

La Constitución española antes y después de Niza

Pablo Pérez Tremps

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA CONSTITUCIÓN ANTES DE NIZA.—2.1. *El fundamento constitucional de la integración es débil en España.* 2.1.1. El poder de integración como poder constitutivo y, por tanto, limitado. 2.1.2. El artículo 93 de la Constitución como fundamento «débil» de la integración. 2.2. *La respuesta al Derecho comunitario del sistema de fuentes ha sido formalmente ortodoxo.* 2.3. *Los derechos fundamentales se han comunitarizado con algunas insuficiencias.* 2.3.1. La acción normativa. 2.3.2. Protección interna y comunitaria. 2.3.3. El Derecho comunitario como parámetro interpretativo. 2.4. *Los poderes del Estado se han adaptado razonablemente.* 2.4.1. El Poder Judicial. 2.4.2. Gobierno y Administración. 2.4.3. Las Cortes Generales. 2.5. *La organización territorial del Estado sigue en busca de identidad.*—3. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DESPUÉS DE NIZA. 3.1. *El Tratado de Niza y la Constitución.* 3.2. *La necesidad de «reconstitucionalizar» la integración.* 3.3. *La necesidad de reforzar y modificar la posición de las Cortes Generales en materia europea.* 3.4. *La participación territorial: un problema estrictamente político-constitucional.*—4. UNA REFLEXIÓN FINAL: A MÁS «CONSTITUCIONALIZACIÓN COMUNITARIA», MENOS «CONSTITUCIONALIZACIÓN INTERNA».

I. INTRODUCCIÓN

La articulación entre constitución e integración europea sigue siendo, sin lugar a dudas, uno de los temas centrales de la Teoría de la Constitución al comienzo del siglo en toda Europa, como lo fue en los años anteriores, en especial a raíz del proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea. Así lo pone de manifiesto una simple ojeada por las revistas especializadas tanto de Derecho constitucional como de Derecho comunitario, que, durante los últimos veinte años, han visto un buen porcentaje de sus páginas dedicadas a la relación entre constitución e integración. Lo que se ha denominado el «Derecho constitucional de la integración», además, se ve obligado a replantearse problemas cada vez que se produce una reforma de los

Tratados constitutivos, cada vez que el «poder de integración» interno tiene que actuar, siendo así que el propio método que sigue el proceso de integración europea coloca a ese poder de integración periódicamente ante nuevos retos ya que impone esas reformas cada pocos años. La última, la operada en Niza, comporta, además, un doble reto constitucional: contrastar norma fundamental y Tratado de Niza, y empezar a contrastar la posición de las constituciones internas ante la Conferencia Intergubernamental que debe concluir en 2004, y cuyos temas centrales de estudio están determinados por la *Declaración sobre el futuro de la Unión*, que consta como Anexo al Acta Final de la Conferencia de Niza. Recuérdese, no obstante, que dicha *Declaración* cita una serie de cuestiones que la CIG 2004 «deberá abordar en particular», pero que el catálogo final de temas a tratar está determinado de forma más amplia, pero también más vaga, en la *Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea* aprobada por el Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2001.

Por tanto, un análisis constitucional de los nuevos retos de la integración resulta, necesariamente, provisional y debe tener dos puntos de referencia:

- a. Las previsiones del Tratado de Niza, pendiente además, hay que recordarlo, de resolver la difícil «papeleta» suscitada por el rechazo manifestado por la República de Irlanda mediante *referendum*, y,
- b. las previsiones específicas, pero no exhaustivas, de la Declaración sobre el futuro de la Unión, anexa al Tratado, interpretadas a la luz de la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea.

El objetivo de estas páginas, pues, es abordar esas cuestiones desde el punto de vista de la Constitución española, llevando a cabo una primera y general reflexión que, sin duda, a lo largo de los próximos meses y años debería irse completando según vayan cerrándose incógnitas y, muy probablemente, según vayan abriéndose otras.

Esa primera reflexión impone, como es obvio, arrancar del estado actual de la cuestión, es decir, de la relación entre la Constitución española y el proceso de integración europea. La complejidad de este «diagnóstico» exige, también, que se realice en términos muy generales; por otra parte, existe en España una suficiente elaboración doctrinal que, aunque rezagada respecto de la de otros países europeos, va desarrollándose cuantitativa y cualitativamente. Por último, hay que indicar que varias de las cuestiones que deben incluirse en ese «diagnóstico» van a ser tratadas de forma monográfica en otros trabajos que acompañan a éste en la presente publicación.

Realizada esa valoración del «estado de la cuestión», la exposición concluirá con algunas referencias en relación con las cuestiones apuntadas como centrales de cara a la CIG de 2004 y con el propio contenido del Tratado de Niza.

2. LA CONSTITUCIÓN ANTES DE NIZA

La primera, y más extensa parte de este trabajo, la correspondiente a la relación entre constitución e integración antes de Niza, se concreta en cinco apartados en los que se agrupan *ratione materiae* temas muy variados, y que pretenden sintetizarse con cinco afirmaciones que intentarán justificarse en los correspondientes apartados:

- El fundamento constitucional de la integración es *débil* en España.
- La respuesta al Derecho comunitario del sistema de fuentes ha sido formalmente *ortodoxo*.
- Los derechos fundamentales se han comunitarizado con algunas *insuficiencias*.
- Los poderes del Estado se han adaptado *razonablemente* a las exigencias comunitarias.
- La organización territorial del Estado sigue en *busca de identidad*, también en materia europea.

2.1. *El fundamento constitucional de la integración es débil en España*

El proceso de integración europea posee su cobertura constitucional, como es sabido, en el artículo 93 de la Norma Fundamental. El estudio del fundamento constitucional de la integración es una cuestión que ha sido abordada doctrinalmente en múltiples ocasiones¹ y con puntos de vista más o menos distintos, pero en la que pueden apreciarse algunos elementos de coincidencia mínimos. Entre esos elementos de coincidencia, hay que destacar dos; por un lado, la conciencia de que el denominado «poder de integración» del artículo 93 es un poder constituido y, por ello, limitado, y, por otro, que el artículo 93 de la Constitución ofrece un débil soporte para el ejercicio de dicho poder de integración.

2.1.1. El poder de integración como poder constituido y, por tanto, limitado

Comenzando por el carácter limitado del poder de integración en cuanto poder constituido, como se adelantaba, doctrinalmente hay acuerdo en la existencia de límites constitucionales a la cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea, límites tanto formales como materiales, por más que estos últimos no figuren de manera expresa en la Constitución y deban deducirse de ella, en especial de la soberanía que caracteriza al Estado como

¹ Sin afán exhaustivo pueden citarse los siguientes trabajos: B. ALÁEZ CORRAL, «Soberanía constitucional e integración europea», *Fundamentos* n° 1, 1998, págs. 503 y ss.; J. F. LÓPEZ AGUILAR, «Maas-tricht y la problemática de la reforma de la Constitución», *Revista de Estudios Políticos* n° 77, 1992, págs. 57 y ss.; A. LÓPEZ CASTILLO, *Constitución e integración*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1996; o P. PÉREZ TREMPES, *Constitución española y Comunidad Europea*, Madrid, 1995, págs. 65 y ss.

ente político. A clarificar esa cuestión no ha contribuido demasiado el Tribunal Constitucional en la mejor ocasión que ha tenido para ello, esto es, como consecuencia del control preventivo de constitucionalidad al que se sometió por el Gobierno el Tratado de la Unión Europea (Declaración de 1 de julio de 1992); además de que su control se vio extraordinariamente limitado por la propia consulta que le sometió el Gobierno, el Tribunal apenas se adentró en las complejas cuestiones que suscita el artículo 93 de la Constitución, afirmando que nada tenía que ver ese precepto con lo que se le planteaba, y limitándose a constatar lo que era obvio, esto es, que existía una antinomia entre el artículo 13.2 de la Norma Fundamental² y el artículo 8. B. apdo.1 del TCE (actual art. 19) según la redacción que le daba el TUE. Es verdad que el Tribunal «vistió» la resolución de dicha contradicción con afirmaciones de cierta trascendencia jurídica tales como que el poder constituyente no es susceptible de ser cedido mediante la técnica del artículo 93 de la Constitución, que el Derecho comunitario sirve para modular «el ámbito de aplicación, no el enunciado, de las reglas (constitucionales) que ... han instituido y ordenado» las competencias, que las competencias susceptibles de ser cedidas son «las potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía», o que lo que se cede no es la titularidad de la competencia sino su ejercicio. Ahora bien, dichas afirmaciones encuentran escaso desarrollo o explicación, y contrastan, por lo demás, con la visión que el propio Tribunal ha sostenido del artículo 93 como precepto de naturaleza exclusivamente «orgánico-procedimental» en su Sentencia 28/1991 (*Elecciones al Parlamento Europeo*), calificativo reiterado en la propia Declaración sobre el Tratado de la Unión Europea. Y es que, aunque, ciertamente, al caracterizar la integración como categoría constitucional podía haber ido más allá, el Tribunal Constitucional encontró un límite claro en la propia parquedad con que la Constitución acoge la institución. Como ya se adelantó, esa parquedad hace que sólo pueda, y no sin esfuerzo, construirse algún límite constitucional a la integración en la idea de soberanía como caracterización última de la existencia del Estado, y siempre a remolque de lo que se ha hecho en otros ordenamientos, y como manifestación última de la natural tensión entre Estado e integración supranacional que preside este proceso.

2.1.2. El artículo 93 de la Constitución como fundamento «débil» de la integración

La anterior consideración conduce al segundo aspecto en el que parece existir amplio acuerdo doctrinal: la «debilidad» del marco constitucional que ofrece el artículo 93 al proceso de integración europea tal y como en la ac-

² Recuérdese que, antes de su reforma, el artículo 13.2 de la Constitución establecía como única excepción al principio general de ejercicio de los derechos políticos por los españoles el ejercicio del derecho de sufragio activo (no pasivo) en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad y de acuerdo con lo establecido por un tratado o por ley.

tualidad se desenvuelve. Esta «debilidad» fue puesta de manifiesto, en un primer momento, invocando la escasa rigidez con que las decisiones de integración han de adoptarse: la mayoría absoluta derivada de la exigencia de ley orgánica³. Con posterioridad, esa crítica se ha visto ampliada por lo que se refiere a los aspectos materiales; la parquedad del artículo 93 contrasta con las reformas constitucionales introducidas en buena parte de los países comunitarios con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht, y, en menor medida, con ocasión del proceso de ratificación del Tratado de Amsterdam, reformas que, de una manera u otra, venían a poner de manifiesto que la Unión Europea suponía un cambio cualitativo y no sólo cuantitativo respecto de las viejas Comunidades Europeas⁴. En efecto, reformas como la alemana, la francesa o la portuguesa, por ejemplo, han servido para introducir límites materiales expresos a la integración que tienden a salvaguardar la soberanía estatal y principios básicos de la estructura constitucional, en especial, el sistema democrático, la defensa de los derechos fundamentales y la estructura territorial del Estado. Al mismo tiempo, esas reformas han ido a veces acompañadas de cambios en los procedimientos constitucionales de ejercicio del poder de integración, haciendo los procedimientos más rígidos, acercándolos o identificándolos, incluso, a la propia reforma constitucional.

En España, sin embargo, el mismo precepto pensado para el ingreso en las Comunidades Europeas ha servido para hacer efectiva la transformación de éstas en la Unión Europea, con lo que ello ha supuesto: muy singularmente, abrir el paso a una política monetaria común, a un Banco Central Europeo, y a una moneda común. Lo que en otros países se consideró que representaba una nueva realidad en la integración que afectaba de manera esencial a la soberanía del Estado, y para la que resultaban insuficientes las viejas cláusulas constitucionales de apertura, en España, de hecho, se ha considerado un ejercicio más del poder de integración. Cierto es que, desde el punto de vista doctrinal, la puesta de manifiesto de la dimensión constitucional cualitativamente distinta que representaba el Tratado de Maastricht se produjo en buena medida *ex post facto*, esto es, una vez ratificado dicho Tratado, demostrando una «lenta capacidad de reacción» ante un problema nuevo. Por otra parte, no faltaron voces que, de una forma u otra, reprocharon al Tribunal Constitucional que no incidiera en la singularidad constitucional que representaba el Tratado de Maastricht con ocasión del control previo de constitucionalidad que debió ejercer⁵. Sin em-

³ A. REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid 1984, p. 27.

⁴ Una exposición de este proceso puede verse en F. LAURSEN y S. VANHOONACKER, *The ratification of the Maastricht Treaty*, EIPA, Maastricht, 1994; también P. PÉREZ TREMPES, «Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho Comparado», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n.º 18 mon., 1994, págs. 49-85. Por otro lado, las constituciones de los países que se integraron después de la aprobación del TUE también responden al modelo de las constituciones materialmente «exigentes» respecto del proceso de integración.

⁵ Véase en este sentido, por ejemplo, A. MANGAS MARTÍN, «La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente», *Revista Española de Derecho Internacional* 2 (1992), págs. 383-384.

bargo, dado el sistema de justicia constitucional existente en España, que responde el principio de justicia rogada, plantearse el Tribunal cuestiones que nadie había sometido a su consideración hubiera supuesto un exceso en su actuación contrario a ese principio de justicia rogada y al principio de *self restraint* que debe presidir la actuación de un Tribunal Constitucional ⁶.

Pero, más allá, incluso, de la transformación que el Tratado de Maastricht introdujo en las estructuras constitucionales estatales, en especial, con la implantación de la política económica y monetaria, ese Tratado ha supuesto modificar las propias estructuras jurídicas comunitarias, de manera que resulta al menos dudoso que la previsión del artículo 93 de la Constitución de técnicas de integración, entendidas en contraposición a las de cooperación, sirva para dar cobertura a la nueva y compleja realidad de la Unión Europea. La cuestión ha quedado puesta especialmente de manifiesto con la aprobación del Tratado de Amsterdam y el desarrollo de los pilares de cooperación, sobre todo del tercer pilar de Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal, cuyo funcionamiento, aunque no responde al esquema jurídico de la integración, tampoco parece encajar plenamente en las tradicionales técnicas de la cooperación, cuestionándose, por ejemplo, la cobertura constitucional de las decisiones marco del artículo 34.2.b). Adentrarse en este tema resultaría muy complejo ⁷, por lo que me limito a constatar que la Unión Europea, en la medida en que ha complicado su estructura y mecanismos de funcionamiento, se sale del molde constitucional diseñado en los años 50 y 60, del que la Constitución española es tributaria, y que otros ordenamientos han superado. Téngase presente, por otra parte, que en aquellos Estados en los que no se han modificado las estructuras constitucionales para adecuarse a las nuevas dimensiones de la integración, singularmente Italia, existe un amplio consenso sobre la necesidad de llevar a cabo dicha modificación por la insuficiencia del marco constitucional existente ⁸.

En definitiva, pues, si el fundamento constitucional de la integración europea presenta, como ha puesto de manifiesto RUBIO LLORENTE, serias deficiencias en todos los Estados ⁹, esas deficiencias son aún mayores en el ordenamiento español, que omite toda referencia expresa a los límites que la Constitución impone a esa integración, con los riesgos que ello comporta.

⁶ Véase, por ejemplo, P. PÉREZ TREMPs, «Art. 78», en J. L. Requejo Pagés (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE/Tribunal Constitucional, Madrid 2001.

⁷ Me remito al trabajo de J. DONAIRE VILLA, «El Tratado de Amsterdam y la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 54, 1998, págs. 119 y ss. Este autor se ocupa de la cuestión más en detalle en su trabajo *La Constitución y el acervo de Schengen*, Tirant lo Blanch, Valencia 2002.

⁸ Entre la bibliografía al respecto puede verse M. CARTABIA y J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa*, Il Mulino, Bolonia 2000, págs. 129 y ss.; o C. CULTI GIALDINO, «Revisione costituzionale ed Unione Europea: prime osservazioni sul progetto della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali», *Rivista di Diritto Europeo* n° 2, 1997, págs. 205 y ss.

⁹ Véase su trabajo «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 48, 1996, págs. 18 y ss.

Es verdad, en todo caso, que esos riesgos están atemperados por el mayor dinamismo de otros ordenamientos, que, en un efecto expansivo de «simpatía» constitucional encuadrable en eso que se ha denominado el «Derecho constitucional común europeo»¹⁰, exigen que la integración se desenvuelva dentro de pautas que respeten mínimamente la soberanía de los Estados (Francia y Dinamarca, sobre todo), y los principales logros de libertad y democracia (Italia y República Federal de Alemania, especialmente).

2.2. *La respuesta al Derecho comunitario del sistema de fuentes ha sido formalmente ortodoxo*

La segunda cuestión a la que va a hacerse referencia es la relativa a la adecuación del sistema de fuentes a los retos que le suscita el Derecho comunitario. A este respecto hay que comenzar por destacar que el carácter limitado constitucionalmente del poder de integración no ha comportado conflictos reales a la hora de dar aplicación al Derecho comunitario en España, en contra de lo sucedido en otros países. Por el contrario, podría afirmarse que España ha resultado un estado casi «ejemplar» desde la lógica jurídica comunitaria. Esta afirmación no hay que entenderla, claro está, como una valoración de la corrección o incorrección en el cumplimiento de las obligaciones concretas adquiridas frente a la Unión Europea¹¹, sino a la asunción de los principios jurídicos básicos que articulan las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho interno.

Comenzando por la aplicabilidad del Derecho comunitario, tanto la primacía como el efecto directo forman parte pacífica de nuestro acervo jurídico, habiendo sido aceptados doctrinalmente y por las jurisprudencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, sin que se hayan planteado problemas graves que los cuestionen, como fueron, sobre todo, los que se suscitaban en Italia hasta la SCC 170/1984 (as. *Granital*) con respecto a la relación entre norma comunitaria y ley interna posterior, o los que durante algunos años también estuvieron presentes en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés sentada en la Sentencia de 22 de diciembre de 1978 (as. *Cohn-Bendit*) en relación con la doctrina del efecto directo de las directivas comunitarias. Ciertamente, la «ejemplaridad» española ha resultado bastante sencilla ya que, en el momento en que se produjo la incorporación de España a las Comunidades Europeas, los problemas de articulación se encontraban prácticamente pacificados en los demás países, sin perjuicio de que algunos elementos teóricos de dicha articulación pudieran y puedan estar aún vivos.

¹⁰ P. HÄBERLE, «Derecho Constitucional Común Europeo», *Revista de Estudios Políticos* n° 79, 1993, págs. 7 y ss. Véase, también, A. PIZZO RUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bolonia, 2002.

¹¹ Para un seguimiento de esta cuestión el mejor instrumento sigue siendo los Informes anuales de la Comisión Europea sobre el cumplimiento del Derecho comunitario por los estados miembros.

Dos excepciones cabe indicar en todo caso a la regla. Por un lado, una serie de sentencias de la vieja Sala III^a del Tribunal Supremo de finales de 1990 defendió, como *obiter dictum*, la vieja doctrina italiana, hacía tiempo ya superada, de que la supremacía de la norma comunitaria sobre la ley estatal sólo podía hacerse efectiva a partir de la declaración de inconstitucionalidad de esta última; sin embargo, esta «originalidad» no pasó de ser una excepción sin efectos prácticos por tratarse, como decía, de *obiter dicta*, aunque fue criticada en el anual informe de la Comisión Europea sobre el cumplimiento del Derecho comunitario por los Estados miembros, y que se vio contradicha tanto por otras decisiones del Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional; éste, singularmente, en su Sentencia 28/1991 (*Elecciones al Parlamento Europeo*), dejó claro que el conflicto entre ley estatal posterior y norma comunitaria corresponde resolverlo a los jueces y tribunales ordinarios, negando la naturaleza constitucional del conflicto.

La segunda excepción ha sido puesta especialmente de manifiesto por los comunitaristas, y procede de la crítica llevada a cabo a la afirmación que el Tribunal Constitucional hiciera precisamente en la Sentencia que se acaba de citar de que el conflicto entre ley interna y norma comunitaria «es un conflicto de normas infraconstitucionales»; esta calificación, reiterada posteriormente en la STC 64/1991 (*APESCO*), ha sido vista como un cuestionamiento del principio de primacía tal y como es comprendido por la jurisprudencia comunitaria¹², y aun después, se vio como uno de los pocos elementos de fricción entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades y nuestros más altos tribunales¹³. Ciertamente, el calificativo de «infraconstitucional» no es seguramente el más afortunado, pero ni resulta totalmente incoherente con el carácter constituido de la integración ni, sobre todo, deja de ser cierto visto desde la perspectiva procesal (que no material) en la que se situó la afirmación¹⁴.

Pero, al margen de las anteriores cuestiones, casi anecdóticas, hay que insistir en que las estructuras jurídicas comunitarias han tenido un encaje bastante pacífico en el ordenamiento español. Por otra parte, éste tampoco ha visto sensiblemente alteradas sus estructuras de producción jurídica, que han dado respuesta a las exigencias comunitarias sin «traumas» formales, y reproduciendo sólo las tradicionales cuestiones planteadas en otros ordena-

¹² Entre las primeras críticas puede verse la de A. MANGAS MARTÍN, «La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario», *Revista de Instituciones Europeas* n° 2, 1991, págs. 618-619.

¹³ G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y A. VALLE GÁLVEZ, «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* n° 2, 1997, pág. 365; debe dejarse constancia que en el seno del propio Tribunal Constitucional no han faltado voces que, forzando quizá lo que debe ser un Voto Particular, se han desmarcado de dicha afirmación; es el caso del Magistrado J. González-Campos en su Voto Particular a la STC 45/1996 (*Limpiador de canales*).

¹⁴ A este respecto puede verse P. PÉREZ TREMPs, *Constitución Española y Comunidad Europea*, cit., págs. 147 y ss.

mientos de los Estados miembros de tipo parlamentario: los límites al uso del decreto-ley para la ejecución del Derecho comunitario, la utilización de las técnicas de delegación legislativa con ese mismo fin, la suficiencia o no de las normas comunitarias para cubrir las reservas de ley, la posición del poder central y de los entes territoriales (Comunidades Autónomas) a la hora de ejecutar el Derecho comunitario —cuestión sobre la que luego se volverá—, etc...

2.3. *Los Derechos fundamentales se han comunitarizado con algunas insuficiencias*

El tercer elemento a analizar para llevar a cabo el «diagnóstico» de la relación entre nuestras estructuras constitucionales y el proceso de integración europea es el relativo al régimen jurídico de los derechos fundamentales. En este punto, puede afirmarse que los derechos fundamentales han sufrido, y siguen sufriendo, un proceso de comunitarización, pero es un proceso «insuficiente» ya que presenta algunas lagunas.

2.3.1. La acción normativa

Esas lagunas no proceden tanto del legislador, que, generalmente, con mayor o menor diligencia y con mayor o menor acierto, viene a modificar el ordenamiento interno en materia de derechos fundamentales si así lo exige el Derecho comunitario; piénsese, como ejemplo reciente, en la aprobación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. No falta, sin embargo, algún ejemplo de incorrecto uso del Derecho comunitario en materia de derechos fundamentales; es el caso de la intervención, primero del Gobierno mediante el Decreto-ley 1/1997 y luego del legislador mediante la Ley 17/1997, con ocasión de la conocida como la «guerra digital», en la que, entre otras muchas cosas, se solventaba un problema de libertad de expresión e información, por más que el Tribunal Constitucional no haya querido verlo así, tal y como se señalará luego.

2.3.2. Protección interna y comunitaria

Una de las cuestiones que tradicionalmente ha suscitado conflictos entre Derecho comunitario y Derecho interno es la protección de los derechos fundamentales. Tampoco la jurisprudencia española ha resultado, al menos hasta ahora, beligerante, manifestándose, si acaso, casi como «colaboracionista» con el ordenamiento comunitario. Es cierto que en ningún momento se ha rechazado expresamente que pueda existir un conflicto de ese tipo entre la Constitución y Derecho comunitario, pero también lo es que, pudiendo haberse dicho algo al respecto, no se ha hecho; por el contrario, y de ahí

el calificativo no peyorativo de «colaboracionista», sobre todo el Tribunal Constitucional se ha manifestado partidario de acogerse al *Ius Commune* de los derechos humanos para evitar conflictos. Por una parte, en la STC 64/1991 (APESCO), ha reconocido la posibilidad de que el Derecho comunitario actúe como parámetro de interpretación de los derechos fundamentales mediante el mecanismo del artículo 10.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, asimismo, ha consagrado la «suficiencia» del nivel de protección de los derechos fundamentales que ofrece el ordenamiento comunitario, equiparándolo al interno y al de otros ordenamientos (STC 64/1991 —APESCO—, por ejemplo). El propio Tribunal, en esta misma decisión, se ha manifestado incompetente, al menos hasta ahora, para conocer de la impugnación de actos comunitarios, entendiendo que son las vías de impugnación propias del Derecho comunitario ante los tribunales ordinarios y, en su caso, ante el Tribunal de Justicia, las que deben seguirse cuando se denuncie una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por dichos actos. Por último, no deja de resultar curioso y significativo de esa posición el que la STC 292/2000 (*Ley de protección de datos*) se haya referido a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluso antes de su proclamación.

También en este terreno de los derechos fundamentales dos hechos han facilitado la falta de «beligerancia» hasta el momento mantenida por los tribunales españoles; por un lado, el que la incorporación española a las Comunidades se produjera en un momento en el que la garantía de los derechos fundamentales era aceptada pacíficamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, había sido expresamente asumida por la Declaración Común de la Asamblea, el Consejo y la Comisión de 15 de abril de 1977, e incorporada a los Tratados, primero en el Preámbulo del Acta Única Europea, pasando luego en el artículo F.2º del TUE (actual art. 6.2); por otro, la ya analizada falta de referencia expresa en la Constitución a los derechos fundamentales como límite a la integración supranacional urge menos al planteamiento expreso del conflicto.

De todas formas, el tema del alcance interno de los derechos fundamentales respecto del Derecho comunitario sí se encuentra planteado en la doctrina, que se hace eco en términos muy similares a los que están presentes en ordenamientos donde la cuestión sí es expresa, como Italia, Francia o, sobre todo, la República Federal de Alemania tras la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993 sobre el *Tratado de la Unión Europea*. Por otra parte, la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea seguramente no sólo no va a pacificar esta cuestión sino que la va a reavivar ¹⁵.

¹⁵ Véase, por ejemplo, R. ALONSO GARCÍA, «El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», en este número.

2.3.3. El Derecho comunitario como parámetro interpretativo

La segunda dimensión desde la que cabe analizar la relación entre Constitución y Derecho comunitario en materia de derechos fundamentales es la relativa a en qué medida este último sirve de pauta de interpretación interna. El Tribunal Constitucional ha reconocido esta posibilidad, entendiendo, además, y como ya se ha apuntado, que el mecanismo del artículo 10.2 de la CE sirve de cláusula de apertura también respecto del Derecho comunitario, aunque éste no posea, hasta ahora, una auténtica declaración de derechos. Así se indicó en la STC 64/1991 (*APESCO*), manteniéndose luego en otras sentencias ¹⁶.

El problema es que el Tribunal no siempre ha sido congruente con este principio y más bien parece que ha utilizado el Derecho comunitario como pauta de interpretación e, incluso, de integración de derechos fundamentales cuando ello no «trastornaba» su doctrina sino cuando venía a reforzarla; en caso contrario, ha huido de llevar hasta sus últimas consecuencias ese efecto integrador del Derecho comunitario en materia de derechos fundamentales. Son cada vez más numerosos los casos en los que el contenido mismo del derecho constitucionalmente garantizado viene determinado en mayor o menor medida por el Derecho comunitario. Son los derechos relacionales y los derechos de contenido legal, en cuanto derechos fundamentales ampliamente desconstitucionalizados, los primeros en los que ello se ve y ejemplos prácticos existen; baste con citar uno: la STC 130/1995 (*Ahmed c. Instituto Social de la Marina*) estima que hay una lesión del derecho a la no discriminación del artículo 14 de la Constitución, y reconoce una serie de prestaciones a una persona de nacionalidad no comunitaria basándose sólo y exclusivamente en que el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad y el Reino de Marruecos vigente en ese momento extendía determinados derechos sociales a los ciudadanos de este país en ciertas circunstancias. Otra manifestación de la interrelación entre Derecho comunitario y Derecho constitucional ha tenido plasmación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al aceptar la STC 120/1998 (*Contrabando de tortugas*) la aptitud del Derecho comunitario, en concreto de un Reglamento, para integrar un tipo penal en blanco, sin que ello contravenga el principio de legalidad penal consagrado en el artículo 25 de la Constitución. También, la STC 224/1999 (*Acoso sexual*) acude en buena medida a normas y recomendaciones comunitarias para definir el alcance jurídico del concepto de «acoso sexual» en relación con el derecho a la intimidad.

Lo anterior, sin embargo, no significa, como se adelantaba, que nuestros tribunales hayan interpretado siempre correctamente la relación entre Constitución y Derecho comunitario en materia de derechos fundamenta-

¹⁶ STC 145/1991 (*Limpiadoras del Hospital Gregorio Marañón*), por ejemplo.

les. Un ejemplo singular, y sobre el que ya ha habido varios pronunciamientos, es el de en qué medida el artículo 24 de la Constitución, y más en concreto el derecho a la tutela judicial efectiva, se extiende hasta las decisiones de los jueces y tribunales nacionales sobre la procedencia o no de plantear la cuestión prejudicial del artículo 234 del TCE (antiguo art. 177). El Tribunal Constitucional parece haber aceptado teóricamente que el derecho al planteamiento de la cuestión prejudicial en los términos de ese precepto comunitario se integra en el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la CE; pero, cuando ha tenido que extraer las consecuencias, nunca se ha atrevido a declarar la lesión de dicho derecho, a pesar de que en algún caso era claro el incumplimiento de la regla comunitaria¹⁷. Ese «temor» quizá no sea ajeno a los efectos que una decisión así podría tener para su doctrina sobre la absoluta libertad de los órganos judiciales internos a plantear la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 de la Constitución, similar técnicamente, aunque no idéntica, a la cuestión prejudicial en el ámbito comunitario.

Otro caso en el que el Tribunal Constitucional parece haber huido de aplicar su doctrina sobre el efecto integrador del Derecho comunitario en materia de derechos fundamentales es el ya citado de la llamada «guerra digital». Solicitada en su tutela por haberse lesionado el derecho a la libertad de expresión y de información por parte del poder público español por contravenir las reglas comunitarias de creación de plataformas de televisión de acceso condicional, el Tribunal, pese a su reiterada doctrina de que el artículo 20 de la CE incluye el derecho a crear medios de comunicación, rechaza cualquier vinculación del Derecho comunitario con la determinación del régimen jurídico de creación de las plataformas digitales de televisión de acceso condicional (ATC 291/1997), siendo evidente que buena parte de ese régimen jurídico viene delimitado por normas europeas, como prueba el hecho de que la normativa española tuviera que modificarse por indicación de la Comisión Europea mediante el Real Decreto-ley 16/1997.

2.4. *Los poderes del Estado se han adaptado razonablemente*

Entrando en otro capítulo, no cabe duda de que la integración europea tiene una clara incidencia en la estructura de los poderes del Estado y en las relaciones entre éstos, incidencia que responde no sólo al hecho de que las competencias cedidas son de naturaleza ejecutiva, legislativa y judicial, sino, también, porque el marco jurídico-institucional del ejercicio de esas

¹⁷ Véase, por ejemplo, R. ALONSO GARCÍA y J. M^a BAÑO, «El recurso de amparo frente a la negativa a plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional* n^o 29, 1990, págs. 193 y ss., o, más recientemente, L. M^a Díez-PICAZO, «El Derecho Comunitario en la jurisprudencia constitucional española», *Revista Española de Derecho Constitucional* n^o 54, 1998, pág. 261, o S. MARTÍNEZ LAGE, «El Tribunal Constitucional y las cuestiones prejudiciales comunitarias», *Gaceta Jurídica de la CEE y de la Competencia* B-117, 1996, págs. 1-3.

competencias se transforma profundamente. Dicho de otra manera, la cesión de competencias sólo de manera muy excepcional implica su abandono total en manos de la Unión Europea; lo normal es que las instancias estatales sigan participando, de una forma u otra, en su ejercicio, por más que buena parte de las decisiones e incluso de los procedimientos vengan marcados directa o indirectamente por las instancias comunitarias. Son, pues, todos los poderes del Estado los que se ven afectados ya que los órganos del poder judicial han de ser garantes del Derecho comunitario¹⁸, las administraciones públicas gestoras de la inmensa mayoría de las decisiones comunitarias¹⁹ y el Parlamento debe asumir, por un lado, una pérdida de parte de sus poderes normativos, y, por otro, debe afrontar una especial forma de control del Gobierno en lo que respecta a su acción europea.

2.4.1. El Poder Judicial

Por lo que respecta a la acción del Poder Judicial, es lo cierto que, aunque lentamente, los órganos jurisdiccionales españoles han ido asumiendo paulatinamente la existencia y el valor del Derecho comunitario, encontrándose en la actualidad en un nivel equiparable a la media de los poderes judiciales de los Estados miembros en cuanto respecta a su aplicación del Derecho comunitario²⁰. Además, como ya se indicó al hablar de las fuentes del Derecho, ningún problema estructural se ha suscitado en relación con la aplicación interna del Derecho comunitario, ello con independencia del acierto mayor o menor que cada singular decisión judicial al respecto tenga.

2.4.2. Gobierno y Administración

En relación con la estructura administrativa y del ejecutivo, baste con un breve apunte al respecto para no entrar en una exposición excesivamente prolija. Por un lado, y por lo que respecta al funcionamiento de la administración pública, la legislación administrativa ha sido objeto de reformas que no resultaban ajenas a la realidad comunitaria: piénsese, singularmente, en muchos de los contenidos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Desde el punto organizativo, también la Administración se ha adaptado a las exigencias, funcionales sobre todo, que impone la integración europea. En todo caso, conviene destacar que en España, frente a lo que sucede en

¹⁸ Al respecto puede verse, por ejemplo, el trabajo de D. RUIZ-JARABO, *El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid 1993.

¹⁹ Sobre esta cuestión puede consultarse, por ejemplo, D. ORDÓÑEZ SOLÍS, «Administraciones nacionales e integración europea», *Noticias de la Unión Europea* n° 136, 1996, o M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa en el Derecho comunitario*, Universidad Carlos III/Marcial Pons, Madrid, 1998.

²⁰ Un seguimiento de la aplicación judicial del Derecho comunitario en España puede hacerse a través de las crónicas que periódicamente se publican por profesores vinculados al Área de Derecho Internacional de la Universidad de Granada en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, antes en la *Revista de Instituciones Europeas*.

otros países miembros, la posición de coordinación de los temas comunitarios no reposa en un departamento *ad hoc*, ni en ministerio adscrito a la Presidencia del Gobierno, sino que sigue integrado en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Es verdad que, dentro del mismo, existe un alto grado de especialización ya que los temas comunitarios se apoyan en una Secretaría de Estado, cuyo peso técnico es cada vez mayor²¹.

Como una simple cuestión funcional, aunque no exenta de importancia formal, hay que recordar que la configuración que realiza la Ley del Gobierno de las Secretarías de Estado como «órgano de colaboración y apoyo del Gobierno (cap. II del Título I), pero no integrantes de éste (art. 1.2), conduce a que sus titulares no puedan, en principio, representar a España en los Consejos de Ministros ya que el artículo 203 del TCE exige «rango ministerial»²². Ello comportaría una clara sobrecarga para los Ministros si no fuera porque el Consejo ignora o prefiere ignorar este dato ya que es habitual que España esté representada por un Secretario de Estado en el Consejo.

2.4.3. Las Cortes Generales

Aunque el tema de las repercusiones que la integración tiene para el Parlamento es de un alto grado de interés político y técnico, estas líneas se limitarán a realizar unas breves consideraciones al respecto. El planteamiento del tema es sobradamente conocido; tanto la ejecución de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea como, sobre todo, el sistema comunitario de toma de decisiones, centrado en el Consejo (y, por tanto, en los ejecutivos nacionales), conducen a «redimensionar» a estos últimos respecto de los legislativos, generando que al «déficit democrático» de la Unión se una un «déficit democrático interno». De entre las múltiples manifestaciones de este déficit, la más relevante es la de las relaciones mismas entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. La posición central que los Gobiernos ocupan en la toma de decisiones de la Unión por formar parte del Consejo introduce múltiples peculiaridades e, incluso, dificulta, a menudo, la función de control del Gobierno que compete a las Cortes Generales, entre otras razones porque la naturaleza colegial del Consejo y la necesaria negociación que precede a la toma de decisiones privan de transparencia dicha toma de decisiones²³.

²¹ Conviene recordar a este respecto que el política y funcionalmente «ingenuo matrimonio» de la Secretaría de Estado de Política Exterior con la Secretaría de Estado para la Unión Europea dando lugar a una sola Secretaría de Estado, que se llevó a cabo con el primer gobierno «Aznar» (RD 1881/1996, de 2 de agosto), se rectificó con el correspondiente «divorcio» y la vuelta a la fórmula tradicional de diferenciar ambas Secretarías de Estado dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores (R.D. 1473/2000, de 4 de agosto).

²² Véase P. PÉREZ TREMPs, «Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno», en VV.AA., *Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1999, pág. 23.

²³ Entre la bibliografía más reciente sobre el tema puede verse J. RIDEAU, «La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y E. ALONSO GARCÍA, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid 2002.

Por ello, como es sabido, todos los países comunitarios han buscado fórmulas para adecuar sus relaciones entre ejecutivo y legislativo a la realidad comunitaria, siendo incluso, en algunos de ellos, una exigencia misma impuesta para salvaguardar la propia constitucionalidad del proceso de integración europea. En efecto, tanto el Consejo Constitucional francés (Decisión 92-38, caso *Tratado de la Unión Europea 1*), el Tribunal Supremo danés (Sentencia de 6 de abril de 1998), como, sobre todo, el Tribunal Constitucional Federal Alemán (Sentencia de 12 de octubre de 1993, asunto *Tratado de la Unión Europea*) han destacado la importancia de una mayor participación de los Parlamentos nacionales en la política europea como instrumento para enjugar el déficit democrático de la Unión Europea y hacer así constitucionalmente lícito el desarrollo del proceso de integración. Recuérdese, por otra parte, que el propio Tratado de la Unión Europea va acompañado de una Declaración, la nº 13, *relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, que, en su esfuerzo por salvar las pegadas constitucionales que podía encontrar en parte de los Estados miembros, apela a una mayor participación de los Parlamentos nacionales en la política comunitaria²⁴. En esta misma línea hay que recordar que la contribución de los Parlamentos nacionales a la arquitectura europea es uno de los temas identificados expresamente como objeto de la CIG 2004 por la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea.

El ordenamiento jurídico y la práctica política española también han arbitrado técnicas para intentar adecuarse al cambio que supone la pertenencia a la Unión. Ya la Ley 47/1985 creó un instrumento especial de control parlamentario de la política comunitaria del Ejecutivo denominado en la actualidad, y de acuerdo con la Ley 8/1994, Comisión Mixta para la Unión Europea, con participación de miembros de ambas Cámaras. Sin embargo, y aunque esta Comisión debería haberse convertido en una pieza esencial del sistema parlamentario español, resulta bastante generalizada la consideración de que se trata de un instrumento muy limitado de «democratización» de la política europea interna y que carece del vigor de otras comisiones parlamentarias homólogas europeas y de la presencia que en la vida institucional éstas poseen²⁵, aunque también es cierto que el protagonismo político y la eficacia de la Comisión Mixta para la Unión Europea ha ido creciendo con el transcurso del tiempo. Sería largo intentar analizar los

²⁴ Hay una primera referencia al tema en la Declaración nº 13 incorporada al TCE por el TUE, *relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, y en la nº 14 (*Declaración relativa a la Conferencia de parlamentos*) se invita al «Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos».

²⁵ Véase a este respecto el informe preparado por A. MAURER, *Les Parlements nationaux après Amsterdam: adaptation, re-calibrage et européanisation par processus*, documento destinado al Grupo de Trabajo de la XXIVª reunión de la COSAC, del 8-9 de abril de 2001, en http://www.cosac.org/fr/precede/stockholm_2001/working_group/intro_amaurer_fr.doc.

motivos de la insuficiencia institucional²⁶; baste, pues, con dejar constancia de ello, aplazando para páginas posteriores el apunte de algunas de las cuestiones más relevantes que plantea.

2.5. *La organización territorial del Estado sigue en busca de identidad*

Es, posiblemente, en el campo de la organización territorial del Estado donde la actividad doctrinal e institucional española relativa a la incidencia comunitaria europea haya sido más rica y fructífera desde la entrada en las Comunidades, encontrándonos en la actualidad con un modelo propio profusamente reglamentado (más que regulado). También excedería del propósito de este trabajo intentar exponer el conjunto del sistema²⁷, por lo que este apartado se limitará a señalar algunos de sus rasgos más significativos y a apuntar las cuestiones aún abiertas.

Por una parte, debe destacarse que, en este campo como en otros muchos de la organización territorial del Estado, la labor del Tribunal Constitucional ha sido decisiva para clarificar la posición de Estado y Comunidades Autónomas. Desde su primera sentencia en la materia, la STC 252/1988 (*Comercio de carnes frescas*), se sentaron las bases del papel que correspondía a cada ente en la ejecución del Derecho comunitario, destacándose la naturaleza de obligación constitucional que dicha ejecución poseía y la sujeción plena al sistema interno de reparto de competencias para determinar su titularidad. Asimismo, el Tribunal destacó que los problemas que suscitaba la integración europea desde el punto de vista de la organización territorial del Estado no podían resolverse desde una perspectiva estrictamente de conflicto, resultando los principios de colaboración y cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas especialmente relevantes en materia europea. A partir de esa decisión, las múltiples sentencias que se han dictado resolviendo problemas competenciales no han hecho sino confirmar esos principios, proyectándolos sobre materias concretas y perfilando su alcance.

Asimismo, la propia STC 252/1988 (*Comercio de carnes frescas*) sentó como otra de sus premisas la de que el Derecho comunitario no forma parte del conjunto de normas que establecen el reparto interno de competencias

²⁶ Sobre esta cuestión puede verse, por ejemplo, M. CIENFUEGOS MATEO, «La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios», *Gaceta Jurídica de la CE* D-27, 1997, págs. 7 y ss.; M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, «El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la Unión Europea», en J. M^a GIL-ROBLES GIL- DELGADO (Dir.), *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, Madrid 1997, págs. 250 y ss.; M^a M. MARTÍN MARTÍNEZ, «El control parlamentario de la política comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas* n^o 2, 1995, pp. 445 y ss.; o F. J. MATÍYA PORTILLA, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1999, págs. 148 y ss.

²⁷ Dejar constancia aquí de toda la producción doctrinal en la materia sería casi imposible; me remito, pues, al trabajo *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, coordinado por P. PÉREZ TREMPs, M. A. CABELLOS y E. ROIG, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònòmics, Madrid 1998.

entre Estado y Comunidades Autónomas y, por tanto, no puede modificar dicho reparto, manteniéndose dicha doctrina de forma inalterada hasta hoy.

Sin embargo, aceptado que el Derecho constitucional no modifica el bloque de la constitucionalidad más allá del vaciamiento general de poder que provoca la cesión de competencias a la Unión Europea, la relación entre Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad no se detiene ahí. La complejidad que caracteriza el proceso de integración hace que éste repercuta en el reparto interno de poder. Y es que, en efecto, aunque el ordenamiento comunitario no pueda modificar las reglas internas de reparto de competencias, sí sirve, a menudo, y cada vez más, como elemento de interpretación de dicho reparto. En muchos casos, el alcance de los títulos competenciales estatales y autonómicos a la hora de ejecutar obligaciones comunitarias se fija a la vista de la naturaleza de esas obligaciones comunitarias, dependiendo, por ejemplo, de si imponen elementos unitarios a alcanzar o no. Aunque esta idea está presente ya en la citada STC 252/1988 (*Comercio de carnes frescas*), es, sobre todo, en las sentencias sobre ayudas comunitarias²⁸ donde aparece más claramente, ya que la forma de acceso a dichas ayudas lleva consigo la entrada o no en juego de competencias estatales y sus límites. Pero no es ése el único campo; el papel interpretativo de los títulos competenciales por parte del Derecho comunitario aparece en cuestiones tan dispares como son la determinación de cuáles son las *aguas superficiales* (STC 208/1991), qué debe entenderse por *control metroológico* (STC 236/1991), cuál es el reparto de competencias en materia de medio ambiente (STC 13/1998, *Evaluación de impacto ambiental*), en materia de pesca (STC 147/1998, *Planes de pesca*), o de montes (STC 21/1999, *Materiales forestales de reproducción*), por poner algunos ejemplos; la STC 330/1994 (*Mediación en seguros privados*) utiliza, incluso, aunque a mayor abundamiento, una Recomendación comunitaria para determinar la finalidad de una norma interna y, con ello, para ubicarla bajo un determinado título competencial. El propio Tribunal Constitucional ha acabado siendo explícito respecto del valor interpretativo del Derecho comunitario para resolver los conflictos internos de competencia, afirmando que «... *no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío... Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la Directiva comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno, como ocurre con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que, al margen de algunos precedentes impropios, constituye un instrumento de nuevo*

²⁸ SSTC 79/1992 (*Ayudas al ganado vacuno*), 117/1992 (*Ayudas a la mantequilla*), 29/1994 (*Primas al ganado ovino y caprino*), 213/1994 (*Estructuras agrarias 1*), 148/1998 (*Planes de pesca*), 128/1999 (*Estructuras agrarias 2*), 45 y 95/2001 (*Sector lácteo 1 y Sector lácteo 2*).

cuño, *asimilado entre nosotros desde el Derecho comunitario*» (STC 13/1998, *Evaluación de impacto ambiental*).

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

Existe, además, otro hito en la jurisprudencia constitucional para comprender correctamente la dimensión territorial interna de la integración supranacional: la STC 165/1994, en la que se resolvió el conflicto planteado en torno a la naturaleza jurídica de la *Oficina Vasca en Bruselas*. Esta decisión vino a relativizar mucho, aunque no totalmente, el alcance «internacional» del fenómeno comunitario europeo a los efectos del artículo 149.1.3 de la Constitución, y a abrir una concepción constitucional de la integración que comprende ésta como una realidad que involucra e incumbe directamente a todos los poderes públicos internos, cualquiera que sea su ámbito territorial, dando una cobertura constitucional muy flexible a la articulación entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de integración europea. No cabe olvidar, tampoco, que poco tiempo antes el propio Derecho comunitario contribuía a esa relativización a través de la creación del Comité de las Regiones por el TUE. Es verdad que este órgano nace (y permanece en buena medida) como un órgano exclusivamente consultivo y con una cierta crisis de identidad producto de su propia configuración como ente que representa intereses locales y regionales (art. 263 TCE). Pero, siendo todo ello verdad, desde el punto de vista interno, vino a «desdramatizar» política y constitucionalmente el tema de las relaciones de los entes territoriales con las autoridades comunitarias, que, hasta entonces, había generado múltiples problemas teóricos, y algunos prácticos, en los Estados miembros de estructura descentralizada, incluido España.

También resulta muy fructífera la incidencia del Derecho comunitario respecto de la organización territorial del Estado por lo que respecta a la articulación formal entre las Administraciones autonómicas y la Administración del Estado. Fracasados los primeros intentos de regularizar esas relaciones en materia de política europea, primero *de facto* y luego formalizán-

dose ²⁹, se creó un órgano de cooperación y relación, la actual Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Esta Conferencia, regulada en la Ley 2/1997, ha sido capaz de producir frutos de indudable mérito; dejando a un margen sus acuerdos más o menos sectoriales, como los alcanzados en materias importantes como Ayudas Públicas o participación de las Comunidades Autónomas en procedimientos precontenciosos y contenciosos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades ³⁰, el más destacable es el Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales; no es éste el momento más adecuado para analizar dicho Acuerdo, pero sí hay que dejar constancia del hecho de que se trata de una *rara avis* dentro de sistema español de relaciones interadministrativas y, por tanto, dentro de la estructura territorial del Estado ³¹. Y es una *rara avis* porque supone un intento articulado, de base cooperativa, de racionalizar y organizar con una metodología única toda la actividad ascendente y descendente de las Administraciones estatal y autonómica en una materia como la política comunitaria europea que, por su amplitud, y como el propio Acuerdo pone de manifiesto, es realmente un conjunto muy amplio de materias. Este intento no tiene parangón en el sistema constitucional español.

Ahora bien, dicho esto, también es cierto que la aplicación práctica del Acuerdo pone de manifiesto deficiencias del sistema, la mayor parte de las cuales son deficiencias estructurales del modelo de organización territorial del Estado. Por una parte, la muy razonable idea de que la articulación de la política comunitaria europea se haga sectorialmente, *ratione materiae*, encomendándosela, pues, a quienes conocen o deben conocer unas políticas que son, básicamente técnicas, ha traído consigo un muy desigual resultado, generalmente negativo: las Conferencias Sectoriales no funcionan o

²⁹ Sobre los precedentes de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas puede verse, por ejemplo, L. ORTÚZAR ANDECHAGA, E. GÓMEZ CAMPO y A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid 1995, págs. 137 y ss.

³⁰ Sobre la Conferencia en general, y sobre su trabajo en particular, puede verse, por un lado, el trabajo de E. ROIG «La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Cuadernos de Derecho Público* n.º 2, 1997, y, por otro, y del mismo autor, el resumen y valoración del trabajo de la Conferencia que viene realizando en los últimos años en el *Informe de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona (anual). Sobre la labor de la Conferencia resulta también de interés el trabajo de A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «El proceso de puesta en práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en VV.AA., *Administraciones Públicas y Constitución*, INAP, Madrid 1998, págs. 1095 y ss.

³¹ Sobre este Acuerdo puede verse el trabajo de E. ALBERTÍ, «El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos. Comentario al Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», en E. AJA (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, 1995, págs. 590 y ss.; R. BUSTOS GISBERT, «Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos: el acuerdo de 30 de noviembre de 1994», *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 45, 1995, págs. 153 y ss.; L. ORTÚZAR ANDECHAGA, «El procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en la obra colectiva *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid 1996, págs. 503 y ss.; o P. PÉREZ TREMPES, M. A. CABELLOS y E. ROIG, «Informe General», en *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 294 y ss.

funcionan mal, salvo honrosas excepciones, lo que lleva a que esa articulación en materia comunitaria no exista o sea muy deficiente³², habiendo algunas reivindicaciones de centralizar toda la cooperación en la Conferencia horizontal, esto es, en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, aunque dotándola de una composición variable³³.

Como la lógica impone y la experiencia comparada demuestra, la cooperación entre Estado y entes territoriales en materia europea (y en cualquier otra), para ser efectiva, debe partir de una serie de requisitos mínimos, entre los que se encuentra la cooperación horizontal entre los entes territoriales previa a la vertical con el Estado: en España no existen instrumentos formalizados que aseguren y hagan efectiva esa cooperación horizontal; ésta, cuando existe, es sobre todo en niveles técnicos (no políticos) y por la vía de hecho. Es curioso observar, y se apunta por lo significativo que es, que el único foro institucional en el que participan todos los Presidentes de Comunidades Autónomas es un foro europeo, el Comité de las Regiones, sin que tenga parangón alguno en el ámbito interno ya que ni siquiera el debate sobre el «Estado de las Autonomías» que anualmente se celebra (o debería celebrarse) en el Senado es capaz de concitar la presencia de todos ellos.

Lo anterior conecta directamente con otro de los problemas del sistema de organización territorial del Estado que, también en este ámbito, adquiere especial relevancia: la tensión entre la cooperación bilateral entre Estado y Comunidad Autónoma singularmente considerada y la cooperación multilateral entre el Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas. Aunque el sistema vigente parte de la convivencia de técnicas de ambos tipos, existiendo, incluso, formalizadas dos Conferencias bilaterales de participación de Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios, la vasca y la catalana, no cabe duda de que articular ambos tipos de participación, bilateral y multilateral, suscita múltiples problemas no sólo técnicos sino políticos, reflejo de la más general falta de definición del modelo territorial de Estado en este punto.

Antes de concluir este apartado conviene hacer una referencia breve a otro de los datos que resultan más relevantes para valorar la incidencia de la realidad comunitaria europea sobre la estructura territorial del Estado. En la actualidad, lo que centra los debates institucionales de Estado y Comunidades Autónomas en materia europea es la de la participación directa de estas últimas en los foros comunitarios a través, sobre todo, de su integración en las representaciones españolas, que ha recibido una primera acogida es-

³² A ello se ha referido el propio Ministerio de Administraciones Públicas en el Informe sobre el cumplimiento del Acuerdo de participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, a través de las Conferencias Sectoriales. VI Legislatura (1996-2000).

³³ Véase al respecto E. ALBERTÍ ROVIRA, «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de formación del Derecho comunitario europeo», en P. Pérez Tremps (Dir.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 487 y ss.

tatutaria en el nuevo artículo 37.2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias³⁴. Aunque esta cuestión fue expresamente «congelada» en el Acuerdo de 1994 al que he hecho referencia, ha adquirido actualidad, primero en términos más técnicos al «ofrecer» el Estado la posibilidad de integrarse las Comunidades Autónomas en comités y grupos de trabajo de la Comisión, no del Consejo, y luego en términos más «políticos» al desbloquear aparentemente el Congreso de los Diputados, con escaso entusiasmo del Gobierno, la cuestión de la presencia de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea en la anterior Legislatura³⁵. Tampoco procede extenderse sobre los aspectos técnicos de estos temas. En todo caso debe señalarse que la presencia en comités, aunque se ha hecho efectiva y se ha ampliado aumentando el número de éstos en los que pueden participar las Comunidades Autónomas, sigue sin formalizarse y limitada al ámbito de la Comisión; por su parte, el tema de la participación de los entes territoriales en el Consejo es un tema excluido por el Gobierno de la agenda política de forma expresa.

Como conclusión puede afirmarse que los problemas que atenazan, dificultan e, incluso, hacen fracasar instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos no son problemas de tipo constitucional, sino de tipo básicamente político. Hoy, aunque el Gobierno en ocasiones lo quiera ignorar, ya no hay debate constitucional sobre la viabilidad de una solución u otra; como se ha apuntado, casi todas son posibles desde la perspectiva de la Norma Fundamental como consecuencia de una labor doctrinal muy rica de depuración de conceptos constitucionales, a la que ha contribuido el propio Derecho comunitario (piénsese, por ejemplo, en el efecto interno que ha tenido la reforma del artículo 203 del TCE relativo a la composición del Consejo), han contribuido las experiencias comparadas, singularmente la alemana, y ha contribuido la claridad de ideas con que en este terreno se ha desenvuelto, como ya se ha visto, el Tribunal Constitucional. Cuestión distinta es que otras fórmulas constitucionales pudieran favorecer el desbloqueo de ciertos problemas políticos.

3. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DESPUÉS DE NIZA

Como se indicaba al principio, la última parte de la exposición va a centrarse en algunos de los temas que Niza y la CIG 2004 allí anunciada pueden suscitar en España desde el punto de vista constitucional. Pero no se trata sólo de ver qué problemas constitucionales plantea, si los plantea, la ratificación del Tratado de Niza, o con qué hipotéticas dificultades constitucionales puede encontrarse la CIG 2004; se trata, además, de ver qué ade-

³⁴ Este precepto ha recibido nueva redacción en la Ley Orgánica 4/1996; véase al respecto B. DELGADO CASTRO, «La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos comunitarios», *Noticias de la Unión Europea* n.º 166, 1998, págs. 17 y ss.

³⁵ *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie D, n.º 258, de 23 de marzo de 1998.

cuación necesita nuestro ordenamiento institucional para dar una correcta cobertura a los derroteros que la integración europea está adoptando.

3.1. *El Tratado de Niza y la Constitución*

Por lo que respecta específicamente a los posibles problemas nuevos que pueda suscitar el Tratado de Niza, hay que partir de la base de que es un Tratado que, pese a las expectativas creadas, introduce pocas novedades sustantivas ya que el objeto central del mismo es adecuar las estructuras existentes a una Europa ampliada. Por tanto, no es fácil apreciar posibles inconstitucionalidades salvo que existieran ya previamente. Lo que no cabe excluir es que su aplicación y desarrollo sí pudiera suscitar dudas constitucionales internas como, por ejemplo, las derivadas de la hipotética forma de acceso a la política de defensa común según lo previsto en el artículo 17.1 del TUE — cuestión que ya estaba presente en Maastricht y en Amsterdam—, pero siempre en distintas versiones. En la medida en que los acuerdos supongan cesión de competencias derivadas de la Constitución, parece claro que el único mecanismo es la autorización mediante ley orgánica *ex* artículo 93 de la Constitución. Pero no sería de extrañar que algunas soluciones no tuvieran encaje ni en el artículo 93 ni en el artículo 94, tal y como sucede en la actualidad con ciertos aspectos del tercer pilar tal y como se aplican en España.

3.2. *La necesidad de «reconstitucionalizar» la integración*

Y es que, como se indicó previamente, la «constitucionalización» de la integración europea que llevó a cabo el artículo 93 de la Norma Fundamental resulta ahora una fórmula débil que presenta insuficiencias, algunas graves, a la hora de dar cobertura a lo que hoy es la Unión Europea y, seguramente más aún, a lo que será en su día una vez que entre en vigor la reforma de Niza y que se haga efectiva la futura ampliación. Como ya se ha visto, el artículo 93 de la Constitución nace aún bajo el escenario de las Comunidades Europeas, sin que se hubiera producido ni siquiera la reforma que introdujo el Acta Única Europea y mucho menos la aprobación del Tratado de la Unión Europea. Dicho de otra manera, el «escenario» actual de la integración europea es muy distinto del existente en 1978 y la Constitución, contra lo sucedido con la mayor parte de las demás Constituciones de los Estados miembros, no ha cambiado en este punto³⁶.

Los motivos que aconsejan —y alguno muy posiblemente impone— una reforma del artículo 93 de la Constitución, son de distinta naturaleza. Por un lado, en primer lugar, una reforma del artículo 93 podría justificarse

³⁶ Téngase en cuenta que, aunque la única reforma constitucional habida hasta ahora, la del artículo 13.2, tuvo su justificación en la aprobación del Tratado de la Unión Europea, pero no afectó al marco constitucional de la integración.

en motivos de «estética constitucional». Con esta expresión quiere aludirse a la conveniencia —quizá no a la necesidad jurídica—, de que la Constitución, en la línea de lo que hacen otras, no se limite a aceptar la posibilidad de la integración sino a que condicione ésta al respeto de principios estructurales, básicamente de democracia, de respeto a los derechos fundamentales y de descentralización. Ciertamente, esta exigencia puede deducirse, y así se ha hecho, del propio espíritu constitucional, pero al proceso de «constitucionalización material»³⁷ del Derecho comunitario no le sobran estos recordatorios desde las Constituciones internas, y, a su vez, a la Constitución española no le sobraría expresar de forma clara que la «cesión de competencias» no es incondicionada, sino que sólo es posible si se respetan principios estructurales del Estado democrático.

Un segundo argumento a favor de la reforma del mecanismo del artículo 93 de la Constitución puede encontrarse en la conveniencia —tampoco en la imperatividad— de hacer más rígido el mecanismo de cesión de competencias. Se trata, obviamente, de una consideración meramente de conveniencia formal y política que, desde el punto de vista sustantivo, encuentra cierto fundamento en la importancia misma que tiene la cesión de competencias, más próxima a una reforma constitucional que al ejercicio de la potestad legislativa ligeramente cualificada del legislador orgánico.

Pero el tercer argumento es, con toda probabilidad, el que más decisivo resulta. Como se indicaba previamente, la realidad de la integración europea se ha modificado mucho desde 1978 hasta nuestros días, y no solamente cuantitativamente por el aumento «de competencias derivadas de la constitución» cedidas sino, sobre todo, cualitativamente. La realidad jurídica de las Comunidades Europeas como entes receptores de competencias se ha complicado extraordinariamente. Por una parte, se han cedido competencias auténticamente estructurales para el estado (moneda y banco central, por citar las más significativas); pero, por otra, jurídicamente la diferencia entre integración y cooperación que subyace en el artículo 93 de Constitución se ha complicado apareciendo realidades no fácilmente encuadrables en ninguna de esas dos categorías, como es el caso, por ejemplo, de algunas acciones encuadrables en el tercer pilar, cuestión a la que ya se ha hecho referencia previamente, o de las cooperaciones reforzadas. Simplificando, el artículo 93 ofrece cobertura constitucional a las Comunidades Europeas, pero no a la Unión Europea, que es una realidad mucho más compleja y que Niza configura aún más compleja permitiendo, por ejemplo, llegar a una «defensa común» (futuro art. 17 del TUE). Y nuestra norma fundamental, como han hecho otras, debería adaptarse a esa compleja realidad y dar cobertura a ese entramado jurídico-institucional; en otro caso, se corre el ries-

³⁷ Sobre este concepto de «constitucionalización material» puede verse más en extenso P. PÉREZ TREMP, «La Carta Europea de Derechos Fundamentales: ¿Un primer paso hacia una futura Constitución Europea?», *AZPILCUETA. Cuadernos de Derecho/Eusko Ikaskuntza* 17, 2001.

go de que algún día se entienda que manifestaciones concretas de lo que es y puede llegar a ser la Unión Europea resulten inconstitucionales.

Por último, dentro de estas reflexiones sobre la insuficiencia del artículo 93 de la Constitución, habría que hacer una última consideración de relevancia constitucional interna sobre un tema que recientemente ha salido a la palestra de la discusión política. Se trata de la posición de los Parlamentos nacionales, y por tanto de las Cortes Generales, en relación con la ampliación de competencias por parte de la Unión Europea. En la actualidad, dicha ampliación exige siempre la modificación de los tratados y, por tanto, la intervención del poder de integración de los Estados miembros en cuanto *treaty making power* cualificado; dicha intervención, como ya se ha señalado, exige la participación parlamentaria, en el caso español por mandato del artículo 93 de la Constitución puesto en relación con el artículo 81.2. Por determinados sectores políticos se ha indicado que exigir todo el procedimiento de modificación de los tratados constitutivos cada vez que quieran ampliarse competencias puede resultar muy disfuncional en una Europa de más de veinte protagonistas; por ello, se postula introducir algún mecanismo más sencillo que, en todo caso, parece que habría de pasar por la intervención del Parlamento Europeo para legitimar democráticamente de forma directa el aumento de competencias. Otros sectores, en cambio, propugnan mantener en todo caso una intervención de los Parlamentos nacionales. Sin entrar en las bondades y defectos de cada postura, y de las múltiples fórmulas intermedias que seguramente pueden idearse, sí conviene realizar una reflexión desde el punto de vista constitucional interno: un cambio en el sentido señalado de permitir ampliaciones competenciales sin intervención de las Cortes Generales exigiría una reforma de la Constitución. En efecto, aunque, según se ha visto, el poder de integración en España está poco constreñido formal y materialmente dada la parquedad de su regulación en el artículo 93 de la Constitución, sí cabe deducir de dicho precepto la existencia de límites. Y el primero de esos límites es que el único poder constitucionalmente habilitado para «atribuir competencias derivadas de la Constitución» es el poder de integración configurado en el propio artículo 93, conferido, pues, básicamente al poder legislativo que debe aprobar la correspondiente ley orgánica. Si las Cortes Generales, a través de un tratado aprobado según lo previsto actualmente en el artículo 93 de la Norma Fundamental atribuyeran a otro órgano, estatal o comunitario, la competencia para atribuir nuevas competencias internas a la Unión Europea estaría llevando a cabo una reforma implícita de la Constitución. Por tanto, parece que una operación de ese tipo exigiría siempre una habilitación constitucional expresa, que sólo puede realizar el poder constituyente.

Cuestión distinta es que se planteara el tema en términos similares a los del artículo 308 TCE (antiguo art. 235), de forma que lo que se previera fuera un mecanismo no tanto de ampliación de competencias sino de atribución de nuevas potestades. No obstante, si se tratara de mantener esa misma técnica, no tendría sentido la discusión ya que menos rígido en la actualidad es el sistema, que sólo exige acuerdo del Consejo por unanimidad. Por otra parte, fle-

xibilizar aún más la técnica del artículo 308 para convertirlo en una especie de puerta abierta a cualquier ampliación de potestades de la Unión Europea podría encontrarse con serias dificultades constitucionales en varios Estados miembros; no debe olvidarse que ya esta técnica ha pasado el *test* de constitucionalidad en algunos países por escaso margen. Otra cosa distinta es que también fuera conveniente que esta técnica del artículo 308 TCE debiera acompañarse de respaldo parlamentario mayor para legitimar democráticamente las decisiones que bajo su amparo se adoptan.

3.3. LA NECESIDAD DE REFORZAR Y MODIFICAR LA POSICIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN MATERIA EUROPEA

Por lo que respecta a la necesidad de reforzar y modificar la posición de las Cortes General en materia europea, también esta cuestión tiene la doble dimensión comunitaria e interna. Comenzando por esta última, la dimensión interna, la «débil» parlamentarización de los asuntos comunitarios en España debe afrontarse a partir de premisas claras que exigen reflexión, al menos, sobre los siguientes puntos³⁸.

En primer lugar, un rediseño del papel de las Cortes en materia europea exige diferenciar mejor desde el punto de vista metodológico las distintas vías de intervención posible, huyendo de la actual tendencia a considerar los asuntos comunitarios como una categoría unívoca. Y a este respecto, conviene distinguir, al menos, tres tipos de intervenciones.

- Por un lado, la participación parlamentaria en el ejercicio del poder de integración como manifestación específica del artículo 93 del *treaty making power*. Esta dimensión es la única que actualmente se encuentra diferenciada de forma clara por la existencia de la previsión específica que al respecto realiza la Norma Fundamental.
- Por otro lado, habría que tener presente que la intervención parlamentaria, cualquiera que ésta sea, en relación con textos normativos europeos no debe responder tanto al paradigma del control del Gobierno como a una intervención encuadrable más bien en la tradicional función legislativa del Parlamento, y extraer de ello las consecuencias procedimentales y políticas pertinentes.
- Por último, existe un tercer núcleo de actuaciones que éstas sí tienen su encaje en la función de control del Gobierno y que deben responder, también, a los tradicionales mecanismos de ejercicio de dicha función.

Y es a partir de las anteriores categorías como política, legal y reglamentariamente debería reestructurarse la participación parlamentaria en los asuntos europeos.

³⁸ Más en extenso puede verse P. PÉREZ TREMPES, «La débil 'parlamentarización' de la integración en España», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y R. ALONSO GARCÍA (Dts.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, cit.

La segunda reflexión afecta al diseño del órgano parlamentario especializado en los asuntos comunitarios, la Comisión Mixta para la Unión Europea. Y a este respecto, cabe decir que su composición bicameral (entre los países miembros sólo la República de Irlanda usa también esta fórmula) viene a confundir las legitimidades de Congreso (representación popular) y de Senado (representación territorial, supuestamente), lo que no favorece el correcto ejercicio de las funciones ni de control ni, sobre todo, de intervención en el proceso interno de toma de decisiones comunitario. Además, la eficacia de la intervención parlamentaria puede obtenerse por otras vías, tal y como muestra el Derecho comparado. Por ello, sería conveniente localizar en cada una de las Cámaras por separado la participación en los asuntos europeos, aunque excepcionalmente las circunstancias pudieran aconsejar técnicas conjuntas.

En tercer lugar, debe mejorarse, de una parte, el reparto de trabajo entre Comisión Mixta, por un lado, y Plenos de las Cámaras, por otro, y, de otra parte, entre Comisión Mixta y comisiones legislativas permanentes. Baste señalar aquí que el volumen que alcanzan los asuntos comunitarios y su habitual grado de especialización exigen que sean los órganos parlamentarios especializados *ratione materiae* los que hagan el seguimiento tanto normativo como de las actuaciones del ejecutivo al respecto. Los Plenos, por su parte, deben quedar como órganos donde se lleven a cabo los grandes debates políticos sobre cuestiones de especial trascendencia, a partir, en su caso, del trabajo preliminar de las comisiones. Por último, la existencia de órganos especializados en cada cámara (o en el peor de los casos, como ahora, con carácter bicameral) tiene sentido como órganos horizontales de impulso de los temas comunitarios y como comisiones competentes en los temas institucionales.

En cuarto lugar, el ámbito de la intervención parlamentaria en los asuntos europeos debe ampliarse. Como es sabido, en la actualidad, la intervención parlamentaria en España sólo es imperativa en relación con los asuntos procedentes del pilar comunitario [art. 3.b) de la Ley 8/1994]; los relativos al segundo y tercer pilar sólo llegan a las Cortes si el Gobierno así lo quiere. Dada la importancia creciente, ya señalada, de estas materias y, en especial, la incidencia que para el *status* jurídico del ciudadano tienen muchas de las actuaciones seguidas en el tercer pilar, toda la intervención normativa de la Unión Europea en este punto debería incluirse necesariamente en el ámbito de la actuación parlamentaria española, en la línea que se está desarrollando en otros países de la Unión Europea.

3.4. *La participación territorial: un problema estrictamente político-constitucional*

Por lo que respecta al tema de la organización territorial del Estado, como ya se indicara, la Constitución y la interpretación que de ésta se ha llevado a cabo por el Tribunal Constitucional no plantean problema alguno de cara a posibles reformas de los tratados constitutivos en el sentido de au-

mentar el peso de los entes territoriales en el proceso de toma de decisiones comunitario, en especial aumentando las potestades y, en su caso, el diseño del Comité de las Regiones, en la línea sostenida por este órgano o, incluso, en lo apuntado por las denominadas «regiones constitucionales» en su Declaración de Bruselas de 22 de febrero de 2001 ³⁹.

Desde el punto de vista interno, tampoco existen graves dificultades constitucionales a impulsar, y en su caso mejorar, los mecanismos internos de participación, en especial los previstos en el Acuerdo para la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales, y en los correspondientes acuerdos bilaterales suscritos con Cataluña y el País Vasco. Asimismo, no hay inconveniente constitucional para articular una mayor participación en comités y grupos de trabajo, incluidos los del Consejo, ni para buscar una fórmula de participación en éste de las Comunidades Autónomas. Lo que sí resulta necesario para llevar a cabo un cierre del sistema es voluntad política que se asiente en una definición del modelo mismo de organización territorial del Estado pendiente desde la propia Constitución. Pero ello es algo que sobrepasa el marco de este trabajo y el marco europeo, aunque tenga mucha importancia para éste.

4. UNA REFLEXIÓN FINAL: A MÁS «CONSTITUCIONALIZACIÓN COMUNITARIA», MENOS «CONSTITUCIONALIZACIÓN INTERNA»

Para concluir esta exposición, sería bueno realizar una reflexión más metodológica sobre la interrelación entre el proceso de «constitucionalización» de la Unión Europea y las Constituciones nacionales. Desde el punto de vista material, puede afirmarse que las Constituciones nacionales han servido como mecanismo para reducir el déficit constitucional del Derecho comunitario; en efecto, en la medida en que las Constituciones estatales (o la lectura que de ellas hacían los tribunales constitucionales y/o supremos) introdujeron exigencias de libertad (respeto a los derechos humanos) y de democracia al Derecho comunitario, primero a través de vías pretorianas (jurisprudencia del Tribunal de Justicia) y luego a través de distintas reformas en los tratados constitutivos, ha ido introduciendo reglas que asumen, aunque sea tímidamente a veces, parte de esas exigencias. El reconocimiento de los derechos fundamentales como parámetro de validez del Derecho comunitario y la posterior evolución de este reconocimiento, la creación de la ciudadanía europea, la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo y los aumentos, aunque limitados, de poderes de éste en el ejercicio de la potestad legislativa, el ya citado reconocimiento del papel de los

³⁹ Véase, por ejemplo, E. ALBERTÍ, «Los parlamentos regionales en la Unión Europea», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA (Drts.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, cit.

Parlamentos nacionales en la construcción europea, la creación del Comité de las Regiones, son sólo algunos de los ejemplos de entre los más significativos de ese proceso de constitucionalización material del Derecho comunitario.

Cuando esa constitucionalización material se formaliza, esto es, se manifiesta a través de mandatos jurídicos en el Derecho comunitario, se producen distintos efectos. Por un lado, se hace que materialmente disminuya la tensión entre Derecho comunitario y constituciones ya que el Derecho comunitario responde a lo que le exigen las constituciones nacionales: reducir déficits garantizando derechos (déficit de libertad), aumentar participación popular (déficit de democracia), dar cabida a entes autónomos (déficit de descentralización), etc... Pero, desde el punto de vista formal, aumenta la tensión entre ambos ordenamientos porque se amplían los ámbitos materiales de regulación coincidentes. Eso es, por ejemplo, lo que hay detrás de los múltiples problemas que la doctrina ha suscitado en relación con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y mucho más los que suscitará si llega a convertirse en norma jurídica vinculante⁴⁰. Dicho en términos gráficos, ir aumentando los ámbitos materiales de coincidencia entre el círculo que ocupa el Derecho comunitario y el que ocupa la Constitución interna acerca los valores de ambos pero favorece las condiciones para el conflicto formal entre sus respectivas reglas formalizadas, recreando el viejo tema no solucionado (quizá irresoluble) del conflicto entre Derecho comunitario y Constitución.

Y en ese conflicto, antes o después, si el proceso de integración continúa, es el elemento uniforme el que se impone sobre las partes ya que, de otra forma, la imposición de las partes sobre el todo supondría el fracaso del propio proceso de integración. Ahora bien, es verdad también que mantener un cierto grado de tensión entre las partes y lo general es un buen medio para conseguir el avance de éste; la experiencia habida hasta ahora en Europa así lo demuestra, y la propia experiencia comparada del federalismo también. Ir hacia una Constitución europea tendrá un coste de valor para la constitución estatal, porque la integración tiene un coste para el Estado.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, R. ALONSO GARCÍA, «El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», en este mismo número de *Cuadernos de Derecho Público*.

DOCUMENTOS

