

# CONSTITUCIÓN E INTEGRACIÓN. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL EUROPEA EN ESPAÑA Y EN LA RFA (\*)

EDUARDO VÍRGALA FORURIA

La obra de la que aquí doy cuenta es, sin duda para el que escribe estas líneas, la más completa y profunda monografía sobre el proceso de integración europea desde el punto de vista del Derecho Constitucional español, lo que no es de extrañar por la continuada dedicación del autor al tema que le ha convertido en uno de los más expertos constitucionalistas en Derecho comunitario y en sus efectos sobre el ordenamiento jurídico español (1). A lo anterior, ha de añadirse el conocimiento del derecho y de la doctrina alemana, fruto de prolongadas estancias en centros académicos germánicos, que sirven para ilustrar adecuadamente las semejanzas y diferencias con el caso español. Por otro lado, el excelente libro de Antonio López Castillo es fruto de su tesis doctoral leída en la Universidad Autónoma de Madrid y que recibió la máxima calificación por unanimidad de un Tribunal del que formaban parte cultivadores señeros del Derecho público español (Eduardo García de Enterría, Manuel Aragón Reyes, Juan José Solozábal Echavarría y Diego J. Liñán Noguerras) y extranjero (Torsten Stein).

El primer dato formal que destaca en el libro de A. López Castillo es su excelente dominio del castellano que le permite dar viveza y colorido en un tema jurídico, sin el que un volumen de más de 500 páginas podría resultar cierta-

---

(\*) ANTONIO LÓPEZ CASTILLO: *Constitución e integración. El fundamento constitucional de la integración supranacional europea en España y en la RFA*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, 544 páginas.

(1) A la decena de artículos anteriores al libro comentado, puede añadirse una reciente muestra en este sentido en A. LÓPEZ CASTILLO: «La jurisprudencia iuscomunitaria del TC a doce años de la integración española en las Comunidades Europeas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99, 1998.

mente árido y aburrido. En esta misma línea es reseñable, por lo desacostumbrado en el mundo jurídico, la ironía con la que el autor se refiere a hechos, sociales o jurídicos, y doctrinas, contribuyendo a esa agilidad de lectura que se acaba de mencionar.

El primer capítulo, centrado en la naturaleza jurídica y alcance de la integración europea, analiza dicho proceso desde un momento inicial tributario del Derecho internacional clásico hasta su consolidación como ordenamiento jurídico autónomo, fundamentalmente a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en sus ya seminales sentencias *Van Gend en Loos* y *Costa/Enel*. El autor se detiene, en este sentido, en la posición del TJCE en torno a la naturaleza específica del ordenamiento jurídico comunitario con ocasión de la declaración de incompatibilidad comunitaria del Acuerdo EEE con el artículo 228.6 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) (2), en la que se reafirma una especie de acervo constitucional del TCE, la imposibilidad, salvo disposiciones específicas en contrario, de modificarlo por vía distinta a la reforma prevista en el mismo Tratado y se establece un núcleo de los Tratados fundacionales resistente a su reforma, aunque, de acuerdo a la posición del autor, se trataría más que de un límite material (en términos constitucionalistas) a la reforma, de presupuestos y condicionantes de una determinada Comunidad Europea, abandonados los cuales, ésta mudaría su naturaleza para dar paso a una organización distinta. Este Dictamen 1/1991, de 14 de diciembre, sobre el Acuerdo EEE, consolida la visión del TJCE sobre la Comunidad Europea como «una organización autónoma dotada de poderes originarios recibidos de los Estados, que la han instituido y la integran, y ejercitables conforme a sus propios parámetros de referencia y validez, en un marco políticamente derivado, que no réplica, y jurídicamente autónomo de los ordenamientos jurídicos nacionales en los que se integra», es decir, una auténtica Comunidad de Derecho. A partir de lo anterior, A. López Castillo analiza la prevalencia del Derecho comunitario. Partiendo de la consideración del ordenamiento comunitario como autónomo e incondicionado, su desarrollo y ejecución ha de ser uniforme y simultáneo en el conjunto de sus Estados miembros, no pudiéndose aceptar, en la relación Derecho comunitario-Derecho nacional, el principio cronológico como había intentado en los años sesenta la *Corte Costituzionale* italiana, sino el de primacía del Derecho comunitario sobre cualquier «texto interno, de cualquier clase que sea» (STJCE *Costa/ENEL*), incluido el texto constitucional de cada Estado miembro (STJCE *Internationa-*

---

(2) Como resulta lógico he decidido mantener la numeración de los artículos del TCE tal y como se recogen en el libro comentado, aunque en el momento actual, y debido a la entrada en vigor del nuevo texto refundido tras el Tratado de Amsterdam, dicha numeración sea diferente.

*le Handelsgesellschaft*). Primacía que se debe manifestar en la inaplicación de cualquier norma interna contraria al Derecho comunitario, pero, también, aun sin llegar a su derogación expresa (imposible en el momento actual de la Unión Europea-UE), en la exigencia de depuración del Derecho interno contradictorio (por mor del art. 5 TCE). Sin embargo, la primacía del Derecho comunitario sólo puede aceptarse si existe un auténtico control sobre la adecuación de las normas derivadas a las normas primarias de aquél, función que realiza el TJCE, y que, una vez superada la fase de consolidación como ordenamiento autónomo, le ha conducido a la fijación como parámetro de comunitariedad (o de *constitucionalidad* europea) de unos principios generales formados por las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y por los Tratados internacionales de protección de los derechos humanos, en especial del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El capítulo segundo entra ya de lleno en lo que es el objetivo central del trabajo: la caracterización de la naturaleza jurídica de la atribución-cesión de competencias derivadas de la Constitución española (art. 93). Tras desechar las figuras de la delegación y de la transferencia, entiende el autor la atribución-cesión de competencias estatales como la formalización de una limitación estatal del ejercicio de la soberanía y no una cesión de la misma, aunque paulatinamente tal limitación termine modulando su sustancia. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) parte en sus comienzos de la excesivamente estricta caracterización del artículo 93 de la Constitución española (CE) como de índole orgánico-procedimental, para luego hacer un acercamiento a su interpretación en clave sustancial, con alguna tímida referencia a la supranacionalidad que permite explicar la distancia que el ordenamiento comunitario posee respecto al Derecho internacional clásico y al propiamente estatal, produciendo efectos jurídicos directos e inmediatos al margen de la intervención estatal. Para el autor del libro, una muestra implícita de esta evolución jurisprudencial sería el ejercicio de interpretación constitucional de conformidad al Derecho comunitario en la STC 130/1995, aunque hay que señalar que a pesar de los augurios manifestados por López Castillo el TC sigue en este tema con una jurisprudencia ciertamente vacilante.

En cuanto al objeto de la atribución-cesión, y tras analizar el problema en el Derecho alemán (fundamentalmente, por la polémica derivada del término *Hoheitsrechte*), el autor entiende que cabe la atribución de toda clase de competencias estatales, siempre que no afecte al poder de reforma constitucional ni al conjunto total de tales competencias, manteniendo siempre, o, al menos, hasta que la UE no se transforme en una entidad política soberana, el poder estatal de reconsideración de su integración comunitaria y la mínima autonomía institucional y ordinamental propias de un Estado soberano.

El capítulo tercero se ocupa del destinatario de la atribución-cesión, que de acuerdo al artículo 93 CE, ha de ser una «organización o institución internacional». A. López Castillo, además de excluir a un Estado como sujeto de tal expresión, soslaya las deficiencias de la formulación, para afirmar que la Constitución hizo una previsión para la futura integración supranacional europea dotada de la doble autonomía, institucional y ordinamental, aunque sin excluir su posible aplicación a otros supuestos del mismo tenor. De todas formas, el sujeto destinatario de la atribución-cesión es una organización supranacional en la que participan los Estados integrantes de la misma, entre ellos España, en un plano de igualdad relativa y con un creciente aumento de las cláusulas de exclusión (con el peligro que eso conlleva para la unificación comunitaria). Precisamente en torno a la superación de la Comunidad Europea y su conversión en UE, el autor analiza con rigor las razones de la falta de debate sobre el tema en España y lo compara con la importante polémica doctrinal y jurisprudencial existente en Alemania.

El capítulo cuarto es el dedicado a la forma o procedimiento de la atribución-cesión. El artículo 93 CE requiere que la autorización para la celebración de Tratados de atribución-cesión se realice mediante Ley Orgánica, lo que convierte al procedimiento de tramitación de estos Tratados en algo cualitativamente diferente al del resto de Textos internacionales. Pues bien, visto el alcance de la apertura ordinamental que permite el artículo 93 CE y la práctica irreversibilidad de los Tratados integradores, el autor opina que debe insistirse en lo exiguo de la mayoría absoluta del Congreso y en la posibilidad de utilizar el artículo 92 CE para convocar un referéndum para el caso de una profundización o modificación en la naturaleza de la UE en el marco de la existencia de posiciones divergentes en la opinión pública española. Cuestión íntimamente relacionada con la anterior es la de las posibles consecuencias sobre la integridad de la Constitución por la utilización del artículo 93 CE, es decir, la consideración del procedimiento de este último artículo como vía para reformar la Constitución sin acudir, al menos en el supuesto del artículo 167 CE, a los procedimientos expresamente previstos en el texto fundamental. López Castillo, con una muy adecuada precisión, trata de aclarar la confusión doctrinal existente y, lógicamente a partir de la DTC de 1 de julio de 1992, rechaza la posibilidad antes apuntada de una reforma implícita de la Constitución mediante el artículo 93 CE, ya que los Tratados de integración comunitaria han de someterse, como el resto de Tratados internacionales, a lo dispuesto en el artículo 95.1 CE. Además de lo anterior, el autor analiza propuestas de *Costitutione ferenda* ante la hipótesis de reiteradas reformas constitucionales en contradicción con el ordenamiento comunitario, como pueden ser la *révision-adjonction* francesa o la cláusula general holandesa de asun-

ción de antemano de las disonancias o discordancias entre la Constitución y el Derecho comunitario.

El capítulo quinto está referido a los sujetos de la atribución-cesión, es decir, a los entes políticos internos (órganos centrales y Comunidades Autónomas) que se ven afectados por la misma. Para ello, y siguiendo la tónica general de la monografía, se da cuenta del estado de la cuestión en Alemania resaltando el papel de los *Länder* en la integración comunitaria, bien mediante su participación en el Consejo Federal que ha de aprobar necesariamente la Ley que ceda derechos soberanos de la Federación, bien en la posibilidad de asunción, en asuntos relacionados con las competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, de los derechos de Alemania en la UE por un representante de aquéllos a designar por el Consejo Federal.

En el caso español, modificada la primera jurisprudencia constitucional favorable a un entendimiento excesivamente amplio de la competencia estatal del artículo 149.1.3 CE, la competencia autonómica puede tener incidencia exterior siempre que no afecte al *ius contrahendi* ni origine obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes extranjeros, no incida en la política exterior del Estado y no genere responsabilidad de éste. Descartada la coparticipación autonómica en el proceso de integración, el autor se adhiere a la generalizada corriente doctrinal y jurisprudencial de postular una cooperación y colaboración interinstitucional en un Estado complejo supranacionalmente integrado y de *Costitutioe ferenda* en una hipotética participación autonómica real en el Senado como Cámara territorial, lo que en estos momentos parece todavía difícilmente plausible. Hasta el momento esa cooperación y colaboración se ha canalizado a través de las Conferencias sectoriales y, especialmente, de la Conferencia para asuntos relacionados con las CC. EE., dando lugar al Acuerdo relativo a la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales de 30 de noviembre de 1994. A partir de este Acuerdo, la participación autonómica se estableció en las diversas fases de formación y aplicación de los Tratados. En la fase descendente, la cooperación se traduce en el intercambio de información, consulta y debate en relación con la aprobación de normas, en la ejecución de actuaciones administrativas o en el desarrollo de programas comunitarios. En la fase ascendente, también se produce un intercambio de documentación e información, con un lógico alcance diverso según se afecte a competencias legislativas exclusivas centrales o autonómicas o a competencias compartidas o concurrentes, quedando siempre la cuestión pendiente de la posible presencia autonómica en el Consejo de Ministros comunitario, tal y como permite el TCE en la actualidad. El autor, por otra parte, con acierto señala las dificultades de consensuar una posición única para todas las Comunidades Autónomas en

los temas en que dispongan de competencia exclusiva, pronosticando la necesidad de establecer alguna mayoría cualificada en la toma de decisiones.

Los límites constitucionales al poder de integración se analizan en el capítulo sexto, diferenciando López Castillo, lo que la generalidad de la doctrina suele en ocasiones confundir, entre los límites constitucionales al poder de integración y los límites constitucionales oponibles a la aplicabilidad del ordenamiento comunitario. Para ello, realiza en primer lugar una aproximación al ordenamiento constitucional alemán del que el autor afirma que «ofrece con seguridad el panorama más completo de la andadura constitucional en esta materia». Del artículo 24.1 Ley Fundamental de Bonn (LFB) la doctrina y jurisprudencia alemanas dedujeron unos límites inmanentes al poder de integración relacionados con los derechos fundamentales y con los principios estructurales del ordenamiento democrático, hasta llegar a su expresa concreción constitucional en el nuevo artículo 23.1 LFB en el que no se ha tratado tanto de señalar unos inalienables elementos estructurales del ordenamiento constitucional, cuanto de establecer requisitos o condicionantes del poder de integración en atención a la propia estructura ordinal e institucional de la destinataria de la atribución-cesión, en el sentido de modular la exigencia de obligada observancia por la UE de unos principios propios de una forma política democrática y social de derecho, de principios federativos y de subsidiariedad, y de un nivel de tutela de los derechos fundamentales esencialmente equivalente al ofrecido por la LFB. Para ilustrar lo anterior, el autor hace un muy lúcido análisis de las conocidas sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán que han sido fundamentales en la comprensión de tales límites: *Solange-I* de 1974, *Solange-II* de 1986 (derechos fundamentales) y *Maastricht* de 1993 (principio democrático y derechos fundamentales). Especialmente interesantes son las críticas a esta sentencia por haber dado un espaldarazo a las interpretaciones más restrictivas de *Solange-II* y convertir al Tribunal Constitucional Federal en garante último del contenido esencial de los derechos fundamentales frente a los actos de la UE.

En referencia al caso español, el autor entiende que la activación del artículo 93 CE está también sujeta a unos inmanentes límites conformados por el núcleo de la Constitución, es decir, los derechos fundamentales y los principios estructurales del Estado democrático (que López Castillo analiza con rigor y detalle). Con buena lógica, descarta la asimilación del poder que autoriza la integración al poder constituyente y su asimilación a estos efectos al artículo 168 CE, pero excluye también la identificación de los artículos 93 y 167 CE que llegó a realizar el Consejo de Estado en 1991 y que fue descartada por el TC en su Declaración de 1992. Por otra parte, la DTC de 1992, tras declarar la incompatibilidad del Tratado de la UE (TUE) con el artículo 13.2 CE, entendió

necesaria la reforma constitucional, pero de la misma no se deduce que siempre que exista una discordancia entre los Tratados comunitarios y la Constitución sea necesaria tal reforma constitucional, sino, más bien, su exigencia sólo en los casos de colisión manifiesta. En todo caso, y creo que con acierto, se postula un límite al poder de integración, sobre todo en materia de derechos fundamentales, no concretizado en cada postulado constitucional español (que haría imposible el fenómeno supranacional europeo), sino en una relativa equivalencia o paralelismo entre el acervo comunitario y la Constitución española.

El capítulo sexto termina con un apartado dedicado al control jurisdiccional interno de los Tratados que realizan la atribución-cesión. En lo que se refiere al control previo de inconstitucionalidad, el problema tanto de un hipotético conflicto entre órganos constitucionales (por no haberse seguido el procedimiento del art. 93 CE) como del requerimiento previo del artículo 95.2 CE es la exclusión de las minorías parlamentarias (por amplias que sean) en su planteamiento, por lo que el autor llega a plantear la hipótesis, novedosa en la doctrina española (al menos, con el detenimiento en que aquí se analiza), de la impugnación, mediante recurso de inconstitucionalidad, no del Tratado internacional en sí, sino de la Ley Orgánica que lo autoriza que puede convertirse en un control previo indirecto si el Tratado no ha entrado todavía en vigor (como ha sucedido en Alemania mediante el recurso de queja por inconstitucionalidad contra la ley de autorización del TUE). En cuanto al control posterior, el ordenamiento español lo ha previsto con carácter general para todos los Tratados, aunque siendo conscientes tanto la doctrina como la jurisprudencia de los problemas que una declaración de inconstitucionalidad en tal ámbito plantearía. Problemas que se tornan prácticamente irresolubles en relación con los Tratados de integración europea, pues el ordenamiento comunitario no acepta las derogaciones o excepciones singulares, por lo que, si se llegara a plantear la hipótesis, cabrían, de acuerdo a López Castillo, tres posibles salidas: el planteamiento por el TC de una cuestión prejudicial al TJCE para buscar una interpretación del Tratado conforme al ordenamiento constitucional español (aunque hay que decir que tal planteamiento está excluido con rotundidad por el TC desde su Sentencia 372/1993); la declaración de inconstitucionalidad sin nulidad, al estilo de las sentencias prospectivas, y, en este caso, sin aplicabilidad del fallo con un llamamiento a los poderes públicos para resolver la situación, bien mediante la reforma de la Constitución, bien negociando en las instituciones comunitarias un arreglo específico. *De lege ferenda*, el autor propone la supresión del control represivo de constitucionalidad de los Tratados de integración con una, *de Constitutione ferenda*, generalización del control previo de los mismos.

El último capítulo del libro queda dedicado a esos *otros* límites constitu-

cionales que son los referidos a la aplicabilidad y eficacia inmediata y prevalente del derecho de integración. En cuanto a la eficacia directa del Derecho comunitario, A. López Castillo resalta un dato que creo que es de vital importancia: la función del TC como garante de la observancia por los poderes públicos del Derecho comunitario. El TC ha reiterado la irrelevancia del Derecho comunitario como canon de constitucionalidad, pero tal doctrina que puede entenderse, aunque no se comparta, para evitar la conversión de cualquier confrontación entre Derecho interno y Derecho comunitario en un problema directo de constitucionalidad a través de la vía del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, no puede servir de coartada para ignorar que, como el autor señala con acierto, el TC es uno de los órganos jurisdiccionales afectados por el artículo 177 TCE y que nuestro Alto Tribunal aplica e interpreta el Derecho comunitario (procedimientos en los que se debate la titularidad de competencias entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos y en los que la falta de coincidencia textual entre los términos utilizados en los artículos 148-149 CE, los correspondientes de los Estatutos de Autonomía y los de las normas comunitarias, ha conducido a que el TC tenga que interpretar estas últimas para resolver los conflictos de competencias; recursos de amparo en los que el TC aplica e interpreta normas comunitarias, aunque no lo haga siempre conforme a la jurisprudencia comunitaria). La clamorosa falta de sensibilidad del TC ante la inaplicación del Derecho comunitario por la jurisdicción ordinaria (excluyendo la posible violación del art. 24 CE) conduce a una errónea asimilación entre cuestión prejudicial y cuestión de inconstitucionalidad en cuanto a los requisitos para su planteamiento. Por lo que se refiere a la prevalencia del Derecho comunitario, la aceptan en la actualidad tanto el TC, aunque a veces lo haga con expresiones tan desafortunadas como la ya famosa de «conflicto entre normas infraconstitucionales» (SSTC 28/1991, de 14 de febrero; 64/1991, de 22 de marzo, y 45/1996, de 25 de marzo), como la jurisdicción ordinaria. Intimamente ligado a lo anterior se encuentra el problema de la existencia de límites constitucionales (fundamentalmente en materia de derechos fundamentales) a la aplicabilidad del Derecho de la integración, especialmente en Estados con jurisdicción constitucional concentrada, con los conocidos casos alemán e italiano a la cabeza. Como el autor señala, nuestro TC no ha entrado directamente en la materia, pero ha tenido una actitud vacilante a la hora de interpretar las normas comunitarias que afectan a los derechos fundamentales. Cuando ha realizado afirmaciones teóricas al respecto, el TC ha partido de la consideración del artículo 93 CE como de índole orgánico-procedimental y ha establecido el mero valor interpretativo del Derecho comunitario a través del artículo 10.2 CE, pero el principio comunitario de primacía impone algo más que una interpretación de conformidad, deviniendo eventualmente exigi-



ble algún tipo de relativización constitucional que sólo mediante una interpretación más flexible y abierta del artículo 93 CE cabría finalmente sostener.

En suma, un excelente trabajo y un libro de imprescindible lectura para quien quiera conocer lo que supone para nuestro Derecho Constitucional el proceso de integración comunitaria y lo que significará un día no tan lejano la definitiva consolidación de un auténtico Derecho Europeo.

