

CRUZ VILLALÓN, Pedro (COORD.): *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006, 264 pp.

Esta obra colectiva, fruto de un proyecto investigador dirigido por Pedro Cruz Villalón y financiado por la entidad editora, se gesta como estudio de las reformas constitucionales que pudieran resultar exigidas por la ratificación en España del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Pero ni el Tribunal Constitucional impuso una reforma de la Constitución española previa a la mencionada ratificación (DTC 1/2004), ni las circunstancias políticas favorecieron la tramitación de las que el Gobierno había promovido al inicio de la legislatura. Por lo demás, el Tratado no llegó a entrar en vigor; y tampoco es seguro a día de hoy, tras el rechazo del pueblo irlandés llamado a referéndum, que vaya a lograrlo su nueva versión de Lisboa.

Desprendido así el libro de esa coyuntura inmediata que los autores subrayan en el prólogo (págs. 15 ss.) y en la introducción (págs. 21 s.) de la obra, de la circunstancia que lastra, al mismo tiempo que impulsa, cualesquiera construcciones doctrinales, el estudio ha podido ganar vuelo, reteniendo de aquel entorno originario sólo lo más perdurable, aunque estuviera ocasionalmente vestido con el ropaje efímero de las normas nonatas. Porque apenas se detienen los autores, por ejemplo, en el comentario de las formulaciones concretas del Tratado finalmente fallido. Y, sin embargo, sigue te-

niendo pleno sentido preguntarse por la plausibilidad de propuestas de reforma de la Constitución española como las formuladas en las catorce «Conclusiones» del trabajo (págs. 217-220, con nota de la pág. 19), en un tiempo político y jurídico que, con independencia de eventuales revisiones de los Tratados, va a seguir estando determinado por la progresiva *contextualización* de la Constitución española en el nuevo *marco constitucional* europeo.

I. Tales propuestas se insertan, naturalmente, en una determinada concepción de ese *marco constitucional*, a la que es imprescindible hacer referencia tanto para comprender su sentido como para valorar su alcance y eficacia. El propio libro la esboza, pero recibió una atención menos incidental en una obra anterior de Cruz Villalón: *La Constitución inédita* (Madrid: Trotta, 2004). Excepcionalmente, las citas con las que trenzamos este apartado se refieren a dicho libro y no al que es objeto inmediato de esta recensión.

«Cuando a ojos vistas nuestro ‘espacio constitucional’ se vuelve europeo», Cruz Villalón adopta «como hilo conductor la idea de complejidad, vale decir, la posibilidad y el sentido de un constituyente *compuesto* (...) de una Constitución *compuesta*, a la hora de interpretar el *bloque* formado por la Constitución de la Unión

y las de los Estados. La constitucionalidad ha pasado a ser un *continuum*» (pág. 9), «un ámbito en el que cada una de sus comunidades nacionales integrantes no se rige exclusivamente por la respectiva Constitución nacional, sino en el que, junto a éstas, otras normas determinan materialmente su constitucionalidad (...) De ahí que la Constitución de 1978 sea hoy día solamente una de las normas, por más que la más relevante, de las que condicionan nuestra libertad y nuestra democracia» (pág. 14, cfr. también págs. 40, 49 ss.). Una Constitución europea sería así «materialmente Derecho constitucional (...). Y no ya por supuesto Derecho constitucional de la Unión en sentido estricto, lo que es evidente, sino Derecho constitucional del Estado miembro» (pág. 107). Con ello, el autor asume la idea de la liga constitucional (*Verfassungsverbund*) propuesta por Pernice, por más que apunta igualmente la posibilidad de operar con la noción, que en España puede resultar más familiar, de un «bloque europeo de la constitucionalidad» (págs. 71 s., 89, 147 s.).

Ahora bien, frente a «una especie de fuga hacia un espacio constitucional indiferenciado», la imagen del *constitucionalismo dual*, a su juicio, transmite «mejor el cambio estructural que se plantea»; un constitucionalismo dual conforme al cual los Estados están regidos por su propia Constitución y por la de la Unión, mientras que la Unión se rige por su Constitución «y la suma de las Constituciones de los Estados miembros» (págs. 141 ss.). Dado que la relación «vendrá marcada por el modo de ser de cada Constitución (...) el problema que nos ocupa tiene un fuerte componente de 'bilateralidad' en el sentido de que se plantea en buena medida 'caso por caso'» (pág. 132); por más que las cláusulas constitucionales de un Estado orientadas a la determinación del carácter constitucional de la Unión, como ocurre con el art. 23 de la Ley Fundamental de Bonn, tengan efecto expan-

sivo y proyecten su garantía igualmente sobre los demás Estados miembros: «el ordenamiento constitucional español habría delegado en el ordenamiento constitucional alemán la garantía de la constitucionalidad de la Unión» (págs. 141 s.), algo de lo que, por cierto, se es bien consciente en Alemania. De este modo, el *espacio constitucional* está determinado por «la asimetría constitucional de Europa» (pág. 11), que deriva de la heterogeneidad de estructuras constitucionales en los Estados miembros (págs. 47 s., 53, 59, 62 ss., 69 s., 85 ss., 91 ss.), pero muy especialmente, y ello importa más aquí, de la diferente cualidad de los constitucionalismos estatal y europeo.

A su juicio, en efecto, parece descartada de momento la posibilidad, y también la voluntad, de dotar a Europa de «una Constitución 'en el pleno sentido de la palabra'» (pág. 41). Es más, el «moderno significado de la Constitución puede correr peligro como consecuencia de un empleo banalizado de la Constitución en el curso de la actual tarea de reestructuración de la Unión Europea (...) convendría tratar la palabra 'Constitución' con el mayor cuidado posible (...) Una excesiva equiparación conceptual entre Constitución nacional y Constitución europea (...) todavía es cuando menos problemática» (págs. 39, 41, 133). Y, en todo caso, «la Constitución europea no podrá ser una Constitución 'como las otras', es decir, las estatales» (pág. 24); la constitucionalidad europea será «una constitucionalidad derivada, resultado de culturas constitucionales que, por más que tengan mucho en común, se han formado y desarrollado (...) en el marco de comunidades políticas nacionales (...) La experiencia española es parte definitoria de esta constitucionalidad europea. Una dogmática adecuada a la constitucionalidad europea no requiere echar por la borda los viejos principios que han hecho posible órdenes constitucionales como el español de 1978» (pág. 10).

Por eso, «el lugar que le corresponde» a la Constitución nacional, a la española de 1978 en este caso, es situarse «en el origen último de la legitimidad de esta 'Constitución europea', cuando menos por lo que a nosotros toca» (pág. 15). En ese «*continuum* constitucional a varios niveles (...) el centro de gravedad que es y seguirá siendo todavía el constitucionalismo estatal encuentra hacia arriba una prolongación en un constitucionalismo de la Unión y hacia abajo en un constitucionalismo autonómico» (pág. 15, cfr. también pág. 89). «La constitucionalidad que Europa necesita procurarse es todavía, ante todo y sobre todo, una constitucionalidad nacional» (págs. 39 s.); «el constitucionalismo europeo en sentido estricto, el de la Unión», no configura sino «un constitucionalismo *cualitativamente menor*, comparado con el constitucionalismo estatal» (pág. 90), aunque «el constitucionalismo fuerte representado en este momento por las Constituciones de los Estados miembros se vea contrapesado por dos constitucionalismos *complementarios*, el de la Unión y el de las Autonomías regionales» (pág. 91). «La identidad constitucional de los Estados miembros (...) debe permitir la subsistencia de un espacio constitucional propio que permita a las comunidades nacionales de los Estados miembros reconocerse como tales» (pág. 149). En estas circunstancias, no cabría dudar sobre la asimétrica relevancia de los sistemas de estabilización recíproca que incorporan los ordenamientos constitucionales europeo y nacionales (págs. 73 s., 80, 139 ss.).

Este enfoque, naturalmente, no es el único posible. El propio autor recoge otro, que define como «la Constitución por analogía» (págs. 29 ss.); parece consolidado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ve los Tratados como la Constitución de la Comunidad y se perci-

be a sí mismo como Tribunal Constitucional; «consecuencia de ello es la configuración de una tendencial dualidad constitucional, es decir, de una situación en la que dos ordenamientos equiparados no excluyen una hipótesis de confrontación» (pág. 31). Y se refiere asimismo a una tercera perspectiva, bajo el lema de la «constitucionalización», que subraya «el carácter evolutivo de la Constitución (...) un constante proceso de crecimiento y de conformación. Con ello, sin embargo, la idea de Constitución pierde la que acaso sea su característica formal más genuina, es decir, su capacidad de durar o de resistir» (pág. 32). Además, este proceso, que sobre todo ha querido verse en la orientación estimulada por la Carta Europea de Derechos Fundamentales, puede resultar «mucho más aparente que real» (pág. 118), aunque, «contra todo pronóstico, tampoco es de descartar que la Carta cobre vida propia, acaso por obra y gracia de los jueces, y adquiera el protagonismo que tanto empeño se ha puesto en negársele» (pág. 129).

Pero no es éste lugar adecuado para tipificar con más detalle diferentes modos posibles de aproximarse al Derecho constitucional en el marco de la Unión Europea¹; conviene más bien concretar el seleccionado por Cruz Villalón mediante las especificaciones recogidas en el libro que aquí recensamos.

II. «La Constitución de un Estado miembro de la UE se encuentra (...) *europeizada* en la medida en que dicha condición de Estado miembro, o alguna de sus consecuencias, encuentra reflejo expreso en su Constitución». Entretanto, «el contenido y el sentido de los institutos constitucionales nacionales se ven modificados o modulados como resultado de esta pertenencia a la UE, aún en ausencia de un reflejo textual, expreso» (Cruz Villalón, pág. 40). Pero esta situación pro-

1 Cfr. los apartados 7 y siguientes de I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, «De la Constitución del Estado al Derecho constitucional para la Comunidad internacional», en prensa.

voca una indebida distancia entre la *Constitución realmente existente* y el *texto constitucional vigente*. Por ello, el reto que expresamente se plantean los autores, en concordancia con la concepción del espacio constitucional europeo que ha quedado esbozada en el apartado anterior de esta recensión, es «mantener la *calidad* de nuestra Constitución desde la perspectiva de la norma fundamental» del Estado, pues «ese texto constitucional (...), sin necesidad de hacer de él el *así-derecho* de nuestra condición de comunidad política libre, sí aparece en todo caso como nuestra primera *enseña*» (pág. 18). Y así se impone, como «operación de *política constitucional*»², la necesidad de *eu-ropeizar* la Constitución precisamente «a través de una reforma de su texto» (pág. 22); porque es dudoso que una Constitución normativa como la española pueda «permitirse este grado de desfase entre su literalidad y la Constitución *realmente existente*» (Cruz Villalón, pág. 24). «La reforma se plantea como una tarea de conservación, de preservación e, incluso, como decimos, de recuperar su capacidad normativa, su capacidad de significar y, en definitiva, de reivindicar su calidad» (Cruz Villalón, pág. 44)³.

Esta europeización bien puede tomar como modelo las fórmulas ensayadas en otros Estados miembros (Cruz Villalón, pág. 41), que se recogen detalladamente en un valioso apéndice del libro (págs. 221-258). Sin duda ha de tener también como referente la propia Constitución europea, que «existe ya *idealmente*, como presencia o como carencia (...), en un momento, además, en el que esta ciudadanía ya fue convocada a dar el sí o el no a una Constitución yuxtapuesta a la nacional» (pág. 17); dejando aquí a un lado la problemática naturaleza del aludi-

do referéndum⁴ y la concreción jurídico-positiva, aún provisional, de esa Constitución europea, lo cierto es que «sus categorías básicas no pueden ir ya cambiando mucho» (Cruz Villalón, pág. 44). Pero la europeización ha de partir también, y sobre todo, de la propia Constitución que la acoge: «el punto de partida, el que marca el sentido, las posibilidades y los límites de la tarea, es la propia Constitución española de 1978» (Cruz Villalón, págs. 44 ss.).

III. La «introducción al problema» (valga decir a *la coyuntura* en la que el libro surge) es abordada en un primer capítulo por Cruz Villalón (págs. 23-49). Y centra su análisis en la DTC 1/2004, que atribuye al art. 93 CE tal «*carga de significado* que (...) hace que el resto de la Constitución signifique comparativamente poca cosa» (pág. 25). Tal cláusula de apertura de naturaleza procedimental, combinada con el tenor restrictivo del control de constitucionalidad previsto en el art. 95 CE («estipulaciones contrarias», «contradicción»), resulta agotada y quizá desbordada desde la ratificación del Tratado de Maastricht (págs. 25 ss., 45 s.). «La peripeia de la ratificación española del Tratado Constitucional» (págs. 29 ss.) discurre, sin embargo, sin plantearse de la modificación textual de dicho precepto. Pero ello se compensa con un enriquecimiento de su contenido, que se produce por obra de la mencionada DTC 1/2004 (págs. 32 ss.) y que transforma profundamente el sentido de esta disposición y del texto constitucional en su conjunto: el Tribunal Constitucional «ha querido ver en el artículo 93 de la CE, como si de una bola de cristal se tratara, todo un sistema que, me atrevería a decir, el común de los mortales no acertamos a ver», y con ello «la Declaración ha pasado a ocupar un

2 Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, págs. 40 s. de la obra que aquí se recensiona, sobre el sentido de la expresión.

3 Cfr. ya P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, cit., págs. 107 ss.

4 Sobre el mismo véase P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, cit., págs. 111 ss.

lugar relevante en la comprensión de nuestro sistema constitucional» (pág. 37). Con independencia de la entrada en vigor del Tratado, «el *significado* de la Constitución (...) es otro a partir de la interpretación contenida en la DTC 1/2004 (...) En suma, la última interpretación del art. 93 de la CE por parte del TC posee tal relevancia que impone su traslado al texto mismo de la Constitución» (pág. 38); la reforma aparece como la «alternativa a una situación derivada de la DTC 1/2004 que ha dejado excesivamente cargado de significado el art. 93 de la CE» (págs. 44 s.). Como señalan los autores en sus «Conclusiones» (2, pág. 217), «la descompresión del artículo 93 y su reequilibrio con el resto de la Constitución imponen la incorporación en el texto mismo de la Constitución de algunos de los significados básicos que la DTC 1/2004 ha extraído del referido precepto».

Esa tarea se articula en primer lugar a través de la llamada «cláusula general europea», que Cruz Villalón abrevia como CGE, y a la que dedica el segundo capítulo de la obra (págs. 51-74). Ya antes la define como «el precepto, hoy por hoy inexistente, que declarase la condición de España como Estado miembro de la Unión Europea», apto para «explicar, en razón de su capacidad de proyección sobre el resto del sistema, todo o casi todo lo que la pertenencia a la UE implica» (pág. 45). Esa cláusula general europea (págs. 53 s.) dotaría a la integración en la UE de una *fuerza pasiva* o *rigidez* constitucional que, sin duda, complicaría los debates sobre la posibilidad de retirada de la Unión; pero, sobre todo, de una peculiar fuerza activa, que serviría como «fundamento suficiente a una pluralidad de consecuencias para el resto del discurso normativo constitucional». La cláusula general europea permitiría así *modular* muy di-

versas *cláusulas constitucionales*; porque, en cuanto «declara la condición del Estado como 'parte' (...) de una comunidad política», implica «aceptar sus exigencias en la medida y en tanto sean asumibles».

Con esta última salvedad se alude a la que luego se llama «dimensión *garantizadora* o, desde otra perspectiva, *sustantiva*» de esta cláusula, que «se divide inmediatamente en dos, la garantía del carácter estatal del Estado miembro y la garantía de la constitucionalidad (de la UE)» y que a su vez «anticipa, de un lado, la cuestión relativa al engarce de los distintos derechos y libertades, y de otro, las cuestiones relativas al fondo del poder (competencias irrenunciables) estatal y a las repercusiones estructurales internas (horizontales y verticales)» (págs. 55 s.). Tal «dimensión sustantiva o garantizadora es el *núcleo* de la CGE idealmente considerada», porque el reconocimiento de la condición de Estado-miembro no deja al Estado constitucional reducido a lo que la evolución de la UE considere como tal (págs. 58 s.). Es la propia Constitución estatal quien determina, de un lado, que la propia Unión Europea en la que el Estado se integra está orientada por valores, principios y pautas constitucionales (págs. 59 s.). De otro, «que la UE es una unión de Estados, y no otra cosa», de manera «que la pertenencia a la UE no altera el carácter de Estado de sus unidades integrantes»; algo que los Tratados consagran como «identidad nacional» de los Estados miembros⁵, que las Constituciones de los Estados proclaman al referirse al carácter libre y voluntario de la adhesión y a la condición limitada de la atribución competencial que deriva de ella, y que la DTC 1/2004 habría resumido en la idea de soberanía (págs. 60 s.; una noción, por cierto, que el autor considera preferible evitar, págs. 68 s.).

5 Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, cit., págs. 59 s. y 97 ss. para la crítica del precepto del Tratado constitucional que precisa el alcance de dicha identidad («la cláusula no puede ser más desafortunada»).

IV. La potencialidad plena de la cláusula general europea convierte en sólo eventuales las demás reformas constitucionales orientadas a la europeización; por eso mismo, la decisión sobre estas otras «especificaciones complementarias», basada en «consideraciones de política constitucional», gana «mayor margen de discrecionalidad» (Cruz Villalón, págs. 73 s.). En cualquier caso, tras el elenco de problemas esbozado por Cruz Villalón (págs. 46 ss.), distintos autores los abordan sistemáticamente para proponer o sugerir diversas adaptaciones de nuestro texto constitucional. Con ellas cobran también un perfil más concreto las consideraciones generales que hasta aquí hemos resumido.

En primer lugar se colocan los derechos fundamentales (Fernando Álvarez-Ossorio Micheo, págs. 75-108). Aquí el reto sería «una homologación apropiada entre las distintas cartas de derechos que operan, cada una desde su ámbito competencial, en el complejo sistema jurídico que se conforma entre los órdenes jurídicos estatales y el comunitario» (págs. 79, 98 s.). Ello es especialmente necesario en la medida en que la Carta Europea de Derechos Fundamentales también vincula, de acuerdo con la formulación del Tratado constitucional, a los poderes públicos de los Estados miembros en cuanto apliquen el Derecho de la Unión (págs. 84 s.). Y, al efecto, ni siquiera la identidad textual de los preceptos que reconocen derechos, que ciertamente no se da (págs. 96 ss.), sería suficiente, porque la interpretación y el desarrollo bien pueden divergir (págs. 85 s.).

Pues bien, la confluencia se podría producir, como anticipa el Tribunal Constitucional español en la DTC 1/2004, a través del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del que son parte todos los Estados miembros, que de lege lata es

determinante en el Derecho comunitario y que, a tenor de la Carta Europea de Derechos Fundamentales inserta en el Tratado constitucional, devendría «instrumento jurídico vivo de la propia arquitectura constitucional» europea, «núcleo duro del constitucionalismo europeo» (págs. 79, 88 ss., 94 ss.)⁶. Esta *constitucionalización* del Convenio en el marco de la Unión Europea se convierte igualmente, por cierto, en constitucionalización del Tribunal de Estrasburgo (págs. 90, 92 s.). Por eso, si «lo que interesa es que nuestra Constitución siga siendo normativa» (pág. 82), pero reconocemos que existe una recíproca complementariedad entre los sistemas nacionales e internacionales de protección de los derechos (pág. 95, n. 38), el único camino plausible consistiría, a juicio del autor, en reforzar la presencia del Convenio de Roma en nuestro propio texto constitucional como garantía de «un óptimo de libertad» (pág. 101). Y ello habría de llevar no sólo a incluirlo expresamente en el art. 10.2 CE, como proponen las «Conclusiones» compartidas por los autores (5, pág. 218), sino incluso a reforzar la cláusula interpretativa de dicho precepto hasta convertirla en un *mandato de equivalencia* (págs. 102 ss.), que podría llegar a proyectarse sobre el ámbito material del recurso de amparo (pág. 105, n. 54). De este modo, este «tercer sistema» haría «las veces de eje alrededor del cual giren los órdenes jurídicos llamados a aceptarse mutuamente» (págs. 102 s.).

«La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros» (Manuel Medina Guerrero, págs. 109-148), segundo tema específico que se aborda en este libro, era sometida a un importante esfuerzo de clarificación y racionalización (de constitucionalización, si se quiere: págs. 125 s.) en el llamado Tratado constitucional. Esto se concreta

6 Sobre la relativa irrelevancia de la propia Carta en el diseño del Tratado constitucional cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, cit., págs. 115 ss.

especialmente en la tipificación y correspondiente clasificación de las competencias comunitarias (págs. 114 ss.). Menos relevantes resultan las reformas que afectan a las cláusulas generales que informan el sistema competencial (principio de atribución y cláusula de flexibilidad, págs. 111 ss.; principios de subsidiariedad y proporcionalidad, págs. 122 ss.) o a la delimitación efectiva de las concretas competencias y políticas comunitarias; las correspondientes modificaciones ofrecen como balance «una *ganancia neta* de atribuciones» en favor de la Unión, pero «incomparablemente menor a la que se experimentó con el Tratado de Maastricht e incluso con el Tratado de Ámsterdam» (págs. 120 ss.). El trabajo también considera otras reformas que afectan indirectamente al régimen de distribución de competencias; entre ellas se refiere a la supresión de los pilares diferenciados en favor de una sola Unión dotada de personalidad jurídica (págs. 118 ss.); a la precisión del alcance que la Unión atribuye al principio de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros, y que debe ser interpretado, a su juicio, en relación con las disposiciones constitucionales de los propios Estados que determinen los elementos irrenunciables de su propia estatalidad (págs. 124 ss.);⁷ y también a la sustitución del principio de unanimidad por la regla de la mayoría para la adopción de decisiones, que en su opinión no debería extenderse a los clásicos *iura regalia* (págs. 134 ss.).

El art. 93 CE, tal y como es interpretado por la jurisprudencia constitucional española, ofrecería respaldo suficiente para todas estas reformas. Medina argumenta con detalle que la cláusula no sólo impide el vaciamiento competencial del Estado, sino también la atribución a la Unión de competencias *indeterminables*;

un riesgo que no se concreta, a su juicio, ni mediante la delimitación finalista de las competencias comunitarias, ni con la ya mencionada cláusula de flexibilidad, especialmente en la medida en que su aplicación exige la unanimidad del Consejo (págs. 127 ss.). Porque lo cierto es que, para Medina, la garantía de la soberanía del Estado como límite último de la transferencia competencial no se identifica sólo mediante la determinación de ciertas materias o principios irrenunciables, sino especialmente con la atribución al Estado, en el seno del proceso decisorio de la Unión, de un «control último sobre las medidas que las instancias europeas puedan adoptar en esas parcelas especialmente sensibles para la soberanía nacional. De ahí que, en línea de principio, ningún obstáculo de índole constitucional quepa alzar frente a la transferencia de competencias que vaya anudada a la regla de la unanimidad» (págs. 132 ss., con referencia en n. 37 a la problemática de las llamadas «cláusulas de pasarela» que permiten sustituir unanimidad por mayoría). Como «materias sensibles» analiza el autor la política monetaria (págs. 136 s.) y, con especial detalle, la política exterior y de defensa y el espacio de libertad, seguridad y justicia (págs. 137 ss.); pero el Tratado constitucional, a su juicio, o bien no incorpora en tales ámbitos modificaciones sustanciales respecto de la situación anterior, o bien mantiene la regla de la unanimidad, o bien delimita con precisión los supuestos en los que cabe decidir por mayoría.

En definitiva, «el Tratado Constitucional no plantea, en el plano competencial, ningún problema radicalmente nuevo de *desbordamiento* del artículo 93 de la CE (...) Pero sí condensa y enfatiza todas las razones que hasta la fecha se han ido apuntando para justificar la con-

7 Cfr. en todo caso P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, cit., pág. 53, para quien «debería perseguirse la construcción de una idea común acerca de lo que en abstracto pueda significar "identidad nacional"».

veniencia de incorporar una específica base constitucional que se ajuste más apropiadamente al nivel de integración alcanzado por la UE» (pág. 146). Una reforma que, conforme a la concreción de las ya aludidas «Conclusiones» (págs. 218 s.), «podría explicitar el carácter limitado de la transferencia competencial» (7), mencionar «expresamente los ámbitos susceptibles de transferencia competencial más estrechamente relacionados con la soberanía estatal» a fin de dotar de «cobertura constitucional» a eventuales transferencias ulteriores de «esferas políticas que resultan consustanciales al Estado» (8), y también «identificar alguna especial *responsabilidad o responsabilidades* definitorias de las *funciones esenciales* del Estado» que permitan «integrar el límite del respeto a la identidad nacional» (9).

En «las instituciones constitucionales españolas» el Derecho europeo ha inducido transformaciones de indudable relieve, analizadas sumariamente en esta obra por Agustín Ruiz Robledo (págs. 149-174). También en este «entramado institucional», la «*Constitución efectivamente vigente*» es «la que forma el bloque constitucional europeo», como suma de la Constitución española más el Tratado constitucional (págs. 150 s.).

Ello se proyecta, de un lado (págs. 151 ss.), como limitación de la potestad legislativa de las Cortes Generales; la correlativa expansión de la función normativa ejercida por los Gobiernos de los Estados actuando conjuntamente dentro del marco institucional de la Unión difícilmente puede resultar compensada mediante nuevas instituciones de Derecho interno (Comisión Mixta para la Unión Europea) o europeo (COSAC). El Tratado constitucional ensaya, por su parte, la atribución directa de ciertas competencias a los Parlamentos nacionales, tanto en la reforma de los Tratados como en el control del respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (págs.

156 ss.); se trata de una injerencia en el orden constitucional estatal que altera, en alguna de sus concreciones, sus equilibrios internos (en este caso, la asimetría de nuestro régimen bicameral), y que en esa medida, a juicio de Ruiz Robledo, exigiría una reforma constitucional que le proporcionara cobertura expresa. En cuanto al Gobierno (págs. 164 ss.), Ruiz Robledo señala ciertas reformas de la arquitectura institucional comunitaria que podrían alterar su posición a la hora de ejercitar en común con los Gobiernos de otros Estados las competencias transferidas a la Unión; pero subraya sobre todo el silencio constitucional e incluso legal acerca de las nuevas competencias y responsabilidades que derivan para él de la pertenencia de España a la Unión. Las «Conclusiones» finales subrayan, por ello, que las funciones atribuidas a los órganos constitucionales españoles por el ordenamiento europeo deberían tener algún reflejo en la propia Constitución española, y que ésta debería formalizar «las obligaciones del Gobierno para con las Cortes Generales en cuanto miembro del legislativo comunitario y participe en su dirección política (...) como forma de mantener, en la medida de lo posible, el balance originario entre los poderes legislativo y ejecutivo» (10, pág. 219).

La comunitarización del poder judicial (págs. 167 ss.) coloca a los jueces y tribunales nacionales ante un ordenamiento jurídico complejo: «el hecho de que las normas europeas y nacionales tengan su propia norma originaria, su *Grundnorm*, con su particular cadena de validez, hace que podamos hablar de una nueva pluralidad constitucional a la que los jueces están sometidos». La suspensión en este punto del principio de autonomía institucional de los Estados, en cuanto el Derecho europeo de creación jurisprudencial atribuye directamente a la jurisdicción ordinaria de los Estados una potestad de inaplicación de las leyes nacionales, también debería encontrar, a jui-

cio de Ruiz Robledo, expresa recepción constitucional (véase también la Conclusión 11, pág. 219). El Tribunal Constitucional, en fin, ha pretendido mantenerse ajeno a esa tarea de integrar «la pluralidad de fuentes en un solo ordenamiento» que el Derecho europeo atribuye a la jurisdicción ordinaria, aunque no siempre lo haya logrado en igual medida (págs. 169 ss.); pero la respuesta aquí no pasaría por la regulación constitucional, sino por una interpretación correcta de los diferentes supuestos bajo la decisiva inspiración del «sentido común».

«Las Comunidades Autónomas» no son, en fin, la instancia de poder público menos afectada por la integración europea, como se encarga de mostrar Ana M. Carmona Contreras (págs. 175-216). El punto de partida del análisis ha de ser el creciente desapoderamiento competencial de las Comunidades Autónomas en favor de instancias europeas en las que desempeña un papel determinante el ejecutivo nacional.

Pero lo cierto es que, en virtud del principio de autonomía institucional, «la partida regional (...) se juega en el ámbito nacional y no en la arena comunitaria» (págs. 175 ss.)⁸. Tras exponer diversas experiencias del Derecho comparado (págs. 177 ss.), la autora analiza sistemáticamente la situación jurídica en España, partiendo del silencio del texto constitucional y de una caracterización genérica de las orientaciones del Tribunal Constitucional (págs. 182 s.). Aborda, así, la proyección internacional de la autonomía pese a la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales y comercio exterior (págs. 184 s.); la articulación de la participación autonómica en la formación del Derecho europeo a través de las conferencias sectoriales y de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (págs. 187 ss.), de la Consejería para

Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la UE (págs. 194 ss.), de los grupos y comités de trabajo de la Comisión y del Consejo (págs. 196 ss.) y de la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la UE (págs. 199 ss.); la ejecución e implementación del Derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia constitucional (págs. 202 ss.); y, finalmente, las potestades de los órganos centrales del Estado vinculadas al principio de responsabilidad internacional del Estado (págs. 206 s.). En todos esos aspectos, Carmona Contreras analiza la regulación, valora su interpretación y aplicación práctica y ofrece orientaciones para su eventual reforma.

El completo panorama así trazado rebase ampliamente, por supuesto, lo que cabría plantear en una regulación constitucional; pero tal conocimiento detallado de los problemas concretos resulta imprescindible para identificar los principios generales que una reforma del texto constitucional habría de recoger. Y, en ese sentido (págs. 207 ss., así como «Conclusiones» 12 a 14 en págs. 219 s.), la autora propone, por ejemplo, que la integración en la UE sea expresamente considerada como factor determinante de la interpretación del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, y que se consoliden expresamente tanto la competencia de éstas en la ejecución y desarrollo del Derecho europeo en las materias que sean de su competencia como las facultades del Estado para afrontar los eventuales incumplimientos de las Comunidades Autónomas cuando éstos hayan sido constatados por el poder judicial. También propone que se reconozca, en términos de principio, el derecho de participación regional en la formación interna de la voluntad estatal, en grado diferente dependiendo

8 Cfr. al respecto P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, cit., págs. 83 ss.

de la naturaleza de la competencia concernida, pero defiriendo en todo caso a una ley orgánica especial la articulación institucional de dicha participación. Y ello porque la consagración constitucional de tal mecanismo sólo tendría sentido si se consolidara un Senado operativo como Cámara de representación territorial capacitada para adoptar decisiones en materias europeas, algo que a su juicio apenas cabe esperar; por eso propone (págs. 210 ss.) la institucionalización, en todo caso al margen del texto constitucional, de mecanismos de cooperación multilateral entre los Presidentes Autonómicos (horizontal) y entre éstos y el del Gobierno de la Nación (vertical).

V. El libro propone, en definitiva, la introducción de referencias textuales en la Constitución española que hagan explícito su engarce con el constitucionalismo europeo. Las nuevas disposiciones, como hemos visto en los primeros apartados de esta recensión, deberían reforzar el constitucionalismo estatal no sólo en cuanto fundamento formal de la Constitución europea, sino también como reserva de principios constitucionales sustanciales atesorada por la memoria de los Estados y dotada de carácter vinculante. Es el momento de preguntarse por el grado en que las propuestas formuladas permitirían lograr tal objetivo. Y, a esos efectos, procede comenzar volviendo la vista a la cláusula general europea que propone Cruz Villalón.

Este precepto ancla la Unión Europea en la Constitución del Estado y, de este modo, dota a la Constitución europea de un «fundamento heteroconstitucional» (pág. 54). Pero lo cierto es que ese vínculo jurídico no resulta expresión de una decisión constituyente, sino que tiene, a su juicio, carácter pre-constitucional: porque «formar parte de la UE es un *derecho* y es un *deber*» (págs. 56 ss.). El primero, el *derecho*, «en la medida en que ningún Estado radicado en Europa que cumpla las condiciones de acceso puede ser legí-

timamente vetado por la UE», lo que nos obliga a «discutir seriamente hasta qué punto una parte de los europeos puede negar la adhesión a un pueblo cuya pertenencia geográfica-histórica esté demostrada. Otra cosa, evidentemente, será el ritmo, los modos y las maneras». Lo segundo, el *deber*, porque «después de la Segunda Guerra Mundial, esencialmente incubada en Europa, los Estados europeos estaban moralmente obligados a comprometerse en un proceso de integración (...) Los Estados europeos debieron reconocer su disposición a aceptar limitaciones» que «son, evidentemente, algo más que un genérico deber de cooperación a nivel internacional». Se trata, pues, de un «*deber constitucional*» que pesa sobre los Estados: «fundamentar este deber constitucional no es difícil, a la vista de la capacidad que hemos demostrado los europeos para generar violencia».

Matiza de inmediato Cruz Villalón, sin embargo, que «esto no es decir que este deber llegue a exigir un determinado grado de integración política. La autodeterminación vale también para los europeos, y para cada uno de sus pueblos»; por eso el deber se concretará «con la intensidad que libremente los Estados decidan». Ahora bien, la autodeterminación constitucional que conservan los Estados, limitada en cuanto al *si* por el mencionado *deber*, resulta estarlo también en cuanto al *cómo*, al contenido y alcance del correspondiente precepto constitucional. Porque éste debe surgir «en unos términos que remiten en última instancia a un estatuto en definitiva heterónomo» (pág. 53), heteronomía que se explica en nota al pie de página diciendo que el precepto no resulta «de una voluntad soberana exclusiva y excluyente, sino —cuanto más— de una co-soberanía o soberanía ejercida o *puesta en común*».

Todo ello se refleja en las llamadas «fuentes» de la cláusula, «los *materiales* de los que una hipotética reforma de la Constitución española pudiera servirse»

(págs. 66 ss.). Las fórmulas ya avanzadas por las Constituciones de otros Estados miembros son ciertamente algo más que un modelo, dado que «de modo indirecto», en cuanto determinan el Derecho europeo, también operan sobre el ordenamiento constitucional español. Pero, sobre todo, han de tenerse en cuenta los preceptos que dan sustancia a la propia Constitución de la UE; en la medida en que sean asumidos por la Constitución estatal, ofrecen «la ventaja de la confluencia de textos». Con tales «*metaconstitucionalidades confluyentes*»⁹, si en definitiva no exigimos de la Unión Europea más de lo que ella exige de sí misma y no pretendemos más de lo que el Derecho europeo nos ofrece, ciertamente «deberían eliminarse los conflictos». Por eso, «la propuesta que aquí se avanza es la de agotar todas las posibilidades que ofrece el lenguaje del Derecho de la UE para construir una fórmula nacional» (págs. 70 ss., donde se propone incluso una concreta redacción del correspondiente precepto, y cuarta de las «Conclusiones» del libro, pág. 218)¹⁰. En tal sentido son moduladas las especificaciones contenidas en la DTC 1/2004, objeto antes de crítica que de recepción (págs. 68 ss.).

Como colofón de todo ello, entre las dimensiones de la cláusula general europea aparece la que el autor denomina «ordinamental» (págs. 55 y 61 s.), que gira en buena medida en torno al problema de la primacía, «una primacía tan *devastadora* como lo es, potencialmente y de hecho, la del Derecho de la UE», y que por ello «está pidiendo un reflejo urgente en el texto constitucional».

Bajo tal inspiración, podría parecer que las reformas propuestas, individualmente consideradas, se limitan a legitimar la política constitucional que la

Unión Europea despliega sobre los Estados¹¹, a adaptar pasivamente el texto de la Constitución estatal a ciertas mutaciones derivadas de la pertenencia a la Unión, o quizá a reaccionar mediante la recomposición de ciertos equilibrios internos que, sin embargo, la propia constitucionalización de la Unión Europea ha dejado ya en segundo plano. Las «metaconstitucionalidades confluyentes», concretadas en un juego de heteronomías constitucionales recíprocas, terminarían convirtiendo a la Constitución estatal en receptáculo formal de la primacía sustancial del Derecho europeo. Una concreción particular de esta orientación quizá pueda encontrarse en el capítulo relativo a los derechos fundamentales, cuando su autor propone el vaciamiento de las garantías contenidas en el texto de 1978 en favor no ya de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, sino de un tercer nivel, aún más lejano, comprensivo y correlativamente despolitizado, representado por la Convención Europea de Derechos Humanos. Con ello se pondría en entredicho la unidad sustancial característica del constitucionalismo social y democrático de Derecho, que vinculaba indisolublemente derechos fundamentales, garantías materiales de igualdad efectiva en su disfrute y legislador democrático. Excluida de ese modo tensión sustantiva entre ordenamientos constitucionales de distinto nivel, la reforma de la Constitución española se presentaría como un vaciamiento material, una auténtica capitulación ante los procesos desencadenados por la integración europea. La cualidad de la Constitución como norma suprema se habría salvado a costa de convertirla en pura forma, reduciendo su texto a la recepción pasiva de una realidad normativamente determinada al margen de él.

9 Cfr. asimismo P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, cit., págs. 73 s., 80, 139 ss.

10 Cfr. ya P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita*, cit., págs. 73 s. y 146.

11 Cfr. sobre ella P. CRUZ VILLALÓN, «Política constitucional de la Unión Europea: un marco de análisis», en *La Constitución inédita*, cit., págs. 43 ss.

Pero ésta sería una lectura unilateral del libro, en la que se atribuye valor absoluto a la limitada perspectiva que se han impuesto los autores como legítima restricción de su objeto de investigación: el estudio de las concretas reformas que pueden introducirse en las constituciones estatales. Y ocurre además que, pese a tal orientación básica, también estas páginas se abren a panoramas más complejos. Ya en *La Constitución inédita* dejaba Cruz Villalón márgenes abiertos a la tensión creadora entre ordenamientos, especialmente cuando trataba sobre la posición de los Tribunales constitucionales estatales en el marco constitucional europeo (págs. 71 ss.). En esa dirección cabe leer asimismo ciertas propuestas del presente libro, que deja así entrever cómo el pluralismo constitucional necesariamente franquea la puerta a las divergencias; pero también que éstas, difíciles de reconducir mediante una dogmática sustantiva exigente, demandan más bien reflexión sobre los mecanismos institucionales que permitan procesarlas. Por eso, tan importante como la preservación de ciertas garantías sustantivas, siempre en constante reconstrucción, es reconocer la pluralidad constitutiva de las actuales estructuras democráticas, como se apunta por ejemplo cuando Medina Guerrero se refiere a la unanimidad en las instituciones de la Unión que representan a los Estados como principio proyectado sobre los dos órdenes constitucionales en presencia, cuando Ruiz Robledo aborda la elección del Parlamento europeo (págs. 161 ss.), o cuando Carmona Contreras considera la relevancia europea de la articulación territorial del poder estatal.

En definitiva, las reformas aquí propuestas han de ser vistas, en su conjunto, como una respuesta deliberadamente parcial al reto de diseñar una nueva es-

tructura de relaciones entre centros de poder político que responda a los postulados constitucionales. Tal intento de preservar la constitucionalidad ha de ser abordado, por cierto, no sólo desde los Estados, sino también, y quizá ante todo¹², en el ámbito europeo. Y, más en general, podría apuntar hacia un desplazamiento de la atención, desde la perspectiva sintética y sistemática que caracterizó el Derecho constitucional del Estado nacional dotado de unidad política y jurídica, hacia el enfoque analítico y problemático orientado a la solución de conflictos y tensiones a partir de principios constitucionales¹³. Pero tales reflexiones generales, que desbordan los límites del libro aquí comentado, han de apoyarse necesariamente en estudios particulares como los que se recogen en él.

Por lo demás, a lo largo de la obra surgen otras muchas cuestiones singulares, que naturalmente no cabe abordar aquí con detalle. Entre ellas podría mencionarse, por ejemplo, la bien razonada preferencia de Cruz Villalón por mantener el procedimiento de la ley orgánica para la ratificación de los Tratados europeos, al menos una vez garantizada constitucionalmente la preservación de la identidad constitucional del Estado. Ello se vincula a una propuesta de revalorización de la ley orgánica; pero evita también que dichos Tratados, procedimentalmente reforzados, terminen siendo concebidos en España como Constitución paralela o como ruptura constitucional; una tesis ésta que ya se ha pretendido proyectar sobre los Estatutos de Autonomía, y frente a la que Cruz Villalón estima que «salir en defensa de la *unicidad* de la Constitución estatal tiene sentido en estos momentos: también *ad extra*» (págs. 62 ss.). La valoración de esta posición, por ejemplo desde las perspectivas

12 Cfr. A. LÓPEZ PINA, I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, «Preservación de la Constitución, reforma de los Tratados», *Civitas Europa* 7, págs. 71 ss.

13 Cfr. el estudio cit. en n. 1.

ofrecidas en el párrafo anterior, bien puede quedar ya, sin embargo, en manos del lector de estas líneas.

* * *

ABSTRACT.— *The book deals with constitutional reforms that are becoming increasingly necessary on account of the progressive contextualization of the Spanish Constitution in the new EU constitu-*

tional framework. This commentary discusses the design of the constitutional framework that underlies in the book, it describes the thrust of the reform proposals and valued them as partial contribution to ensuring the constitutional principles in the new political and legal context.

IGNACIO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ
Profesor de Derecho Constitucional
UNED