

# Integración europea y Constituciones de los países candidatos

Luis López Guerra  
*Universidad Carlos III de Madrid*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. INTEGRACIÓN EUROPEA Y NECESIDAD DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LOS PAÍSES CANDIDATOS.—II. LA FASE PREVIA. PREPARACIÓN PARA LA ADHESIÓN. 1. *Reformas en relación con los derechos humanos y de las minorías.* 2. *Reformas de cláusulas constitucionales opuestas a los Tratados.*—III. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LA FASE DE ADHESIÓN FORMAL. 1. *Las consecuencias de la adhesión a la Unión Europea sobre el principio de soberanía.* 2. *La autorización constitucional de la transferencia de poderes.* 3. *Efecto directo y primacía del Derecho europeo.*—IV. ¿REFORMAS CONSTITUCIONALES POSTERIORES A LA ADHESIÓN?

## I. INTRODUCCIÓN. INTEGRACIÓN EUROPEA Y NECESIDAD DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LOS PAÍSES CANDIDATOS

Contamos ya con un buen número de experiencias relativas a la forma en que la adhesión de nuevos países a la Comunidad Europea, primeramente, y a la Unión Europea después, ha afectado a sus ordenamientos constitucionales. En efecto, diversas ampliaciones se han producido del ámbito comprendido en el proceso de integración europea. Los seis países originarios vieron aumentado su número en 1973, con la adhesión de Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca; en 1981 con la de Grecia; en 1986 con la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea; y en 1996, con la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia a la ahora denominada Unión Europea <sup>1</sup>. En muchos de estos supuestos,

---

<sup>1</sup> Sobre la primera ampliación de la Unión Europea, ver Jean-Pierre PUISOCHET, *Aspectos jurídicos de la primera ampliación de la Unión Europea*, Granada, 1996.

la adhesión implicó, bien cambios constitucionales, bien (como en el caso de España) la introducción de cláusulas constitucionales con una cierta antelación<sup>2</sup>.

Es posible por ello extraer algunas lecciones de estas experiencias, cara a las consecuencias constitucionales que la ampliación de la Unión Europea, ya en marcha, tendrá sobre los trece países, ahora candidatos, de la Europa Central y Oriental y del área mediterránea. Así y todo, esta ampliación supondrá posiblemente consecuencias más profundas que en ocasiones anteriores, y exigirá técnicas nuevas, debido a que se produce en circunstancias en gran parte distintas de las presentes en otras ampliaciones. En primer lugar, porque el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a resaltar las peculiaridades de la Unión Europea como organización distinta del resto de las organizaciones típicas de Derecho internacional, fortaleciendo sus poderes, y, por ello exigiendo hoy un mayor esfuerzo de adaptación por parte de los Estados candidatos, que verán reducida, en mayor medida que los Estados que accedieron a la Comunidad, o a la Unión Europea, en ocasiones anteriores, su esfera de competencias privativas. Pero además, porque la mayoría de los países ahora candidatos a la integración se encontraban sometidos, hace aún relativamente pocos años, a unos regímenes políticos y económicos situados en las antípodas de los principios fundamentales de la Unión Europea. Ello se ha traducido, no sólo en relevantes peculiaridades de su estructura económica y jurídica, sino también en los mismos textos constitucionales adoptados tras la caída del Muro, textos que todavía reflejan, en muchos casos, herencias de la época anterior (por ejemplo, en el campo económico) o, por el contrario, principios y programas adoptados como reacción a esa época. El resultado de todo ello, en el presente, son mandatos constitucionales de difícil ajuste al proceso de integración europea a que esos países quieren acceder.

En cualquier caso, ya sea a la luz de las pautas seguidas en experiencias anteriores, ya sea porque se tengan en cuenta las particularidades propias de esta ampliación, resulta evidente, cuando se examinan los textos constitucionales de los países candidatos, que muchas de sus Constituciones necesitarán una adaptación a los principios que dirigen el ordenamiento jurídico europeo. Esta adaptación se refiere a ámbitos muy distintos; por ello, y para llevar a cabo un análisis, siquiera inicial, de las exigencias de reforma constitucional que derivan del proceso de adhesión, puede resultar útil clasificarlas desde una perspectiva, por así decirlo, cronológica, atendiendo a las fases de ese proceso, y al momento en que esas reformas deberán, previsible-

---

<sup>2</sup> Para el caso español, ver A. RUIZ ROBLEDO, «Las implicaciones constitucionales de la participación de España en el proceso de integración europeo», *Revista Jurídica de Asturias*, 22 (1988), págs. 93-110, así como el estudio general de P. PÉREZ TREMPES, *Constitución Española y Comunidad Europea*, Madrid, 1994. De este mismo autor, y con referencia a los demás países de la Unión Europea, ver «Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en Derecho Comparado», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 18 Monográfico (1994) págs. 51-85.

mente, producirse. Cabría así distinguir tres fases o momentos en el proceso de integración, cada una de ellas con sus propias exigencias de cambio o reforma constitucional:

- a) Una primera fase, anterior a la adhesión, de duración imprecisa, cuyo objeto es el de poner las bases, económicas, jurídicas y políticas, que hagan posible el compromiso decisivo materializado en el acto de adhesión formal.
- b) Una fase de adhesión formal. La naturaleza y caracteres de la Unión Europea implican que la incorporación al proceso de integración europeo supondrá una alteración de los términos tradicionales que definen la misma estructura y competencias de los nuevos Estados miembros. Por ello esa incorporación representa una decisión de orden constitucional especialmente compleja. Por otro lado, como la experiencia muestra, se trata de una operación (basta recordar el caso de Noruega) dificultosa, y sin absoluta garantía de éxito.
- c) Una fase posterior a la adhesión formal. Incluso en la fase posterior a esta adhesión, cabe que se muestren como convenientes (y quizá como necesarias) reformas constitucionales, a la hora de aplicar las consecuencias del compromiso de integración en la Unión Europea. La práctica ha venido a mostrar que el nuevo contexto jurídico, político y económico derivado de la pertenencia a la Unión Europea exige una reordenación de la posición y funciones de los diversos poderes del Estado.

Debe tenerse en cuenta que muchos de los cambios en el orden jurídico que habrán de llevarse a cabo en estas fases lo serán en un nivel infraconstitucional; por otro lado, la anterior clasificación tiene efectos meramente expositivos, y no es desde luego imprescindible que en la práctica las reformas constitucionales que en los diversos países se necesitarán hayan de llevarse a cabo siguiendo el orden cronológico expuesto. Cabe, por ejemplo, que se realicen, de una vez, en la fase de preparación previa a una futura adhesión; cabe que se lleven a cabo en forma sucesiva durante un periodo prolongado; cabe finalmente, que se agrupen todas las necesarias reformas en el momento inmediatamente anterior a la adhesión, o incluso, como se apuntó, algunas reformas se produzcan una vez consumada ésta.

## II. LA FASE PREVIA. PREPARACIÓN PARA LA ADHESIÓN

Como es bien sabido, el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 definió una serie de criterios a que los países candidatos debían ajustarse para poder adherirse a la Unión. Estos criterios se refieren a:

- La estabilidad de las instituciones que garantizan el régimen democrático, el imperio de la ley, la vigencia de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías (criterios políticos).
- La existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de enfrentarse con las presiones competitivas y las fuerzas del mercado dentro de la Unión Europea (criterios económicos).
- La capacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión, incluyendo la adhesión a los objetivos de una unión política, económica y monetaria (criterios relativos a la adopción del acervo comunitario).

Igualmente, los países candidatos deberán haber creado las condiciones para la integración mediante la reforma de su organización interna, de manera que la legislación europea objeto de transposición a su ordenamiento jurídico pudiera aplicarse por los órganos judiciales y administrativos adecuados.

En realidad, tales criterios no constituían exigencias novedosas, y su principal mérito reside en que sumarizan un conjunto de requisitos que resultan de los mismos textos fundamentales de la Unión. Baste así referirse al artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (que establece los objetivos de la Unión) o al artículo 6 del mismo (que enumera los principios básicos de la Unión). En todo caso, la decisión, por parte del Consejo Europeo de Copenhague, ratificado en Consejos Europeos posteriores, consistente en exigir el cumplimiento de un conjunto de requisitos por los países candidatos con carácter previo a la adhesión, aparece, incluso a primera vista, como ampliamente justificada. La peculiar naturaleza de la Unión Europea, los valores en que se funda, los objetivos que persigue y las obligaciones que impone a sus miembros implican la necesidad de que los nuevos países incorporados formalmente al proceso de integración europea cumplan unas condiciones imprescindibles para que esa incorporación sea efectiva, y no produzca tensiones y dislocaciones en la vida social, económica o política de cada país, e incluso de los países integrados con anterioridad en la Unión.

Desde una perspectiva estrictamente material o cuantitativa, no cabe duda de que será en esta fase previa en la que los países candidatos deberán llevar a cabo los mayores esfuerzos derivados del proceso de incorporación a la Unión, y en la que se producirá la mayor necesidad de inversión de medios humanos y materiales<sup>3</sup>. En efecto, el cumplimiento de los criterios de Copenhague afecta a una amplia variedad de materias: como ejemplo, sólo la revisión de los diversos aspectos relativos a la adopción del *acquis* comunitario se verifica a lo largo de treinta y un capítulos. Ello explica (junto con otros factores) la duración de esta fase previa.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, el *Informe General* de la Comisión en relación con el progreso de la República de Eslovaquia hacia la adhesión estimaba que este país debería aprobar no menos de 231 leyes para asimilar el acervo comunitario.

Así y todo, los desafíos que se plantean los países candidatos en esta fase no son principalmente de orden constitucional. En lo que se refiere a los criterios políticos y económicos, todos los países candidatos se han dotado, sobre todo a lo largo de la última década, de Constituciones inspiradas en los principios generales del Estado democrático de Derecho, así como en el reconocimiento y proclamación de la economía libre de mercado. Por ello, en estos aspectos, gran parte de las medidas a tomar en esta fase previa podrán adoptarse mediante reformas administrativas o legales de índole infraconstitucional<sup>4</sup>. Algo similar puede afirmarse respecto del cumplimiento de los criterios relativos a la adopción del acervo comunitario. Ello se traducirá en lo que se ha llamado aproximación del Derecho propio al Derecho comunitario, lo que supone sobre todo una tarea centrada en la reforma legislativa, o en el perfeccionamiento de la eficacia de las Administraciones públicas, y de la independencia y capacidad del sistema judicial<sup>5</sup>.

Dentro de este contexto general, así y todo, y partiendo tanto del examen de las Constituciones de los países candidatos como de los informes regulares elaborados por la Comisión europea referentes al progreso de cada país en el camino de acceso a la Unión, puede colegirse que también en esta fase previa se presentarán necesidades de reformas constitucionales, sobre todo, aunque no sólo, para el cumplimiento de los criterios políticos.

### 1. *Reformas en relación con los derechos humanos y de las minorías*

Uno de los índices más elocuentes empleados por los informes generales elaborados por la Comisión sobre los Estados candidatos a la adhesión, y que tiene una evidente relevancia constitucional, es la ratificación o no de convenios y tratados internacionales en diversos ámbitos, y, muy significativamente, el de los derechos humanos. Los informes toman como punto de referencia, para determinar el cumplimiento o falta del mismo de las exigencias derivadas de los criterios políticos, la ratificación de la Convención Europea sobre Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, incluyendo sus protocolos, y, con algún énfasis, el protocolo número 6, relativo a la erradicación de la pena de muerte. También toman en cuenta la ratificación de los Pactos de las Naciones Unidas de 1966 (el Pacto Internacional sobre Derechos sociales, Económicos y Culturales, y el Pacto Internacional sobre Derechos Ci-

---

<sup>4</sup> Debe tenerse en cuenta que, incluso en esta fase, la aplicación interna de los Acuerdos de asociación puede dar lugar a algunos problemas constitucionales. Tal sería el caso de Hungría, donde el Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse sobre la constitucionalidad de la legislación que incorporaba el acervo comunitario, en virtud de Acuerdo de asociación con la Unión Europea. Ver BARNABERKE, *Implementation of the Europe Agreement Competition Provisions.. The Constitutional Implications*. Venice Commission, CDL-JU (2000) 43, pág.4

<sup>5</sup> El Consejo Europeo de Madrid (1995) puso el acento en la necesidad de mejorar las estructuras administrativas y judiciales de los países candidatos; el Consejo Europeo de Helsinki (1999) determinó que el cumplimiento de los requisitos políticos era condición *sine qua non* para la apertura de negociaciones para la adhesión.

viles y Políticos) junto con sus protocolos opcionales (así los protocolos del PIDCP relativos a la comunicación individual de detenidos, y a la abolición de la pena de muerte) <sup>6</sup>. En lo que atañe a un aspecto de destacada relevancia en algunos países, como es la protección y respeto por las minorías, los informes examinan, como piedra de toque para el cumplimiento de los requisitos políticos para la adhesión, la ratificación de la Convención Marco para la protección de las Minorías Nacionales, y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial <sup>7</sup>.

La ratificación de estos tratados, en los países en que aún no se haya llevado a cabo, podría suponer (muy probablemente) alguna reforma constitucional. Al menos, y si la reforma no fuera estrictamente necesaria, en términos estrictamente jurídicos, sí podrá serlo (o, al menos, muy conveniente), políticamente, como síntoma de reforzamiento del respeto por los derechos humanos y por la posición de las minorías. Resultan a este respecto particularmente interesantes las opiniones presentes en el Informe General sobre Turquía, correspondientes al año 2000.

No cabe tampoco excluir la necesidad en algún caso de reformas en lo que afecta a la parte orgánica de la Constitución; y más precisamente, en lo que afecta a la posición del poder judicial y la delimitación precisa de los ámbitos de las jurisdicciones militar y civil. En esta misma línea, los informes de la Comisión hacen referencia, como elemento a tener en cuenta para el cumplimiento de los criterios políticos, la adhesión al Estatuto del Tribunal Penal Internacional, adhesión que pudiera también implicar en algún caso la necesidad de una reforma constitucional <sup>8</sup>.

## 2. Reformas de cláusulas constitucionales opuestas a los Tratados

Una exigencia más clara de reformas constitucionales es la que resulta de la presencia en las Constituciones de los países candidatos de cláusulas

---

<sup>6</sup> Como ejemplo, el *Informe General 2000* sobre el progreso de Turquía hacia la adhesión se refiere a la posición de Turquía respecto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (página 11) así como de la Convención Europea de Derechos Fundamentales y su sexto protocolo (pág.14). Menciona también la no ratificación por Turquía del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales (pág. 14) y de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Pueden encontrarse asimismo referencias en el *Informe General 2000* sobre Eslovaquia a la ratificación por este país de diversos tratados, como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (págs. 18-19) entre otros. En el *Addendum 2001* al Informe sobre Eslovaquia se hace referencia a la posición de este país respecto de la Carta Europea sobre lenguas regionales y minoritarias (pág. 5).

<sup>7</sup> No faltan referencias, en los *Informes Generales*, a la discriminación racial o lingüística. Así, en lo que afecta a los Roma (gitanos), en los informes sobre Bulgaria, República Checa, Hungría, Rumania y Eslovaquia. La importancia de la no discriminación lingüística se señala en los Informes sobre Estonia, Letonia y Lituania. Una visión general puede encontrarse en el *Documento estratégico sobre la ampliación. Informe sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*. Comisión Europea (versión del 8 de noviembre de 2000).

<sup>8</sup> Ver el *Informe general* sobre Turquía, pág. 19. Las reformas constitucionales efectuadas en Turquía con fecha 4 de octubre de 2001 persiguen, como se ha reconocido expresamente, atender a las observaciones de la Comisión en materia de derechos humanos.

explícitamente contrarias a mandatos específicos contenidos en los tratados constitucionales de la Unión o de la Comunidad Europea. La adhesión a la Unión exigiría (para cumplir los criterios de Copenhague) la supresión o reforma de esas cláusulas con carácter previo a la adhesión: bien en los momentos inmediatamente anteriores a la misma, bien (como parece más lógico) con mayor antelación, durante la fase de preparación a la adhesión. Al menos pueden citarse dos tipos de cláusulas opuestas a los Tratados; de tipo político, y de tipo económico.

Las primeras surgen sobre todo como resultado de las previsiones del artículo 19.1 del Tratado de la Comunidad Europea, que establece que *«todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado»*. El cumplimiento de este mandato implica la supresión de los obstáculos constitucionales que se le puedan oponer: como precedente puede recordarse que la inclusión de esta disposición en el texto del Tratado reformado en Maastricht supuso la necesidad de reformas constitucionales en los países miembros (así en España) previas a la ratificación del nuevo texto. No faltan, en las Constituciones de los países candidatos, cláusulas que reservan a los ciudadanos, en exclusiva, el derecho a participar, como candidatos o electores, en todo tipo de procesos electorales, tanto nacionales como locales, cláusulas que deberán, por lo dicho, modificarse como requisito previo a la adhesión<sup>9</sup>.

En relación con este mismo aspecto (y como indicación del derecho a participar como elector o candidato en elecciones locales, así como en elección a los órganos representativos europeos) sería también necesaria la reforma previa a la adhesión de aquellas disposiciones que supusieran una dificultad o impedimento para la eficacia del artículo 19.1 TCE citado, o los artículos referentes a las elecciones al Parlamento europeo; por ejemplo, las prohibiciones a los no ciudadanos de integrarse en los partidos políticos nacionales<sup>10</sup>. Pues es muy dudoso que, dada la estrecha interrelación existente entre todos los derechos políticos, ese tipo de cláusulas pudieran considerarse com-

<sup>9</sup> Por ejemplo, artículo 119 de la Constitución de Lituania: *«Los miembros de las corporaciones locales serán elegidos cada dos años mediante sufragio universal, igual, directo y secreto por aquellos residentes de la unidad administrativa que sean ciudadanos de la República de Lituania»*. Los artículos 57 y 156 de la Constitución de Estonia establecen una prescripción del mismo tipo, así como los artículos 42 y 136 de la Constitución de Bulgaria, 34 y 35 de la Constitución de Rumania, 43 de la Constitución de Eslovenia y 67 de la Constitución de Turquía. Como dato diverso, el artículo 30.1 de la Constitución de Eslovaquia permite que los extranjeros puedan tener el derecho del sufragio pasivo en las elecciones locales. Los textos de las Constituciones de Europa Central y del Este pueden encontrarse en *The rebirth of Democracy. 12 Constitutions of central and eastern Europe*. Publicaciones del Consejo de Europa, Estrasburgo, 1996.

<sup>10</sup> Así, el artículo 48 de la Constitución de Estonia establece que *«sólo los ciudadanos de Estonia podrán ser miembros de partidos políticos»*. Una disposición similar se encuentra en el artículo 35 de la Constitución de Lituania. Las Constituciones de Rumania (art. 37.1) Eslovaquia (art. 29.2) y Turquía (art. 68) parecen reservar este derecho a los ciudadanos, al menos en la versión en inglés de estas Constituciones.

patibles con el derecho al ejercicio, en condiciones de libertad e igualdad, del derecho al voto (activo y pasivo) en las elecciones locales y europeas. El artículo 19.2 TCE prevé que los ciudadanos europeos tendrán derecho al voto «en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado», lo que excluiría toda discriminación en un factor tan relevante como la pertenencia partidista. Y esta interpretación se ve claramente reforzada por lo dispuesto en el artículo 123 TCE, que prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en la aplicación de los mandatos del Tratado.

Un segundo tipo de cláusulas constitucionales necesitadas de reforma por su oposición a los tratados constitucionales es el referente a cuestiones económicas. Así, en algunas Constituciones (y posiblemente como reminiscencia de principios presentes en anteriores regímenes de economía colectivizada) se reserva a los nacionales la propiedad de determinados tipos de bienes (como, por ejemplo, tierras, aguas interiores, bosques o parques). Esa reserva no sería, obviamente, conforme al principio de no discriminación en relación con las libertades de libre circulación de personas, (que incluye la libertad de establecimiento)<sup>11</sup> de servicios y de capital.

En este mismo ámbito económico, y sin pretensión de exhaustividad, cabría citar otro ejemplo de contradicción entre disposiciones concretas de los Tratados constitutivos y mandatos constitucionales de los países candidatos, mandatos que habrían de ser objeto de la correspondiente reforma; el referente a las reservas constitucionales a favor de un Banco Central como único emisor de moneda<sup>12</sup>. Dado el ritmo actual de desarrollo de la política monetaria común de la Unión Europea, no cabe excluir que, a la hora de verificarse la adhesión de los nuevos países miembros, la existencia de una moneda única, y las correspondientes competencias del Banco Central Europeo resultasen incompatibles con ese tipo de mandatos<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Artículo 47 de la Constitución de Lituania: «*La tierra, las aguas interiores, los bosques y los parques sólo podrán pertenecer en propiedad a los ciudadanos de Lituania y el Estado lituano (...)*». Artículo 22.1 de la Constitución de Bulgaria: «*Ninguna persona extranjera, física o jurídica podrá adquirir la propiedad de la tierra, excepto mediante herencia*». El artículo 41 de la Constitución de Rumania excluye a los extranjeros de la propiedad de la tierra, así como el artículo 68 de la Constitución de Eslovenia.

<sup>12</sup> Artículo 111 de la Constitución de Estonia: «*Sólo el Banco de Estonia tendrá derecho a la emisión de moneda*». Artículo 125 de la Constitución de Lituania: «*El Banco de Lituania tendrá derecho exclusivo a la emisión de billetes de banco*». Cabría también citar, como probablemente incompatible con la introducción de la moneda única, el artículo 136.2 de la Constitución de Rumania «*La moneda nacional será el Leu, y su fracción, el Ban*».

<sup>13</sup> Debe recordarse que el orden que aquí se sigue para la exposición de (posibles) reformas de las Constituciones de los países candidatos tiene intenciones meramente expositivas, y no pretende mantener que el orden cronológico de introducción de esas reformas deba ajustarse al aquí apuntado. Como es sabido, la participación en la política de unión económica y monetaria es obligatoria para todos los Estados miembros, lo que no ocurre con la inmediata integración en la zona del euro. No parece probable que los países candidatos adopten inmediatamente el euro en el momento de la adhesión, sino sólo tras una fase de integración y adaptación. Esto lo deja bien claro el Documento sobre Estrategia citado en la nota 7. Pero, en términos lógicos, los presupuestos constitucionales para la adopción del euro deberían estar consolidados antes de la adhesión.

### III. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LA FASE DE ADHESIÓN FORMAL

Los cambios y reformas que, para cumplir las condiciones impuestas por el Consejo europeo, deberán realizar los países candidatos durante la fase de preparación a la adhesión supondrán sin duda una profunda alteración en el ordenamiento jurídico, y en la organización administrativa y económica de esos países, incluso, como se ha visto, con repercusiones constitucionales. Sin embargo, esos cambios no implican por sí mismos una alteración en los elementos definitorios clásicos en la estructura orgánica del Estado, como son el principio de soberanía y la distribución de las funciones públicas entre los diversos órganos del Estado. Por el contrario, la situación varía en la fase de integración formal en la Unión Europea. Esa integración representará (como han mostrado pasadas experiencias) una alteración de esos elementos, alteración que supone un cambio en la misma estructura de la Constitución. Y ello no meramente por exigencias externas, sino por una necesidad que deriva de la naturaleza de la Constitución como norma suprema, y de la obligada coherencia con ella del resto del ordenamiento.

#### 1. *Las consecuencias de la adhesión a la Unión Europea sobre el principio de soberanía.*

Para determinar el impacto de la integración en la Unión Europea sobre el Derecho constitucional de los países candidatos, el punto de partida inevitable es examinar sus efectos sobre el principio de soberanía del Estado, presente en las Constituciones de todos los países de que se trata. La clásica concepción de la soberanía, conviene recordar, como *summa ab omnibus soluta potestas*, se traduce en dos tipos de afirmaciones: por un lado, en la supremacía del poder del Estado frente a otros poderes, internos y externos; por otro, en el ejercicio por los órganos del Estado de una serie de funciones vinculadas a esa posición de supremacía.

Ahora bien, la integración en la Unión Europea produce notables consecuencias en cuanto al ejercicio de aquellas funciones tradicionalmente ligadas al concepto de soberanía<sup>14</sup>. Es cierto que, desde una perspectiva inicial, la adhesión a la Unión Europea equivale, formalmente, a la conclusión de un Tratado internacional, mediante el cual los Estados firmantes aceptan una serie de obligaciones que restringen grandemente su esfera de autonomía y su libertad de acción. Pero se trata sólo de una perspectiva inicial. Las peculiares características del proceso de integración europea, y las obligaciones que derivan de la adhesión al mismo producen unas conse-

---

<sup>14</sup> Sobre esta cuestión, ver L. M. DÍEZ-PICAZO, «Europa: las insidias de la soberanía» en *Claves de Razón Práctica*, 79 (1998) págs. 8-14. Para una visión general, R. ARNOLD, *National Sovereignty and the European Union*, Venice Commission, CDL-JU (2000) 42.

cuencias respecto de los Estados miembros que van mucho más allá de los términos generales que gobiernan la aplicación e interpretación del Derecho Internacional. No puede equipararse ya el «Derecho europeo» (original o derivado) con el Derecho internacional; los principios que inspiran a éste último difieren de los que rigen el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. En ocasiones se ha recurrido a los conceptos clásicos de «monismo» y «dualismo» para explicar la relación entre Derecho europeo y Derecho nacional, o la forma en que legislativos, jueces y administrativos deben aplicar los reglamentos y las directivas comunitarias. Pero tales intentos no pueden ser fructíferos: el «Derecho europeo» no es ya «Derecho internacional» puro y simple. Particularmente, en lo que se refiere al Derecho europeo «derivado», su fuerza vinculante tiene una justificación propia, distinta de la fuerza vinculante de las normas internacionales <sup>15</sup>.

En efecto, desde una perspectiva orgánica, la Unión Europea ha creado una nueva entidad (o, mejor dicho, diversas entidades bajo la cobertura común de la Unión Europea) diferentes de los Estados que la componen, con sus propios poderes y funciones. Si tenemos en cuenta la estructura normativa, ha de concluirse que ello ha resultado en la creación de un ordenamiento europeo autónomo, diferente (aunque no aislado) de los ordenamientos de los Estados miembros. Ciertamente, el proceso de integración europea no supone la desaparición o pérdida de significado de los ordenamientos jurídicos nacionales, o la pérdida de relevancia de los textos constitucionales como normas supremas de los Estados miembros. Por el contrario, y como expresamente manifiesta el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, ésta se basa en la pluralidad de los pueblos de Europa y en la necesidad de que cada uno de ellos disponga de un ordenamiento constitucional y democrático. Como se mantenía en los mismos inicios de la Comunidad Europea; en *Costa v. ENEL*, los ordenamientos jurídicos nacionales y el ordenamiento europeo deben funcionar de forma integrada.

Los problemas constitucionales que se han planteado en el pasado, como consecuencia de la adhesión a la Comunidad, o a la Unión Europea, y los que se plantearán respecto de los actuales países candidatos derivan de la necesidad de hacer constitucionalmente posible la transferencia de funciones públicas, estrechamente vinculadas a la noción de soberanía, a las instituciones europeas, con la correspondiente reducción de los poderes de los órganos de los Estados miembros. Por lo menos, dos aspectos deben tomarse en cuenta a la hora de examinar las necesarias reformas constitucionales a realizar por los ahora países candidatos, de manera que la integración en el ordenamiento europeo se haga compatible con los mandatos constitucionales:

---

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, las reflexiones de BERKE, en *Implementation...*, *op.cit.* en nota 4, referidas a la irrelevancia de la distinción monismo/dualismo en relación con el Derecho europeo (p. 2).

- a) Un primer punto, que ha sido objeto de consideración en los diversos países candidatos, a la vista de experiencias anteriores, ha sido la necesidad de una cláusula constitucional («cláusula europea») que confiera una habilitación suficiente a los órganos del Estado competentes en materia de tratados internacionales, para que puedan llevar a cabo, mediante instrumentos de este tipo, la transferencia<sup>16</sup> de funciones estatales vinculadas a la soberanía en favor de los órganos de la Unión o de la Comunidad Europea. Dentro de esta cuestión se sitúa la referente a su alcance: esto es, la especificación de qué funciones pueden o no ser transferidas por medio del Tratado de integración en la Unión, o mediante ulteriores reformas del mismo, en los supuestos de ampliaciones de competencias de la Unión Europea.
- b) Un segundo aspecto, éste considerado desde una perspectiva dinámica, es el referente a como garantizar, a partir de la adhesión formal a la Unión Europea, no sólo la eficacia y fuerza vinculante del Derecho originario contenido en los Tratados, sino también las consecuencias de las peculiares notas del Derecho derivado. Se refiere esta cuestión a la garantía constitucional del efecto directo y la primacía del Derecho derivado, y su efectiva traslación a la actuación de los tribunales y otros órganos aplicadores del Derecho. Y un aspecto específico de esta cuestión es la de qué papel (si es que le corresponde tener alguno) debe desempeñar la jurisdicción constitucional para determinar si el tratado de adhesión, o el Derecho europeo derivado, son compatibles con los mandatos de las Constituciones nacionales.

## 2. *La autorización constitucional de la transferencia de poderes*

Por lo que se refiere al primer punto (esto es, la necesidad de una cláusula constitucional que autorice la transferencia de poderes) debe recordarse que el ordenamiento jurídico europeo, diferente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros (aunque integrado y coordinado con ellos) es el resultado de haberse conferido a los órganos de la Unión y la Comunidad Europea el ejercicio de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, pertenecientes inicialmente a los poderes de cada Estado. Desde luego, esta transferencia de funciones, (que no es una delegación revocable, y de ejercicio controlable por el Estado miembro) no supone la pérdida de la independencia de éste. Pero sí resulta en la pérdida de funciones de algunos de los órganos del Estado: de funciones que, al estar tradicionalmente asociadas al concepto de soberanía, les son expresamente atribuidas a esos órganos por la Constitución. Como resultado de la adhesión a la Unión Europea, los órganos legis-

---

<sup>16</sup> La Constitución española (art. 93) emplea el verbo «atribuir», no el de «transferir». Ver sobre el tema las consideraciones de RUIZ ROBLEDÓ, en el artículo citado en nota 2, «Las implicaciones...»

lativos, ejecutivos y judiciales del Estado ceden una parte de sus funciones que, en el futuro, serán ejercidas por los órganos europeos.

Para asegurar que esa transferencia de poderes a la Unión Europea no contradice los mandatos constitucionales relativos a la distribución de funciones del Estado, se hace necesaria una previsión constitucional a este efecto: de lo contrario, tal transferencia se convertiría en un despojo ilegítimo constitucionalmente. Por ello, para hacer posible la adhesión, se hace necesario que una cláusula constitucional autorice a los órganos constitucionales con el poder de comprometer internacionalmente al Estado (esto es, dotados de *treaty-making power*) a llevar a cabo esa transferencia. Tal cláusula, pues, deberá precisar al menos: *a)* Qué órganos deben autorizar un Tratado con esas características; *b)* los requisitos procedimentales a seguir, y *c)* qué funciones pueden transferirse.

Las cláusulas relativas a la asunción de obligaciones internacionales presentes en la mayoría de las Constituciones de los países candidatos no permiten la conclusión de Tratados que lleven a cabo una transferencia de ese tipo<sup>17</sup>. La presencia de disposiciones que confieren a los Tratados fuerza vinculante directa en el ámbito interno (incorporando una dimensión monista en cuanto a su fuerza) no es obviamente suficiente, por cuanto si bien los mandatos concretos del Tratado son directamente aplicables, ello no supone un desapoderamiento *pro futuro* de los poderes nacionales, y el apoderamiento de órganos europeos para el desarrollo o ejecución de esos mandatos.

La solución, evidentemente, es la introducción de una cláusula constitucional (la cláusula «europea») que permita transferir a autoridades de la Unión Europea funciones inherentes a la soberanía: cláusulas de este tipo están ya presentes en las Constituciones de la mayoría de los países miembros de la Unión, y han sido introducidas, bien con anterioridad a la adhesión, y como medida para hacer posible ésta, bien a raíz de reformas de los Tratados. Esta cláusula haría posible (partiendo, desde luego, de las previsiones específicas contenidas en los Tratados, y su interpretación por el Tribunal de Justicia de la Comunidad) la reinterpretación de la distribución constitucional de poderes como resultado de la adhesión a la Unión Europea. Aún más: desde una perspectiva dinámica, que tenga en cuenta el continuo progreso en el proceso de integración, esta cláusula es necesaria para determinar, en el supuesto de reformas de los Tratados que impliquen transferencias adicionales de poderes a las instituciones europeas, si tales transferencias adicionales pueden ratificarse sin necesidad de más reformas constitucionales. En otras palabras, la «cláusula europea» es necesaria, no

---

<sup>17</sup> Obviamente, esta situación irá cambiando, a la vista de las reformas que se están proponiendo (y en algún caso, llevando a cabo) en las Constituciones de los países candidatos. Como se verá, la reciente Constitución de Polonia de 1999 se refiere expresamente a la atribución de funciones constitucionales a organizaciones internacionales; por su parte, la reforma de la Constitución de Eslovaquia que entró en vigor el 1 de julio de 2001 hace otro tanto.

sólo para habilitar a las instituciones nacionales para transferir poderes a la Unión como consecuencia de la adhesión a la misma, sino también para establecer los límites de esa transferencia<sup>18</sup>.

Este tipo de cláusulas están ausentes de la mayoría de las Constituciones de los países miembros, en una situación que pudiera definirse como una «carencia constitucional» y, como consecuencia, se percibe generalmente en esos países la necesidad de una reforma constitucional que introduzca esa cláusula, puesto que las disposiciones constitucionales que se refieren a los Tratados internacionales no prevén (por amplia e internacionalista que sea su perspectiva) una autorización para la transferencia de funciones como la requerida para el acceso a la Unión.

No faltan, aun así, ejemplos de «cláusulas europeas» (con, o sin mención específica del proceso de integración europeo y sus instituciones) que pudieran servir de modelo para las necesarias reformas. Como ejemplo, el artículo 90.1 de la Constitución de Polonia prevé que «*La República de Polonia podrá, en virtud de acuerdos internacionales, delegar en una organización o institución internacional, la competencia de los órganos de la autoridad estatal en relación con determinadas materias*». Por su parte, el artículo 7.2 de la Constitución de la República de Eslovaquia, en el texto resultante de la reforma que entró en vigor el 1 de julio de 2001, establece que «*la República de Eslovaquia podrá, en virtud de un Tratado internacional, ratificado y promulgado en la forma prevista por la ley, o de acuerdo con ese Tratado, transferir el ejercicio de parte de sus poderes a las Comunidades Europeas y a la Unión europea*». De todas formas, este tipo de disposiciones siguen siendo una excepción en el panorama constitucional que ahora se contempla.

A este respecto, puede resultar significativo el papel de los Tribunales (y sobre todo, de los Tribunales Constitucionales) como instrumento para verificar la compatibilidad de los mandatos constitucionales con las consecuencias inmediatamente derivadas de la adhesión a la Unión Europea (o, si se quiere, de la compatibilidad de éstas con aquéllas). Deben recordarse las experiencias de que ya disponemos relativas al papel de los Tribunales Constitucionales en relación con la compatibilidad con la Constitución de la ratificación de las reformas de los Tratados por parte de países ya miembros; en varios casos, los Tribunales Constitucionales (o instituciones similares) de países miembros hubieron de pronunciarse al respecto. En lo que se refiere a los Estados candidatos, será posiblemente de considerable importancia el papel de sus respectivos Tribunales Constitucionales a la hora de determinar la necesidad de una reforma constitucional previa a la adhe-

<sup>18</sup> Para una visión general de las adaptaciones constitucionales exigidas para la integración y pertenencia en la Unión, ver el documento de la Comisión de Venecia *Le Droit Constitutionnel et l'intégration européenne*, Venice Commission, CDC-UE (1999) 001. Un análisis sobre las diversas técnicas empleadas en las «cláusulas europeas» constitucionales puede encontrarse en «El constitucionalismo de los Estados integrados en Europa» de Francisco RUBIO LLORENTE, en la colección de textos constitucionales reunidos por el mismo y M. DARANAS *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona, 1997, págs. XI-XXVII.

sión, para evitar la inclusión en el ordenamiento jurídico (vía Tratado de adhesión) de posiciones que entren en colisión con los mandatos constitucionales relativas al reparto de poderes. Sin excluir la posibilidad de un control a posteriori, el control previo de constitucionalidad de los Tratados aparece como el instrumento idóneo, siempre, claro está, que se incluya entre los procedimientos utilizables en cada caso ante el Tribunal Constitucional <sup>19</sup>.

### 3. Efecto directo y primacía del Derecho europeo

Un segundo problema constitucional relativo a las consecuencias resultantes de la adhesión formal a la Unión y a la Comunidad europea es el referido a las técnicas necesarias para garantizar la aplicación del Derecho europeo, original y derivado, respetando los principios de «efecto directo» y de «primacía» sobre el Derecho nacional. La transferencia de funciones (y entre ellas de funciones normativas) a las instituciones europeas supondrá que éstas, en virtud de los Tratados, actuarán emitiendo normas y actos jurídicos con fuerza normativa. La aplicación de esas normas (diferentes de las contenidas en los Tratados, aunque derivando de ellos su fuerza vinculante) debe quedar garantizada en los Estados miembros, incluso en los casos en que las autoridades nacionales no lleven a cabo actuación alguna, o en que existan en el ordenamiento jurídico nacional normas que entren en conflicto directo con el Derecho europeo. A este respecto, valga referirse a los bien conocidos fallos del TJCE en los casos *Costa v. ENEL*, *Van Gend en Loos* o *Simmenthal*, para citar sólo algún ejemplo clásico.

Una posibilidad contemplada en muchos de los países candidatos (y ya puesta en práctica en algunos) para asegurar esa primacía y efecto directo, es la consistente en introducir un mandato *ad hoc* en la Constitución, siguiendo el ejemplo del artículo 29.4 de la Constitución de Irlanda: «ninguna previsión de esta Constitución invalidará las leyes promulgadas, actuaciones efectuadas o medidas adoptadas por el Estado que sean necesarias para cumplir las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión o las Comunidades europeas, ni impedirá que las leyes aprobadas, actuaciones efectuadas o medidas adoptadas por la Unión o las Comunidades europeas o sus instituciones, o por los órganos competentes según los Tratados creadores de las Comunidades, tengan fuerza de ley en el Estado».

Una cláusula similar ha sido la incluida en la Constitución de Polonia <sup>20</sup>, y en la última reforma de la Constitución de Eslovaquia <sup>21</sup>. En términos es-

<sup>19</sup> Procedimientos de control previo de la constitucionalidad de los Tratados internacionales pueden encontrarse en las Constituciones de Eslovaquia (art. 125<sup>a</sup>), Bulgaria (art. 149. IV) y Eslovenia (art. 160).

<sup>20</sup> Artículo 90.2 de la Constitución de Polonia: «Si un acuerdo ratificado por la República de Polonia, estableciendo una organización internacional, así lo prevé, las normas dictadas por ésta se aplicarán directamente y tendrán precedencia en los supuestos de conflictos de leyes».

<sup>21</sup> Artículo 7.2 de la Constitución de Eslovaquia: «Los actos jurídicamente vinculantes de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea tendrán precedencia sobre las leyes de la República Eslovaca».

trictos, una cláusula de esta naturaleza no sería necesaria para originar el efecto directo y la primacía del Derecho europeo; de hecho esta cláusula no está presente en la mayoría de las Constituciones de los Estados ahora miembros. Ciertamente, cabe afirmar sin demasiadas dificultades que la garantía de esos principios está implícita en la mera ratificación de los Tratados, puesto que éstos incluyen disposiciones relativas tanto a la capacidad normadora de las instituciones europeas, como a los poderes del Tribunal de Justicia de las Comunidades, que, ejerciendo esos poderes, ha interpretado las disposiciones de los Tratados, y confirmado los principios de primacía y efecto directo. En puridad, las cláusulas mencionadas en las Constituciones como la irlandesa, polaca y eslovaca no parecerían imprescindibles. En todo caso, su presencia no causa perjuicio alguno, y, por el contrario, subraya el compromiso adquirido al ingresar en la Unión Europea. Por ello su inclusión en las Constituciones de los países candidatos aparece al menos como recomendable, máxime dada la presencia en éstas de tradiciones «dualistas» en la aplicación del Derecho internacional, que podrían entranñar la recta competencia de los efectos del Derecho europeo.

#### IV. ¿REFORMAS CONSTITUCIONALES POSTERIORES A LA ADHESIÓN?

De lo dicho hasta ahora puede colegirse que, desde una visión cuantitativa, será en la fase de preparación a la adhesión donde deberán realizarse mayores reformas legales y administrativas (y alguna constitucional) en los países candidatos, mientras que la fase de adhesión formal será la que requerirá un mayor número de reformas constitucionales, relativas tanto al sistema de fuentes como a la misma definición de soberanía y de las competencias a ella inherentes. Pero, muy posiblemente, los países ahora candidatos habrán de afrontar reformas constitucionales aplicables (sobre todo) en la fase posterior a la adhesión; reformas no requeridas formalmente ni por los criterios de adhesión impuestos por la Unión, ni por las necesidades de compatibilidad de los textos de los Tratados con los mandatos constitucionales, pero sí, muy posiblemente, exigidas por la conveniencia política y la gobernabilidad de los respectivos países.

Una primera razón para la reforma constitucional, no derivada forzosamente de las previsiones de los Tratados, pero sí de razonable conveniencia, pudiera ser el problema ya observado en países miembros de la Unión con ocasión de su acceso: la asimilación del acervo comunitario en el ordenamiento jurídico propio, acervo que, con la adhesión, se convierte en Derecho directamente aplicable. Ciertamente, hay que suponer que —atendiendo a los condicionamientos en este sentido expresados en los Consejos Europeos— en el estadio de preparación a la adhesión se haya producido una aproximación de los Derechos nacionales al Derecho comunitario, de manera que, en el momento de la adhesión esa tarea se encuentre completada.

Pero, así y todo, tras la adhesión será necesario, no sólo incorporar el acervo aún no integrado en el Derecho propio, sino también el conjunto de normas europeas, progresivamente creciente, especialmente las directivas comunitarias que han de ser objeto de transposición al ordenamiento interno. Y ello supondría una considerable actividad normativa (sujeta además a plazos perentorios en su realización) por parte de los órganos estatales.

La forma en que esa actividad normativa se lleve a cabo puede presentar algunas dificultades; de hecho, en algún país candidato tales dificultades han aparecido incluso en la fase de preparación para la adhesión<sup>22</sup>. Si es el legislativo quien debe llevar a cabo la transposición al orden interno de las normas comunitarias, la tarea en cuestión podrá suponer ocupar el tiempo disponible por las Asambleas legislativas durante periodos de tiempo prolongados, sin garantía, por otra parte, de éxito. Por ello, muchos países miembros han delegado (con los necesarios controles) en el poder ejecutivo la tarea de trasponer al ordenamiento interno las normas europeas, sobre todo en lo que atañe al acervo comunitario preexistente a la adhesión, introduciendo para ello técnicas de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo. Así, gracias a una habilitación (parlamentaria, o incluso constitucional) el ejecutivo podrá verse autorizado para adoptar el Derecho interno o los mandatos presentes en el acervo comunitario, en el momento de la adhesión, o a las normas europeas emitidas con posterioridad.

De nuevo, la reforma de la Constitución eslovaca que entró en vigor el 1 de julio de 2001, se refiere a esta cuestión, en lo que atañe a la asociación, al disponer en su artículo 7.2, tercer inciso, que *«la transposición de actos jurídicamente vinculados que requieran ejecución interna se llevará a cabo mediante una ley, o un reglamento gubernamental de acuerdo con el art. 120.2 de la Constitución»*. Y la disposición últimamente citada establece que *«cuando así lo disponga una ley, el Gobierno estará autorizado para emitir reglamentos para la aplicación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, de un lado, y la República Eslovaca por otro, así como para la ejecución de tratados internacionales según lo dispuesto en el art. 7.2»*.

Un segundo problema a plantearse en la fase posterior a la adhesión se refiere a la participación de las diferentes ramas de la organización estatal en la formulación de las decisiones de la Unión Europea (lo que en ocasiones se denomina «fase ascendente»). Tradicionalmente, ha sido el poder ejecutivo el encargado de formular y dirigir la política exterior. Pero la importancia de las decisiones de la Unión y la Comunidad europea, cuyas instituciones desempeñan funciones reservadas previamente a los Estados miembros, y la necesidad de respetar los principios democráticos conducen a establecer fórmulas para que la representación popular participe en esta fase ascendente, definiendo las propuestas nacionales que se plantearán en

---

<sup>22</sup> Ver la referencia a Hungría en nota 4.

las correspondientes instituciones europeas. Ello trae como consecuencia la necesidad (o, al menos, la conveniencia) de una definición constitucional de las nuevas funciones del legislativo en ese ámbito; ejemplos de ello no faltan en las Constituciones de los (ahora) Estados miembros.

Finalmente una tercera —y compleja— cuestión con relevancia constitucional es la que concierne al papel de los Tribunales nacionales en la aplicación del Derecho europeo derivado. El factor decisivo es que, en la práctica, el Juez nacional se convierte en Juez comunitario, con la tarea de asegurar la aplicación correcta del Derecho europeo, así como de proteger los mandatos contenidos en los Tratados. Desde luego, la institución responsable en último lugar de la interpretación del Derecho europeo, y de velar por la acomodación a los Tratados de las normas de Derecho derivado es el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Pero esta tarea sólo es posible si el Tribunal cuenta con la colaboración del juez nacional, fundamentalmente mediante el procedimiento previsto en el artículo 234 del Tratado de la Comunidad Europea, que habilita a los jueces nacionales para plantear la cuestión prejudicial relativa a la interpretación de los Tratados, o la validez de las actuaciones de las instituciones comunitarias. Ello requerirá que los ordenamientos nacionales de los países ahora candidatos prevean los medios procedimentales necesarios para que el juez nacional pueda plantear tal cuestión prejudicial, de forma que el juez nacional pueda actuar así como juez europeo. Y la regulación necesaria para ello, si bien puede llevarse a cabo mediante legislación de nivel infraconstitucional, también podría incluirse, al menos en sus líneas generales, en reglas constitucionales.

