al frente de la Comisión europea, han contemplado un avance sencillamente espectacular de la denominada «construcción europea». Como es sabido, se alude con esta metáfora a la «larga marcha» emprendida por los Estados parte hacia una «unión más perfecta» en el ámbito europeo, cuyas consecuencias se extienden en los planos político (Unión Política Europea), económico (Unión Económica y Monetaria) y, sobre todo, jurídico, toda vez que dicha Unión es, más que ninguna otra cosa, un producto del Derecho³.

Es bien sabido que el TUE representa un jalón trascendental en este proceso en marcha. A través de un entramado normativo e institucional de muy considerable complejidad (reconocido, por otra parte, por las propias instancias participantes en su elaboración, que se autoconvocaron a su modificación y simplificación a partir de la Conferencia Intergubernamental (CIG, prevista en su Art. N para 1996), la *Unión Europea* se instituye como una organización interestatal que, carente de personalidad jurídica propia, se estructura en tres pilares:

1. Un pilar *comunitario* —el conducente a la Unión Económica y Monetaria y el mercado único—, que descansa sobre el aparato institucional único en que se integran los órganos de las Comunidades del Carbón y del Acero (CECA, 1951), de la Energía Atómica (CEEA, 1957) y Económica Europea (TCEE de Roma, 1957), dotadas, éstas sí, cada una de ellas, de personalidad jurídi-

² La naturaleza «protoconstitucional» del orden jurídico comunitario ha sido objeto de teorización doctrinal a partir de la esforzada labor jurisprudencial desarrollada por el TJCE, con sede en Luxemburgo. Sabido es cómo, exhibiendo una desinhibida vocación de «activismo» y «constructivismo» judicial, el Tribunal de Justicia ha conseguido afirmar los principios de primacía (*arret Simmenthal*, 1978), efecto directo (*Van Gend & Loos*, 1963, y *Costa-ENEL*, 1964), y compatibilidad del Derecho Europeo con las tradiciones constitucionales europeas en materia de derechos fundamentales y libertades públicas (STAUDER, 1969; *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970; NOLD, 1974; HAUER, 1979; *Internationale Panasonic*, 1980). Consideraciones recientes sobre la cualificación del Derecho primario y originario europeo como virtual «Constitución» de la Comunidad pueden rastreadse en las sentencias *Los Verdes o Parti Ecologiste* (1986) y en los Dictámenes 1 y 2 de 1991 sobre comparabilidad de los Tratados constitutivos con el Tratado suscrito con los Estados integrantes de la AELC en orden a la institución del denominado *Espacio Económico Europeo* (EEE). Para una aproximación a esta construcción doctrinal puede consultarse la obra de J. V. LOUIS: *L'Ordre Juridique communautaire*, Bruxelles-Luxemburgo, 1990 (5 ed).

³ Vid. J. VÍCTOR LOUIS: *L'Ordre Juridique communautaire*, Bruxelles-Luxemburgo, 1990 (5 ed).

ca propia, y vertebradoras de un auténtico *orden jurídico supranacional*, autónomo respecto del de los Estados que forman la Comunidad, y caracterizado por los principios de primacía, efecto directo y aplicación uniforme (y para cuya garantía actúa positivamente el TJCE, reconvertido ahora en TJ, con cuya labor colabora el Tribunal de Primera Instancia).

2. Un *segundo pilar de cooperación intergubernamental en materia de Política exterior y de Seguridad* (PESC).
3. Un *tercer pilar, igualmente obediente a la cooperación intergubernamental, en materias de Justicia e Interior*.

En cada uno de estos planos, la «construcción europea» se expresa en multiplicidad de actuaciones políticas y jurídicas, cuya proyección normativa ha de ser correctamente codificada y transpuesta en los ámbitos internos a través de procedimientos complejos y a veces requeridos de cooperación y flexibilidad, toda vez que se ha previsto la operatividad de «pasarelas» entre los segundo y tercer pilares con respecto del primero.

El formidable desarrollo de las expectativas y de los mecanismos de integración efectiva entre los ordenamientos europeo (atendido el presupuesto de la «geometría variable» con que éste se manifiesta) y estatales, ha hecho correr ríos de tinta entre los especialistas, al tiempo que alimentaba debates políticos y de opinión pública que, sin exageración, deben ser ponderados en función de su extraordinaria envergadura histórica.

Múltiples son los planos sobre los que resulta hoy posible acometer un examen, de alcance monográfico, de las consecuencias jurídicas de la integración europea sobre los ordenamientos que participan de ella, como es el caso de España. Parece prudente intentar un apretado resumen sistemático de los principales capítulos en los que debería reparar todo análisis de detalle y profundidad mayores que los que en esta sede nos están permitidos.

Desde esta perspectiva sintética, tres serían, según entiendo, los ejes sobre los que debería discurrir una exposición muy sumaria de los aspectos que mayor relevancia, para el particular punto de vista del constitucionalista, cobran al analizar la proyección del sistema eurocomunitario sobre el sistema constitucional español:

- A) En primer término, el impacto de la recepción del propio concepto de orden comunitario como ordenamiento jurídico específico, autónomo e irrigado por fuentes normativas y jurisprudenciales propias (confiadas a la garantía jurisdiccional del TJCE, y en la actualidad del TJ y del Tribunal de Primera Instancia), superpuestas a las internas del Estado, sobre el sistema de fuentes del ordenamiento interno. Se trata, a lo que se ve, de un problema de in-

discutible naturaleza constitucional que vendría a situarse en el corazón mismo de lo que el pensamiento kelseniano entiende por «*Constitución material*» (vale decir, de las «normas habilitadoras para la producción de otras normas»).

- B) En segundo lugar, la proyección del Derecho eurocomunitario sobre otro de los grandes componentes inexcusables del constitucionalismo moderno: el régimen de comprensión y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas.
- C) En tercer lugar, la repercusión que la adhesión a Europa —un «sueño» largamente ambicionado en la ambición colectiva de varias generaciones de españoles— haya podido tener sobre, prácticamente simultánea, construcción en España de un Estado compuesto caracterizado, a su vez, por una especial complejidad: el Estado Autonomo o «*de las Autonomías*», proceso conducente a un «*profederalismo asimétrico*», como solución al problema de la integración territorial española⁴.

Intentaremos ahora una breve exposición del *status quaestionis* en cada uno de estos tres planos formal y materialmente constitucionales, utilizando para ello el material básico del constitucionalista: los pronunciamientos doctrinalmente relevantes del Tribunal Constitucional español, órgano al que la Constitución española de 1978 ha encomendado jurisdicción (concentrada) sobre el control de constitucionalidad de las normas con rango o fuerza de ley (por vía de recurso o cuestión), sobre la garantía de los derechos fundamentales (por vía de amparo) y sobre los conflictos surgidos en la definición del orden competencial entre Estado y Comunidades Autónomas (conflictos competenciales).

II. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y DERECHO COMUNITARIO (ORDEN COMUNITARIO Y SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FUENTES)

A la luz de la naturaleza directamente normativa (y por tanto jurisdiccionalizada) de la Constitución española de 1978, resulta lógico que la doctrina prestase, con prontitud, gran atención al «impacto» que la recepción del *acquis communautaire* tendría sobre el ordenamiento interno desde la óptica del sistema de fuentes constitucionalizado. Constitución y tratados constitutivos, Constitución y Derecho derivado, Derecho comunitario y Ley estatal posterior... Estos y otros análogos se convirtieron, desde mediados de la década de los ochenta, en enunciados

⁴ Sobre el estado actual del desarrollo evolutivo del Estado de las Autonomías puede consultarse el monográfico «*El Estado autonómico*», hoy, de la revista *Documentación Administrativa* n.º 282-283, 199. Sobre la categoría del «federalismo asimétrico», consúltese la aportación del Prof. G. Trujillo a esta obra colectiva.

habituales de los estudios especializados, comenzando pronto a publicarse monografías sobre estas líneas de comunicación de los ordenamientos eurocomunitario y constitucional interno, en sus diversas dimensiones⁵.

Lógicamente también, los primeros problemas teóricos se suscitaron alrededor de la lectura «*constitucionalmente adecuada*» del tenor literal del específico precepto que la Constitución dedicaba a contemplar la posibilidad de incorporación de España a organizaciones de naturaleza supranacional, beneficiarias de la cesión de lo que los iuspublicistas denominan «ámbitos de soberanía» (esto es, en la letra de la Ley Fundamental, del «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución»): el art. 93 CE. Encierra esta disposición, en efecto, una cláusula de integración que prevé tanto, por un lado, la posibilidad de operar una autolimitación parcial de la soberanía a través de Tratados autorizados por Ley Orgánica (mayoría absoluta del Congreso de los Diputados), como, por otro lado, el establecimiento de la responsabilidad del Gobierno y/o de las Cortes Generales, según los casos, en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por esta vía.

Ante esta previsión, la doctrina divergía en dos líneas de entendimiento: la que podríamos llamar «*comunitarista*» (caracterizada por propugnar la lectura maximalista de las potencialidades integradoras del art. 93) y la que, por contraposición, llamaríamos «*estatalista*». Y aunque cabría, *grosso modo*, interpretar que la pugna entre ambos modos de entender la extensión y el alcance de la cláusula de integración jurídica en espacios supranacionales ha tenido valedores entre los cultivadores de todas las disciplinas, puede decirse, asimismo con trazos gruesos, que las posiciones más encendidamente comunitaristas se han hecho fuertes entre los internacionalistas y los administrativistas (así, MANGAS MARÍN, RODRÍGUEZ IGLESIAS, LINÁN NOGUERAS, MUÑOZ MACHADO, ALONSO GARCÍA...), al tiempo que las cautelas han venido subrayadas con más intensidad por los constitucionalistas (ARAGÓN, DÍEZ-PICAZO, RUBIO, y, más matizadamente, PÉREZ TREMPES⁶ y LÓPEZ CASTILLO).

⁵ Las aportaciones de estos internacionalistas al entendimiento de la actual fase de construcción de la Unión Europea puede consultarse en los dos números monográficos que la revista *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea* dedicó a comentar el Tratado de Maastricht (n.º 17 de 1992). Importantes son también, desde la misma perspectiva marcadamente *comunitarista*, los trabajos de los administrativistas S. MUÑOZ MACHADO (*La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993) y R. ALONSO GARCÍA (*Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común Europeo*, Civitas, Madrid, 1989).

⁶ Una revisión global de las posiciones doctrinales acerca de la integración como categoría constitucional y de la suficiencia de su recepción positiva en España puede obtenerse en el trabajo de P. PÉREZ TREMPES: *Constitución española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993. Ver también A. LÓPEZ CASTILLO: *Constitución e Integración*, CEC, Madrid, 1997.

En todos los casos, la polémica ha registrado un inequívoco punto de inflexión con la importante Declaración emitida por el Tribunal Constitucional español (en adelante, TC) en fecha de 1 de julio de 1992⁷, con ocasión del requerimiento formulado por el Gobierno para que dilucidara la compatibilidad del TUE firmado en Maastricht con el texto de la Constitución, según el dispositivo previsto en el art. 95.2 Const. Esp. (CE) y desarrollado, en sus aspectos procesales, por el art. 78 de la Ley Orgánica del TC (LOTC)⁸.

De hecho, es oportuno remarcar en este punto cómo esta Declaración contiene la más enjundiosa elaboración doctrinal hasta ahora acometida por el TC acerca de las relaciones entre los órdenes constitucional y eurocomunitario. Por ello sus pronunciamientos trascienden los estrictos confines de la consulta sustanciada (en especial, la relativa a la compatibilidad del art. 8.b del TCEE, instituyendo el derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales de Estados eurocomunitarios residentes en otro país de la Unión, tal y como quedaba redactado por el TUE, con el art. 13.2 CE, que aseguraba el disfrute de los derechos de participación sólo a los españoles). En efecto, la Declaración de 1 de julio de 1992 ilumina la práctica totalidad de las cuestiones constitucionales (fuentes del Derecho, derechos y libertades, conflictos competenciales) hasta la fecha ventiladas ante la jurisdicción del TC.

Y no es extraño: así ha sucedido también en todos los restantes países de la Comunidad en los que se suscitaron, de una u otra manera, pronunciamientos por parte de sus más altas instancias consultivas o jurisdiccionales en materia de garantías de la Constitución como Ley Fundamental frente a la integración europea (Francia: los tres importantes Dictámenes 308, 311 y 312 de 1992 de su Consejo Constitucional; Irlanda: sentencias *Crotty* de 1979; Alemania: sentencia de la Corte de Karlsruhe de 12 de octubre de 1993; incluso Gran Bretaña, en donde, como se sabe, no hay Constitución escrita: pronunciamiento *Lord Rees-Mogg* de la Cámara de los Lores; y Bélgica y Luxemburgo: dictámenes

⁷ La preocupación de la doctrina en torno a las previsibles repercusiones constitucionales del TUE se había puesto, de hecho, claramente de manifiesto ya con anterioridad al requerimiento del Gobierno al TC. Un comentario al respecto puede encontrarse en J. F. LÓPEZ AGUILAR: «Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, nº 77, 1992, pp. 57 y ss.

⁸ Sobre esta importante decisión del TC español, así como sobre sus antecedentes doctrinales, pueden consultarse los trabajos de A. MANGAS MARTÍN: «La Declaración del TC sobre el art. 13.2 CE: una reforma innecesaria o insuficiente», *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 2, 1992, pp. 381 y ss.; R. ALONSO GARCÍA: «Maastricht y la reforma de la CE», en *Cuadernos de Información Económica*, nº 63, 1992, pp. 87 y ss., desde la perspectiva más comunitarista, como también F. RUBIO LLORENTE: «la CE y el Tratado de Maastricht», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 36, 1992, para una perspectiva centrada en los condicionamientos constitucionales internos.

de sus respectivos Consejos de Estado advirtiéndolo de la conveniencia de modificar sus Constituciones antes de la plena entrada en vigor de las disposiciones del TUE relativas al sufragio pasivo de los extranjeros eurocomunitarios residentes en un país de la Unión, con ocasión de las elecciones municipales y al Parlamento Europeo).

Y ello porque el proceso de ratificación del TUE, a la luz, una vez más, de la complejidad y trascendencia de las innovaciones que imponía al orden eurocomunitario, planteaba, sobre todo, desafíos constitucionales. Así lo probaban varias piezas de su complicado engranaje, y, en primerísimo término, el novedoso *status* de la *ciudadanía de la Unión* (categoría ésta superpuesta a la de la ciudadanía de los Estados miembros y la de la ciudadanía comunitaria, cuyo contenido pivota en torno al derecho de acceso a la petición ante el Parlamento europeo, protección diplomática y consular, acceso al Defensor del Pueblo Europeo, derechos de libre circulación y residencia, así como también —y este es el punto más claramente problemático— derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas y municipales).

La dimensión constitucionalmente problemática del TUE había de encontrar en la técnica de la ciudadanía de la Unión una primera fuente de dificultad, especialmente, en lo tocante al derecho de sufragio pasivo (derecho a ser elegido) en las elecciones municipales, con toda la discusión en torno a su repercusión sobre la idea constitucional específica de cada ordenamiento de la soberanía nacional. Pero no solamente ésta: así, también en lo relativo a la proyectada Unión Económica y Monetaria (con su correlativo sistema de Bancos centrales europeos, la Alta Autoridad Monetaria y la institución de un Banco Central Europeo), el TUE imponía, de un modo u otro, inequívocos retos a la imaginación (y al escrúpulo) de los constitucionalistas. Y, más allá de todo ello, el avistamiento de un genuino *salto cualitativo* en el proceso de cesiones progresivas de competencias soberanas cuya naturaleza inequívocamente constitucional viene a poner de manifiesto la insuficiencia de las cláusulas jurídico-positivas de que actualmente disponen los ordenamientos estatales para su autorización⁹.

En breve síntesis, afirma el TC, en su Declaración de 1 de julio de 1992 (dictada, por cierto, sin votos particulares), los siguientes pronunciamientos de interés:

⁹ Sobre estos variados aspectos de las repercusiones constitucionales del TUE, puede consultarse la síntesis que expone P. PÉREZ TREMPÉS en su trabajo «El ordenamiento comunitario y estatal: las condiciones constitucionales al proceso de ratificación al Tratado de Maastricht en el Derecho comparado», Ponencia presentada en el XIII Congreso de la AEDC, Madrid 1993, y publicada en el correspondiente número monográfico de la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1993.

1. En primer término, el TC asume las virtualidades integradoras de la cláusula contenida en el art. 93 CE. El constituyente era consciente, efectivamente, de que este precepto constitucional quedaba concebido como futurible punto de apoyo a la adhesión de España a un orden supranacional mutante, proteico, incluso, si se quiere: con capacidad, por tanto, de alimentarse a sí mismo a través de fuentes propias¹⁰. Así, sus potencialidades fueron entendidas suficientes para asumir la ratificación del *Acta Única* en 1986, e incorporar a España (mediante la correspondiente autorización por Ley Orgánica, conforme al propio art. 93 CE) al incipiente mecanismo de la *cooperación política*. No obstante, y aun cuando parte de la doctrina¹¹ había venido propugnando que el art. 93 contenía una verdadera cláusula de «*autorruptura*», el TC, aun sin poner un punto final a las discusiones sobre este precepto, desautoriza, inequívocamente, la anteriormente referida interpretación maximalista, para aseverar categóricamente que, cualquiera que sea el alcance de la cláusula, en ningún caso servirá para contradecir el tenor literal de algún otro precepto de la Constitución.

En otras palabras: *una cosa será interpretar extensivamente qué es lo que deba entenderse por «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», y otra muy distinta ignorar la redacción literal de un artículo institutivo del régimen sustantivo de un derecho fundamental (al art. 13 CE).*

De modo que, siendo indiscutible que el art. 8.b del TCEE (modificado según el TUE) contempla el reconocimiento del derecho de sufragio (activo y pasivo) de los nacionales eurocomunitarios en las elecciones locales, el TC va a interpretar (Declaración de 1 de julio de 1992, sobre compatibilidad del TUE con la CE) que esta innovación encerraba una contradicción insalvable con la redacción originaria del art. 1.º3.2 CE (que reservaba a los españoles la titularidad de los derechos fundamentales contenidos en el art. 23, entre los cuales, según su párrafo primero, se contempla, como especie del derecho de participación política, el derecho a ser elegible para cargos representativos).

Un pronunciamiento tal no puede ser subestimado: consultado sobre la legitimidad de extender la titularidad de un determinado derecho constitucional a los ciudadanos eurocomunitarios, en el contexto jurídico de una integración en un orden supranacional engrasado por la téc-

¹⁰ Para una exégesis doctrinal de las potencialidades del art. 93 CE, Cfr. los trabajos del internacionalista L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: «El art. 93 y el bloque de la constitucionalidad», en AA. VV.: *Estudios sobre la Constitución Española de 1978 en homenaje al Prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA*, Vol. I, Civitas, Madrid, 1991, pp. 219 y ss.; y del constitucionalista P. PÉREZ TREMP: *Constitución española y Comunidad europea*, Civitas, Madrid, 1993.

¹¹ En concreto, ver J. RODRÍGUEZ ZAPATA: «Los tratados internacionales y los controles de constitucionalidad» en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, 1981, pp. 481 y ss.

nica de la reciprocidad, el TC (en la primera ocasión en que, por cierto, ejercitaba el proceso de control previo de constitucionalidad de tratados internacionales previsto en el propia CE, art. 95.2, y en la IOTC, art. 78) ha concluido dictaminando la necesidad ineluctable de proceder, nada más y nada menos, a la reforma previa de la Constitución (mediante el procedimiento menos agravado, del art. 167 CE): no resulta posible, en virtud de las potencialidades integradoras del art. 93 CE, extender en beneficio de extranjeros el disfrute de derechos cuya titularidad reserva, en principio, la *Lex Leguum sólo a los nacionales*. De acuerdo con la doctrina sentada por el TC, esta modificación de la Constitución (la primera y, hasta hoy, la única) en virtud de la Reforma Constitucional aprobada por las Cortes Generales y sancionada por S.M. el Rey el 27 de agosto de 1992, con anterioridad a la ratificación definitiva del TUE¹².

2. Pero, en segundo lugar, el TC incorpora a su pronunciamiento la reafirmación de una serie de *principios hermenéuticos acerca de la relación entre los sistemas de fuentes constitucional, de un lado, y eurocomunitario, de otro*, que, apretadamente (y sin perjuicio de su reiteración con ocasión del comentario en los restantes extremos de nuestro examen) pueden resumirse en las siguientes ideas claves:

- a) Los conflictos suscitados entre el Derecho interno y el Derecho comunitario no tienen, *per se*, relevancia constitucional. Consecuentemente, los problemas concretos de aplicabilidad de normas comunitarias incompatibles con normas válidas de Derecho interno, deben ser solventados por la jurisdicción ordinaria (esto es, el Poder Judicial) mediante las técnicas que el ordenamiento, en su totalidad, pone a su disposición, e incluyendo, por tanto, la técnica de colaboración con el TJ, con sede en Luxemburgo, impresa en la denominada «cuestión prejudicial» del art. 177 TCEE;
- b) En congruencia con la explícita opción doctrinal que se acaba de exponer (y que, como se comprueba, difiere de las primeras posiciones, marcadamente *dualistas*, sostenidas en su día por la Corte Constitucional italiana), el TC español entiende que *ni toda (aparente o real) violación del derecho comunitario incorpora mecánica-*

¹² El TC contradecía de este modo las tesis expuestas desde sectores minoritarios de la doctrina (así, J. DE ESTEBAN y M. MARTÍNEZ CUADRADO) en favor de la necesidad de acudir al procedimiento de reforma extremadamente agravada del art. 168 CE, toda vez que, entendían, la cuestión afectaba no sólo al art. 13 CE, sino también, por relación con éste, al art. 23 CE (reserva a los españoles de los derechos de participación política por la vía del sufragio y de acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad y con arreglo a la ley), derecho fundamental que demanda la activación de la técnica de reforma hiperrígida con disolución de las Cámaras, ratificación de la iniciativa por las nuevas Cortes Generales así electas, y referéndum obligatorio para su definitiva adopción.

mente una violación del art. 93 CE, ni la competencia del Juez ordinario para satisfacer todas las pretensiones aplicando el Derecho eurocomunitario supone un desapoderamiento del propio TC para asegurar la observancia de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en el caso de que alguno de éstos pudiera verse lesionado con ocasión de la aplicación (conforme a los principios de primacía y efecto directo) de un acto eurocomunitario.

Es de esta última cuestión de la que nos ocupamos en el siguiente apartado.

III. ORDEN COMUNITARIO Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Los problemas planteados por la primacía eurocomunitarias y la aseguración de los derechos protegidos por las Constituciones europeas han emergido, en el curso de los últimos años, como una prioridad capital de los iuspublicistas europeos¹³. Tan es así que, de manera llamativa, proliferan tanto las reflexiones doctrinales sobre la protección de los derechos y libertades públicas en el nivel europeo como las iniciativas políticas e institucionales (especialmente, en el seno del Parlamento europeo) destinadas a robustecer este nivel de tutela¹⁴. Por su parte, la imbricación entre los ámbitos del Consejo de Europa (y su producto, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, CEDH, de 4 de noviembre de 1950) y eurocomunitario (los Tratados de 1951 y 1957, plus el AUE de 1986 y el TUE de 1992) se ha destacado como la principal veta de análisis. En esta línea se sopesan las ventajas e inconvenientes de una eventual ratificación del CEDH, así como de lo que todo ello comportaría en lo tocante a la difícil conjugación de las competencias del TEDH, con sede en Estrasburgo, y del TJCE, con sede en Luxemburgo¹⁵.

¹³ Una exposición general de la cuestión puede encontrarse en L. M. Díez PICAZO: «Una Constitución sin declaración de derechos», en *REDC* n.º 32, 1991, pp. 155 y ss. Del mismo autor, ver también la síntesis sobre las variantes teóricas de la idea de Constitución subyacentes en la construcción europea: «Reflexiones sobre la idea de Constitución europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993.

¹⁴ Para una visión general de la cuestión, véase D. LÓPEZ GARRIDO: *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, Tecnos, Madrid, 1987.

¹⁵ Para una breve introducción a los problemas constitucionales derivados de la imbricación del orden eurocomunitario y el sistema de protección de los derechos humanos fundado en el CEDH de Roma de 1950, así como de las perspectivas de incorporación de este último al sistema comunitario, véase A. RALLO LOMBARTE: «Los derechos de los ciudadanos europeos», en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furrió Ceriol*, n.º 5, Valencia, 1993, pp. 67 y ss.

También aquí, la cuestión se ha planteado con intensidad análoga en otros países en los cuales (como Italia y Alemania) se superponen la tutela judicial de los derechos de la persona con técnicas específicas de protección de esos mismos derechos encomendadas a las Cortes de jurisdicción constitucional concentrada. Ahora bien, cabe decir que el TC ha conseguido sortear las dificultades de ajuste experimentadas en la jurisprudencia constitucional italiana (expresada en la contraposición de las sentencias *Frontini*, 1973, y *Granital*, 1984) y alemana (en la contraposición de las sentencias *Solange I*, 1974 y *Solange II*, 1986), sintentizando las enseñanzas desprendidas por esas secuencias doctrinales y prácticas registradas en ordenamientos que presentan similitudes estructurales patentes con respecto al español¹⁶.

Así, renunciando tanto a la importación de la doctrina dualista cuanto a la reserva, en sede preventiva, del monopolio garancial de los derechos constitucionales, el TC se ha preocupado en subrayar, desde su primera jurisprudencial al respecto (STC 137/89), que en ningún caso el Derecho comunitario (sea este primario o derivado) puede ser utilizado como parámetro de constitucionalidad, (integrativo, por tanto, del denominado en España «bloque de la constitucionalidad»¹⁷) de normas infraconstitucionales de Derecho interno. La proyección de esta doctrina en el campo material de los derechos fundamentales encuentra un jalón de importancia con ocasión de la STC 18/91, de 14 de febrero¹⁸ (con criterios reiterados en la STC 145/91, de 1 de julio), en la que el TC somete a examen la compatibilidad con el Derecho eurocomunitario de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG, LO 5/85, de 19 de junio) reguladora de las Elecciones al Parlamento Europeo (en concreto, la incompatibilidad establecida entre el mandato parlamentario interno y el europeo, y la circunscripción electoral única na-

¹⁶ Para un análisis certero de la imbricación, en este punto, de las jurisprudencias procedentes de las Cortes Constitucionales europeas y la del TJCE, acúdase a G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: «Tribunales Constitucionales y Derecho Comunitario», en AA.VV. *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Prof. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 1.177 y ss. Acerca de la evolución jurisprudencial verificada en los casos italiano y español (con referencias también a la experiencia alemana), véase la exposición de G. RUIZ-RICO y G. PÉREZ BURKHARDT: «Control de constitucionalidad: primacía y límites del Derecho comunitario europeo. Casos italiano y español», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 31, 1994, pp. 72 y ss.

¹⁷ Sobre la acuñación jurisprudencial-constitucional del «bloque de la constitucionalidad» (conjunto de normas paramétricas del enjuiciamiento de la constitucionalidad de otras normas), acúdase a la exposición del F. RUBIO LLORENTE: «El bloque de la constitucionalidad», en *REDC* n.º 30, 1991, publicado también en *La forma del Poder*, CEC, Madrid, 1994.

¹⁸ Sentencia dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco contra la modificación de la LOREG operada por la LO 1/87, introduciendo preceptos para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo.

cional. Sentada la naturaleza «infraconstitucional» del problema (y, congruentemente, del propio orden eurocomunitario), se trata aquí de asumir, en sede jurisdiccional ordinaria, la selección (y aplicación) de la normativa aplicable.

Pero, probablemente, la primera ocasión en la que con claridad va a ser abordada la cuestión de la alegada contradicción entre actos comunitarios y el orden constitucional en el ámbito de los derechos fundamentales va a ser el caso *Apescos* (o acceso a *Caladeros de Pesca*), STC 64/91, de 20 de febrero.

Subraya el TC en esta sentencia (un caso de amparo, en el que se ventilaba una supuesta vulneración del principio de igualdad del art. 14 CE en el acceso a caladeros pesqueros, en aplicación de la normativa eurocomunitaria) que el orden comunitario no constituye por sí, tampoco en esta materia, un *canon de constitucionalidad autónomo* para la determinación del régimen de disfrute de los derechos fundamentales. Pero establece, al mismo tiempo, un importante principio interpretativo y aplicativo: en virtud del art. 10.2 CE («Las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas por la Constitución serán interpretadas de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos internacionales ratificados por España»), los actos comunitarios pueden ser utilizados para delimitar el alcance de los derechos constitucionalmente protegidos (*aunque no, reiteramos, para «constitucionalizar» otros nuevos por vía eurocomunitaria*) desde el bienentendido de que esta integración hermenéutica no podrá perjudicar el estatuto interno de los mismos. Al tiempo, la aportación del Derecho constitucional español pasa a integrar el *acquis* al que reiteradamente aluden varios preceptos comunitarios (arts. F y G TUE) cuando consagran la relevancia de las «*tradiciones constitucionales de los Estados miembros*» así como de los «*principios generales del Derecho*».

Cierto, en definitiva, que el TC español incorpora como uno de sus cometidos distintivos la garantía de los derechos constitucionalizados a través del proceso de amparo (arts. 53.2 y 161.b CE, arts. 41 a 55 LOTC). Pero cierto también que, intentando esquivar el acometimiento expreso que en la materia ha tenido que afrontar en el pasado su homólogo alemán de Karlsruhe, el TC español lanza un mensaje en el que se condensan tanto el recordatorio de su función tuitiva de derechos a los órganos ordinarios del Poder Judicial cuanto el recordatorio a todos los poderes públicos (contra cuyas hipotéticas lesiones de derechos fundamentales prevé la Constitución el amparo) de que en ningún caso el deber de aplicar y/o ejecutar actos comunitarios «*transustancia*» a estos poderes internos en «*órganos comunitarios*», del mismo modo en que los principios de primacía y efecto directo no suponen perjuicio para la superior vinculación que todos los poderes del

Estado deben observar, de manera permanente, respecto de la Constitución (art. 9.1 CE).

En la primera de estas consideraciones doctrinales se encierra, a su vez, el recordatorio de que, dada su naturaleza ordinamental autónoma, el sistema comunitario contempla su propio aparato normo-institucional de protección. A la cabeza de éste se ha situado al TJCE, institución capital en la promoción de la idea de una «*constitución eurocomunitaria*», como genuino garante de la «*legalidad comunitaria*» por las distintas vías procesales de acción de las que dispone (anulación, omisión, violación de los Tratados...) y muy cualificadamente por la vía de la técnica *incidental* de la llamada *cuestión prejudicial* del art. 177 TCEE. Pues bien, a este respecto, viene a recordar el TC, el ordenamiento interno (Título VI CE, del «*Poder Judicial*» y Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Judicial, LO 6/85, de 1 de julio) ha emplazado al *Juez ordinario predeterminado por la Ley* (art. 24.2 CE) en la calidad de verdadero *Juez comunitario*, aplicador del orden jurídico comunitario, y colaborador con el TJCE en la tarea de propiciar la correcta interpretación y la uniforme aplicación de su sistema normativo¹⁹.

Una premisa se desprende implícitamente de esta doctrina: como no podría ser de otra manera, ha de entenderse intocada la competencia del TC para garantizar la integridad del régimen normativo y de disfrute del sistema de derechos y libertades constitucionalizados. Primero en sus SSTC 112/91 y 145/91, y con posterioridad, de nuevo, en su Declaración de 1 de julio de 1992, así como en una ulterior cadena de pronunciamientos en los respectivos procesos de amparo en relación con la tutela del derecho de libre asociación (art. 22 CE) y de tutela judicial efectiva (por incorrecta selección de la norma aplicable al caso: art. 24.1 CE) frente a alegaciones de intrusismo (actividad tipificada como delito en la legislación penal: arts. 372 y 521 del Código Penal entonces vigentes) en el ejercicio de actividades profesionales sin al debida colegiación profesional (SSTC 111/93, de 25 de marzo, y 74/94, de 14 de marzo), el TC va efectivamente a reafirmar con rotundidad su jurisdicción garancial de los derechos frente a hipotéticos casos de flagrante violación del régimen constitucional de aquéllos por la supuesta aplicación de actos comunitarios.

¹⁹ Sobre esta dimensión del Juez nacional español como juez eurocomunitario, véanse los trabajos de D. RUIZ-JARABO: «*Aplicación del Derecho comunitario europeo por los órganos jurisdiccionales españoles*», *Gaceta Jurídica CEE* 13, 1990, pp. 11 y ss.; *El Juez nacional como Juez comunitario*, Madrid, 1993. Acerca del interesante problema planteado por la alegación de supuesta violación del derecho a la tutela judicial efectiva por la negativa del Juez a plantear, a requerimiento de parte, la cuestión incidental de prejudicialidad ante el TJCE, véase R. ALONSO GARCÍA & J. M. BAÑO LEÓN: «*El recurso de amparo frente a la negativa a plantear la cuestión prejudicial ante el TJCE*», en *REDC* n.º 29, 1990, pp. 193 y ss.

En este orden de consideraciones, dos observaciones pueden servirnos para cerrar una apretada exposición de la cuestión:

- a) De un primer lado, al igual que ha venido sucediendo en los debates doctrinales suscitados en los países de nuestro entorno, tanto la doctrina especializada como los operadores jurídicos han tendido a contemplar como altamente improbable un supuesto práctico en el que cual la alegada aplicación de un acto comunitario deba entenderse conducente a una aplastante y manifiesta conculcación de un derecho en su respectivo marco de protección constitucional.
- b) De otro lado, tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional del TC convergen con las análogas de otros ordenamientos europeos en un esfuerzo colectivo: allanar dificultades a la integración europea, apuntalando las bases (doctrina y cultura jurídicas) desde las que considerar satisfactorio y bastante el nivel de protección que los derechos y libertades públicas disfrutaban en el sistema eurocomunitario, vista la compartición de una *tradición común* de respecto y garantía por los derechos subjetivos de la personalidad, así como la vigencia de una cultura igualmente compartida de valores y principios, cimiento a su vez de un emergente: «Derecho constitucional común europeo» del que, cada vez más resueltamente (y con mejores argumentos), viene hablando la mejor doctrina comparatista europea (Böckenforde, Häberle, Pizzorusso, Cappelletti, Hartley, Weiler, Rubio Llorente, por señalar sólo algunos de sus exponentes)²⁰.

IV. ORDEN COMUNITARIO Y ORDEN COMPETENCIAL INTERNO

Como habíamos anticipado, la repercusión del acceso de España a las Comunidades Europeas, en simultaneidad al ingente esfuerzo, en el orden interno, de construcción de un Estado territorialmente compuesto, ha sido, por muy buenas razones, uno de los elementos temáticos que más han contribuido a animar el debate iuspublicista español en los últimos diez años²¹. Son muchas las proyecciones de esta discusión general que han alcanzado extraordinaria prominencia política: piénsese, como

²⁰ Una inteligente introducción a las variantes doctrinales de esta emergente apuesta por la conformación, como categoría iuspublicista, de un contemporáneo Derecho Constitucional europeo, puede ser encontrada en L. M. DÍEZ PICAZO: «Reflexiones sobre la idea de Constitución europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, y en la bibliografía allí citada.

²¹ Con carácter general, véanse las documentadas monografías de I. LASAGABASTER: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, IVAP, Oñati, 1986; P. PÉREZ

mero botón de muestra, en la participación de las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.) en ese concreto dominio de la *acción exterior del Estado*²² (reservada por la Constitución a la competencia exclusiva de sus «poderes centrales», art. 149.1.3 CE) que integra la construcción europea (esto es, internamente, la participación «ascendente» de las CC.AA. en la configuración de la voluntad del Estado, y «descendente» en la ejecución de actos y políticas comunitarias, así como, externamente, en la promoción autonómica de una política europea de cada C.A. que llegue a comprender, incluso, oficinas *cuasidiplomáticas* de representación de intereses en Bruselas)²³.

Dejando de lado, a los efectos de esta síntesis, la dimensión «exterior» de la actividad desplegada por las CC.AA. en el ejercicio legítimo de sus distintos títulos competenciales y en la gestión de sus intereses (pesca, turismo, cultura, industria, por señalar algunos ejemplos), parece evidente que la problemática abocada a encontrar algún tipo de traducción en la sede de la jurisdicción constitucional debía ser la residenciada en torno a las imperativas relaciones de cooperación interinstitucional (y especialmente, intergubernamental) entre el Estado y las CC.AA. de cara al desenvolvimiento de dicha acción exterior. Sumariamente expuesto, el catálogo de cuestiones a afrontar comprendería, cuando menos, la heterogénea ordenación estatutario-autonómica de las capacidades de las CC.AA. para participar en la celebración de Tratados internacionales, en la ejecución de los actos derivados del Derecho convencional y en la gestión de políticas puestas en marcha desde instancias o instituciones de ámbito supranacional.

De forma bien comprensible, la dimensión fundamental de esta repercusión tiene lugar, específicamente, en la redefinición de un «orden constitucional de distribución de competencias» que hasta el momento del acceso de España a las Comunidades Europeas tenía en el Derecho interno (y, más concretamente, en la propia Constitución, en los Estatutos de Autonomía y demás normas componentes del «bloque de la constitucionalidad») el único parámetro de referencia para la determinación del «orden competencial». Y también por buenas razones, inmensa y compleja ha sido la labor emprendida y desarrollada, a menudo con técnicas altamente constructivistas, por el TC en su jurisprudencia, hasta el punto de que el protagonismo de la doctrina contenida en sus sentencias con mo-

TREMP: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1989 y A. PÉREZ CALVO: *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, 1993.

²² Sobre este concepto, consúltese la monografía de A. REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984.

²³ Una introducción a los varios frentes de reflexión aquí comprendidos, así como bibliografía complementaria al respecto, puede hallarse en la lectura de F. FERNÁNDEZ SEGADO: «Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional», en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 16, 1993, pp. 9 y ss.

tivo de conflictos competenciales ha permitido a la doctrina teorizar sobre un genuino «Estado jurisprudencial autonómico»²⁴.

Pues bien, condensadamente, son unos pocos los principios que estructuran la lectura que el TC ha efectuado acerca de la imbricación de este orden competencial con el sistema de Derecho eurocomunitario. El primero de ellos emerge naturalidad de la mera recepción en el Derecho interno del principio eurocomunitario de la *autonomía institucional*. Inevitablemente desgranado por la jurisprudencia de TJCE en el entendimiento de casos afectantes a la responsabilidad de Estados —dotados de algún nivel de complejidad en su estructuración territorial interna (así, *Comisión v. Bélgica*, 1980; *Comisión v. Italia*, 1984), el principio de autonomía institucional expresa la responsabilidad internacional de los Estados (en cuanto *Atlas Partes Contratantes* partícipes de los Tratados) en la ejecución y garantía de aplicación del Derecho Comunitario, bajo la sujeción a los postulados de *primacía*, *efecto directo* y *aplicación uniforme*, en modo que la distribución interna de competencias no perjudicase en ningún caso el alcance o la eficacia del orden comunitario.

A partir de ahí, primordial preocupación, no sólo del iuspublicismo sino del sistema político e institucional del Estado de las Autonomías, iba a pivotar sobre los problemas derivados de la constitucionalmente imperativa participación de las CC.AA en la aplicación y ejecución de los actos y de las políticas de origen eurocomunitario. En este ámbito conviene empezar por subrayar que nadie en España sostuvo, en ningún momento del desarrollo evolutivo del propio Estado autonómico, que las CC.AA debieran permanecer enajenadas a esta proyección en clave interna de la construcción europea.

La discusión doctrinal, por contra, estribaría exclusivamente en la localización de los títulos competenciales bajo los que albergar la participación (normativa, ejecutiva, gestora y administrativa de fondos comunitarios) de las CC.AA. Lo cierto es que, más allá de la discusión doctrinal, la jurisprudencia constitucional del TC ha venido a dar la razón a la opinión de los autores que desde el comienzo sostuvieron que las facultades de las CC.AA. para actuar el Derecho eurocomunitario debían ponerse en relación sola y exclusivamente de la distribución material interna de competencias Estado/CC.AA, y no, como propugnaban las tesis más «*estatualistas*», de la competencia general (exclusiva) del Estado sobre las «*relaciones internacionales*» y *consiguientemente*, sobre la ejecución de los *Tratados internacionales* (art. 149.1.3 CE).

A través de una cadena de sentencias (no siempre suficientemente matizadas), el TC ha venido delimitando el sentido más estricto de esa

²⁴ Cfr. M. ARAGÓN: «¿Estado jurisprudencial autonómico?», en *Jornadas de Derecho Público*, Oñate, 1987.

referencia constitucional a las «relaciones internacionales» para hacerla descansar sobre el monopolio estatal del derecho a contraer obligaciones internacionales (el *ius ad tractatum* y el *ius ad contrahendi*, STC 154/85 Y 137/89), el derecho a ostentar y a acreditar representación diplomática (*ius ad legationis*, STC 165/94, caso de la *Oficina Casca en Bruselas*), el derecho a contraer responsabilidades internacionales y la potestad de diseñar y dirigir la política exterior del Estado (art. 97 CE).

Ahora bien, sentado lo anterior, la intelección constitucionalmente correcta de esta reserva genérica de competencia estatal sobre las «relaciones internacionales» no podría —no puede, en ningún caso— conducir a la obliteración de las competencias legítimamente asumidas por las CC.AA en sus correspondientes Estatutos o en las leyes de transferencia o delegación, en modo que la «*cesión de soberanía*» contemplada en la adhesión a las Comunidades Europeas supusiese, en el plano jurídico, una inconfesada e implícita redefinición *in toto* del orden competencial. De modo que, en pocas palabras, el impacto del sistema jurídico-comunitario sobre la estructuración territorial del Estado exigía a éste arrostrar una consecuencia inducida: el arbitrio de un conjunto de fórmulas de cooperación y/o colaboración interinstitucional (Estado/CC.AA) por los que vertebrar, normativa e institucionalmente, la participación ascendente y descendente de las CC.AA. en los planos de la construcción eurocomunitaria en los que se ventilaran asuntos de su competencia.

Papel crucial en este esquema, todavía hoy sometido a una pauta de configuración evolutiva, ha sido el desempeñado por las *Conferencias Sectoriales* (órganos permanentes de colaboración intergubernamental, de composición paritaria entre las CC.AA y la Administración del Estado, bajo la presidencia del ministro del ramo), y en forma muy especial de la *Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas* (institucionalizada sólo en 1992, y regulada por Ley en 1997, pero en cuyo seno se han adoptado importantes Acuerdos de Cooperación, entre ellos el relativo a las modalidades de participación de las CC.AA. en la definición y en la ejecución de actos y políticas eurocomunitarias).

En lo que se refiere, estrictamente, a la afirmación jurisprudencial del principio de respeto a las atribuciones asumidas por las CC.AA, de acuerdo con los criterios generales de distribución material del orden competencial, debe señalarse aquí la relevante sentencia 252/88, de 20 de diciembre (caso *Carnes frescas*). El epicentro del debate residía en determinar si una Directiva comunitaria podía o no repercutir en la «retribución» de competencias, por vía eurocomunitaria, a las instituciones generales del Estado. El TC resolvió el caso apelando a la observancia de la distribución material de competencias efectuada a través de los actos de Derecho interno integradores del orden competencial preexistente, sentando así una doctrina —confirmativa, por lo demás, de una extendi-

da percepción doctrina a ese respecto²⁵—, que ha sido ratificada con posterioridad en numerosas ocasiones.

En una de ellas (en concreto, en la STC 79/92, de 28 de mayo), el TC sustanció nada menos que quince conflictos de competencia acumulados, en los que se enfrentaba al Estado con un nutrido grupo de CC.AA, acerca de la titularidad de la competencia material para la gestión de los Fondos europeos correspondientes al FEOGA (Orientación y Garantía). Nuevamente la sentencia perseveró en la doctrina según la cual los criterios de distribución y compartición interna de competencias no debían verse alterados por la ponderación de fuentes o actos normativos eurocomunitarios. La competencia genérica para la ejecución de fuentes convencionales de Derecho internacionales (Tratados, Convenios y Acuerdos) no puede drenar o desdibujar, bajo el pretendido alegato de una «competencia abrasiva», ese orden competencial estructurador de un Estado territorialmente compuesto por una diversidad de entes territoriales de Derecho público, cualificados por su naturaleza materialmente constitucional, y legitimados por fuentes paraconstitucionales como son, en puridad, sus respectivos Estatutos en cuanto normas institucionales básicas (art. 147 CE).

Ello no obsta, sin embargo, al oportuno recordatorio de la cláusula contemplada en el inciso final del art. 93 CE, por la que se residencia en el Gobierno de la Nación, o en las Cortes Generales, según los casos, la responsabilidad de la aseguración del cumplimiento de las obligaciones deducidas por la pertenencia de España al orden supranacional de la Comunidad, y, ahora, de la Unión Europea.

V. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

- i) En esta breve exposición hemos intentado ofrecer una visión sinóptica de las líneas de análisis en las que con mayor nitidez ha podido percibirse, desde la perspectiva del iuspublicismo español, el impacto del Derecho eurocomunitario (fuentes originarias, secundarias y *acquis communautaire*) sobre el orden constitucional español. De entre los muchos extremos que sin duda ha planteado la interconexión de sistemas interno y eurocomunitario, y de entre los correlativos métodos de aproximación de los que cabía servirse, hemos querido centrar el foco en los que entendemos que son los tres ejes principales de validación de las fuentes y ac-

²⁵ Una exposición representativa de este criterio dominante en la doctrina puede consultarse el trabajo de M. PÉREZ GONZÁLEZ: «La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* (1986), pp. 257 y ss.

tos eurocomunitarios (sistema de fuentes; protección de derechos y orden competencial Estado/CC.AA) por los operadores jurídicos del Derecho español, y muy relevantemente de aquél que es destinatario preferencial de las normas en cuanto aplicador ordinario de las mismas: el Juez, como juez ordinario. La doctrina constitucional intelectual de esas líneas de aproximación al problema ha sido, comprensiblemente, la que nos suministran las principales sentencias del TC en las materias que hemos diferenciado.

- ii) Son todavía numerosas las incertezas y las potenciales fuentes de conflictos interordinamentales y/o internormativos que cabe razonablemente hipotetizar pro futuro, puesta la vista tanto en la calculada ambigüedad de la jurisprudencia del TC en ciertos puntos relevantes (como la cualificación, equívoca o problemática, de la naturaleza «infraconstitucional» o «constitucionalmente irrelevante» de los problemas de prelación aplicativa de normas). Ciertamente que son ya firmes, e importantes, los pronunciamientos del TC en los diferentes ejes de análisis seleccionados (la competencia del Juez en la selección y aplicación de la norma material; la ausencia de dimensión constitucional de este supuesto; la no afectación del orden competencial interno en cuanto a distribución material de atribuciones entre el Estado y las distintas CC.AA, de acuerdo con la «geometría variable» que a este orden le presten en cada caso su Estatuto y leyes complementarias...). Pero indiscutible es también que, especialmente a la luz de la configuración evolutiva de la propia Unión Europea, de la naturaleza finalista de los objetivos por los que justifica el proceso tendente a su construcción, y del alcance normativo de sus actos en los varios pilares de que se estructura (sujetos, por lo demás, a pautas actualmente en curso para su revisión y reforma), no cabe esperar palabras definitivas acerca de la definición de las reglas de relación entre uno y otro órdenes —constitucional y europeo—.
 - iii) Así, problemas persistentemente pendientes en este proceso abierto son los representados por el llamado déficit de legitimidad democrática de la Unión Europea (y, consiguientemente, de sus actos normativos) y por la permanente tensión entre los dos procesos ínsitos a la desustancialización a que se ven sometidos los contemporáneos Estados, no obstante ser, como son, los indiscutidos e insustituibles protagonistas de todos los escenarios actuales o imaginables: la pérdida de atribuciones de soberanía «ad extra» (en virtud del fenómeno de la integración supranacional), al tiempo que la reordenación «ad intra» de sus propias estructuras de composición territorial (en virtud del fenómeno de la descen-

tralización o «federalización» de Estados anteriormente unitarios o altamente centralistas).

- iv) Con todo, desafío mayúsculo para la imaginación constitucional (y, consiguientemente, para los analistas y teóricos de la política) es el que se residencia en la redefinición del dogma (en tantos sentidos ya periclitado) de la soberanía, aún lo suficientemente prestigioso como para haber actuado de apoyo para los dictámenes 308/92 y 312/92 del Consejo Constitucional francés (art. 3 de la Const. Francesa de 1958) y para la sentencia del *Bybdes Verfassungsgericht* de 12 de octubre de 1993 (art. 38 de la LF de Bonn de 1949). Aunque en España el problema no se ha planteado con virulencia análoga a aquéllos países de la Unión en los que, sea por ausencia de una explícita cláusula de integración (Irlanda: necesidad de reformar la Constitución para asumir el TUE), se por contradicciones con ciertos dogmas o principios, la Corte de jurisdicción constitucional concentrada ha debido intervenir para autorizar la adopción de los términos de Maastricht, no deja de ser verdad que la Declaración de 1 de julio de 1992 sobre la compatibilidad del TUE y la Constitución ha venido a plantear algunos delicados problemas, acaso inadvertidamente, en su esfuerzo doctrinal por dar respuesta a algunos otros.
- v) En particular —tal como ha advertido agudamente un exponente de la doctrina especializada²⁶— el TC ha proclamado que el art. 13.2 CE (en su redacción originaria, esto es, en la anterior a la modificación de la Constitución por la vía del art. 167 CE, impuesta por el pronunciamiento de incompatibilidad del art. 8.2 TCEE, redactado según el TUE, con el tenor literal originario de la Constitución, según el juicio del TC) no solamente preceptuaba, como parecía innegable, una *reserva en favor de los españoles en cuanto a la titularidad de los derechos constitucionalizados en el art. 23 CE* (participación política, directamente o por medio de representantes, en su párrafo primero, y acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad de acuerdo con los requisitos señalados por las leyes, en su párrafo segundo), «salvo lo que, en condiciones de reciprocidad, establecieran los Tratados y las leyes para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales» (art. 13.2 CE). Yendo más lejos, antes bien, el TC ha interpretado que el art. 13.2 CE *prohíbe el acceso a extranjeros (a todos los no españoles*, aun cuando nacionales de Estados euroco-

²⁶ Ver R. ALONSO GARCÍA: «Inconstitucionalidad sobrevenida del TCEE?», en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 76, 1992, pp. 599 y ss.

munitarios) a la titularidad de *la totalidad de los derechos del art. 23 CE*. Esta prohibición se extiende, por lo tanto, no solamente al sufragio sino también al acceso a las funciones y cargos públicos (en rigor, de los cargos públicos de naturaleza no política o función representativa) en condiciones de igualdad (conforme a la STC 67/89). Pues bien, esta interpretación contradice frontalmente la construcción jurisprudencial que, reiterada y firmemente, ha suscrito el TJCE en numerosas sentencias acerca de la garantía que el art. 48.2 (y de su excepción en el art. 48.4 TCEE) contempla al garantizar el libre e igual acceso a los empleos (incluidos los cargos públicos) de los ciudadanos eurocomunitarios que sean nacionales de países de la Unión. Siendo esta concreción de la libertad de circulación propugnada por el TCEE (y la correspondiente prohibición de discriminación por razones de nacionalidad) una noción jurisprudencial de cuño eurocomunitario, corresponderá y corresponde al TJCE (en la actualidad, TJ) la garantía de su observancia. Pero esa garantía resulta, hoy por hoy —y salva la eventualidad de un cambio, reorientación o modulación futurible de la jurisprudencia constitucional española— claramente inconjugable con la (seguramente innecesaria) *reserva de nacionalidad española* que la doctrina del TC ha suscrito en su Declaración de 1 de julio de 1992, al prohibir a los extranjeros (aun cuando eurocomunitarios) *acceder a nuestros cargos y a nuestras funciones públicas en condiciones de igualdad y no discriminación*.

- vi) La necesaria evolución, modulación o perfeccionamiento que esta incipiente doctrina se encuentra ya demandando, advierte a los analistas acerca de lo mucho y muy importante de cuanto cabe esperar, en el futuro más próximo, de la jurisprudencia constitucional a propósito de la imbricación continuamente problemática de los órdenes interno y europeo comunitario. Vale la pena concluir subrayando, una vez más, cómo a esta relevante tarea se encuentra desde ahora convocado no solamente el TC, sino la totalidad de los órganos integrantes del Poder Judicial, internamente estructurado y residenciado en una pluralidad de instancias y grados de jurisdicción, en estrecha colaboración (a través de la técnica de la cuestión prejudicial) con el TJ y, desde 1988, con su órgano colaborador, el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea.

Todo ello no conduce sino, en definitiva, a la ratificación del insustituible papel que los diferentes cauces y mecanismos de colaboración interinstitucional, al servicio del mutuo entendimiento y la recíproca permeación, desempeñan a la hora de la convergencia real que, también en el plano jurídico —o, quizá, más aun en este que en cualesquiera otros

planos—, es necesario apuntalar de cara a servir con mayor plenitud y eficacia el objetivo compartido al que se han autoemplazado los órdenes de los Estados que animan la Unión Europea: profundizar los niveles, hasta la fecha alcanzados, de libertad y progreso, en el marco de un sistema fundado sobre el Derecho y hecho valer en Derecho, abriendo camino a una «*unión más perfecta*» entre aquéllos, los Estados, sus pueblos y sus ciudadanos.

¿Réquiem por la Constitución? El ordenamiento constitucional en la integración comunitaria

Alberto López Basaguren*
Universidad del País Vasco

SUMARIO: I. EL DOGMA DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LOS LÍMITES A LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA.—II. LA CONFIGURACIÓN DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO COMO ORDENAMIENTO SUPRACONSTITUCIONAL Y LAS APORÍAS EN LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA.—III. ¿CONFLICTO O COOPERACIÓN? HACIA LA ARMONIZACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS EN CLAVE DE INTEGRACIÓN.

I. EL DOGMA DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LOS LÍMITES A LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA

El presente siglo se ha caracterizado, en Europa, por ser el período en el que se consagra de forma prácticamente generalizada el principio de la Constitución como norma jurídica suprema del ordenamiento, incorporando, así, la tradición norteamericana que se había ido construyendo sobre la experiencia de la *judicial review*¹, y que, como no podía ser de otra forma, va acompañado de la simultánea incorporación, igualmente generalizada en la práctica, del control de constitucionalidad de las leyes, aunque ello se haga con grandes diferencias entre unos países y otros. Este proceso queda coronado definitivamente en el constitucionalismo de la segunda posguerra, del que son descendientes directos, aunque tardíos, las denominadas Constituciones de la *seconde vague*², las Constituciones griega, portuguesa y española que nacen a lo largo de los años setenta.

* Alberto LÓPEZ BASAGUREN es Profesor Titular de Universidad de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

¹ Sobre esta cuestión nos parece obligada la referencia al ya clásico trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «La Constitución como norma jurídica», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PREDIERI, A. (dirs.): *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, pp. 95 y ss. (ahora en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1982, 2ª ed.).

² Cfr. GREWE, Costance et RUIZ FABRI, Hélène: *Droits constitutionnels européens*, París, 1995, p. 29.