

# 1. Nociones transversales

Este texto trata de reflejar el variopinto trato constitucional que los Estados miembros prestan al fenómeno de integración europea en general y al de su pertenencia a la Unión Europea (UE) en particular. Cotejados los textos constitucionales, nos encontramos con un tratamiento tan dispar que evidencia cómo algunos estados no hacen mención alguna a su propia integración en la UE. Por el contrario, observamos tratamientos explícitos tanto programáticos como dispositivos, que incluso consisten en títulos propios consagrados al fenómeno europeo. En otros casos, mediante reformas puntuales se ha incorporado la cuestión europea, para solventar sin más, disparidades legislativas con el derecho originario o derivado de la UE.

En los casos en que se produce un tratamiento explícito sobre la Unión Europea, las cuestiones tratadas, el modo de hacerlo o algo tan significativo como la ubicación de las referencias europeas, distan igualmente de forma sensible de unos textos a otros.

Este es el caso en lo referente a la cesión de soberanía, o de las fórmulas que facilitan la cesión de soberanía a entidades supranacionales, la participación de las asambleas o parlamentos nacionales en la aplicación de la norma europea, las referencias a la supremacía de la normativa europea, o el trato dado al principio de subsidiariedad.

Otras cuestiones tratadas por algunos de estos textos, van desde la necesidad de referéndums, derecho al voto en las europeas o el de los ciudadanos europeos en general en los comicios locales, derechos fundamentales o incluso la condición de los empleados públicos o personal docente en caso de adquirir la condición de miembro del Parlamento Europeo.

Especial referencia haremos a lo consignado al respecto del trato contemplado a las regiones o entidades subestatales en lo referente a la formación y aplicación del derecho europeo. Aquí avanzamos dos líneas de trato. De un lado, la de países con amplia descentralización política, a cuya cabeza en lo referente a la integración europea destaca la cobertura austriaca. De otra parte, aquellos estados que, aun no tratándose de estados federales, contemplan un tratamiento a la participación regional o la de aquellos que ni lo mencionan en sus textos, que son la inmensa mayoría.

Avanzamos que, a nuestro criterio, los principales valores de la UE desarrollados en su derecho originario mediante los Tratados, son el fundamento de su nacimiento y la base de su progresiva evolución desde los años cincuenta hasta hoy mismo. Dichos valores de integración, unidad, entidad supranacional, se han basado en el afán de superación de las diferencias en base al criterio de compartir y sumar. La unión frente a la exclusión, la cesión de soberanía a instituciones comunes, la supranacionalidad y la decisión conjunta de hacer propio un derecho común dotado por consenso de efecto directo y primacía.

Todo ello, entendemos son no sólo criterios, sino decisiones capitales lideradas por la de ceder soberanía a una entidad de carácter supranacional. Es por ello, que consideramos que dicha cesión de competencias debe trasladarse a los textos fundamentales de los Estados miembros. Plasmación que debe explicitarse en relación al proceso de integración europea.

Nos basamos en dos criterios. De un lado, la determinante importancia de ceder soberanía propia, que, en tanto que generadora de un derecho aplicable de forma prioritaria, debe contenerse en los textos constitucionales como un ejercicio de transparencia más allá de los utilitarismos o eficacia de los actuales textos. En segundo término, por entender que esos valores, en tanto que son causa de dicha cesión excepcionalísima de soberanía, deben formar parte de los preámbulos constitucionales. Estas razones explícitas entendemos, quedan legitimadas por el ejercicio democrático que supone toda cesión de soberanía. Es decir, si todo sistema democrático reside consustancialmente en la soberanía popular y parte de la misma es cedida parcialmente a una entidad supranacional, esto resulta tan vital que, en cualquier caso, salvando los modos y ubicaciones, tendría que estar contemplado en todos los textos constitucionales de los Estados miembros, máxime cuando dicha cesión acarrea la supremacía de un derecho propio y autónomo como el europeo. *A sensu* contrario, es, cuanto menos cuestionable, que de no existir una

fórmula suficiente en el texto constitucional de un Estado miembro que prevea y legitime dicha cesión, su integración podría ser “inconstitucional”.

La comunicación desarrollará esta exposición de motivos e incidirá en dos elementos. Por un lado, cuál es actualmente el derecho comparado al respecto. Es decir, la actual situación de los textos constitucionales en los Estados de la Unión con respecto a esta materia, y tanto en sus preámbulos como en los ámbitos dispositivos. Igualmente se examinará cuál ha sido la evolución de los mismos.

De otra parte, se analiza especialmente el caso español. En este sentido, el actual texto constitucional, momento histórico de preadhesión, evolución tras treinta años en la UE, proceso evolutivo en la doctrina, jurisprudencia y finalmente lo contenido al respecto en los estatutos autonómicos de primera y segunda generación.

El caso español, como el austriaco o el alemán, merece un estudio particular por tratarse de estados federales o de extensa descentralización política. En el supuesto español, se aborda la participación de los entes subestatales en la formación y aplicación del derecho europeo. Todo ello, en base al derecho originario europeo, jurisprudencia del Tribunal Constitucional y textos de los Estatutos Autonómicos en comparación con lo contenido actualmente en nuestra Constitución.

En la actualidad española, se ha creado un desfase entre lo contenido en los Tratados con respecto al principio de subsidiariedad y el funcionamiento interno para la formación y aplicación del derecho europeo en España. Este desfase tiene su cúspide jurídica en el propio texto constitucional al ponerlo en relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los Estatutos Autonómicos, lo que origina una praxis de comportamiento en la Conferencia Autonómica de Asuntos Europeos (CARUE) que requiere de adaptaciones y reformas bajo nuestro punto de vista.

## 2. El caso español

Como se ha indicado, conviene en este contexto verter algunos comentarios sobre cómo esa realidad continental, que termina por impregnar la realidad política europea y la de sus instituciones, se ha trasladado a España.

A este respecto, una reflexión previa es necesaria. En el caso de España, nos encontramos, en los años ochenta, con un incipiente proceso de descentralización política regional, que, desde un principio, tenía como límite el marco constitucional, el Estado cuasi federal que hoy es nuestro país. Por otra parte, y ya desde el punto de vista cronológico, cuando nos incorporamos a la UE ya hay fenómenos similares como el belga o el alemán que a la postre servirán como espejo –especialmente el modelo germánico–, para el progresivo papel europeizante de nuestras autonomías.

Al tiempo y abundando en el factor *tempus*, resulta también relevante que, ni en el momento de nuestra incorporación ni más de treinta años después de la misma, exista una mención expresa al fenómeno de integración europea en nuestro texto constitucional, más allá de las adaptaciones puntuales. Es más, no lo hay ni desde el punto de vista expositivo o en el ámbito de la declaración de intenciones a modo de preámbulo, ni obviamente en el texto positivo de la norma. La solución adoptada por los padres de la norma para la incorporación a la Unión, vía art. 931 de la Constitución, nos parece adecuada, especialmente al tomarse previamente a la incorporación. No obstante, nos sumamos al Consejo de Estado<sup>2</sup>, que

---

1 Constitución Española, art. 93:  
«Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.»

2 Véase al respecto:

- Consejo de Estado: *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española. N° E 1/2005*, Madrid, 2006.
- Ripoll Navarro, R. y Terradez, D. (2014): «La necesaria europeización de la Constitución Española», *Revista Valenciana d'Estudis*

es partidario de la necesaria adaptación del texto básico de nuestro ordenamiento para amoldarse a las circunstancias de nuestra realidad europea. Del entramado institucional comunitario emana un derecho, en gran medida directamente aplicable en nuestro territorio, en función nada menos que de una previa y constitucional cesión de soberanía. Aunque sólo fuera por esta última circunstancia, singular entre todos los tratados internacionales, la reforma se hace necesaria para asociar el texto a la realidad que sus destinatarios están viviendo. Este es el caso de otras leyes fundamentales como la de Bonn, que en su día se adaptaron expresamente a su realidad europea como parte integrante de la Unión Europea e incluso se asumieron expresamente los valores que la sustentan, lo cual se hizo en un período de posguerra especialmente sensible.

En cuanto a cómo y de qué manera cabría hacer esa reforma, son múltiples las opciones y el alcance de las mismas. En todo caso, apostamos porque en la misma se dedicará un capítulo *ad hoc* a estos efectos y, que se abordará en el mismo la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado y en la aplicabilidad de la norma europea en sus respectivos territorios. En este sentido, creemos que se hace necesaria la invocada reforma de la Cámara Alta, el Senado, pero en este caso a sabiendas que el objetivo de la misma sería, entre otros, el de servir de cauce real y viable de participación en sentido ascendente y descendente de las comunidades autónomas en la configuración de nuestra realidad europea.

En este sentido, cabe apuntar otra paradoja: aun a falta de tal reconocimiento expreso en la letra de la Constitución, cierto es que el Tribunal Constitucional, máximo protagonista de la interpretación del espíritu y letra de la misma, ha ido legitimando los pasos de la progresiva asunción de responsabilidades expresas de nuestras autonomías en el proceso de participación europea<sup>3</sup>.

Partiendo de esta previa consideración, entendemos que lo acontecido desde nuestra incorporación a la UE hasta hoy mismo pone en evidencia la necesidad de proceder a la citada adaptación europea y con el alcance señalado.

Señalaremos, sucintamente, también en el caso español, esos puntos referenciales de la progresiva incorporación de lo autonómico en la formación de la voluntad estatal en asuntos europeos y en la ejecución del derecho europeo en sus territorios.

---

*Autonòmics* nº 59, vol. 2, pp. 24-51.

- Ripoll Navarro, R. (2019). «Fortalecer la Constitución mediante su adaptación a la legislación europea». En Martínez Cuadrado, M., *Reforma constitucional en la Unión Europea y en España*. Madrid: Marcial Pons. Páginas 141-149.
- Ripoll Navarro, R. (2018), «Itinerario autonómico del estado español en el proceso europeo». En Aldecoa, F (coord.), *Europa como tarea*. Madrid: Marcial Pons. Páginas 225-231.
- Muñoz, D. y Ripoll Navarro, R. (2019). «Aspectos del modelo autonómico de integración europea». *Actualidad Administrativa* (2).
- Carlos Francisco Molina Del Pozo: *Derecho de la Unión Europea*, Reus, 2015.
- Albertí Rovira, E. (2005): «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna» y Ortega Álvarez, L.: «La participación autonómica en la Unión Europea». En Albertí Rovira, E., Ortega Álvarez, L. y Montilla Martos, J.A. (eds.), *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons. Páginas 9-42 y 43-65.

3 Me refiero, especialmente, a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 165/1994, de 26 de mayo de 1994 (*BOE* nº 151 de 21 de junio de 1994) y Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (*BOE* nº 172, de 16 de julio de 2010). La primera, en referencia a un conflicto de competencias con el Estado por la apertura de la Oficina de Representación del País Vasco en Bruselas y la segunda, como respuesta a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Popular al contenido del Estatuto Catalán de segunda generación. Cabe no obstante añadir que en materia de responsabilidad de las Comunidades Autónomas por el cumplimiento del Derecho Comunitario que les afecta, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es muy temprana, e incluso subraya la conformidad con que los posibles incumplimientos deriven en compensaciones económicas en función del caso. Así se establece en Sentencia del Tribunal Constitucional nº 95/2001 por conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Nación ante la Diputación General de Cantabria en materia de competencias sobre ganadería, ordenación general de la economía y ejecución del Derecho comunitario europeo. En la Sentencia nº 45/2001 se indica que «abordando esta materia, este Tribunal ha reconocido la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar... siempre que, materia las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica...» (STC 79/1992 de 28 de mayo, FFJJ 3 y 6). Véase al respecto Paz Andrés Sáenz de Santamaría: «Comunidades Autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», en *Información jurídica inteligente V/Lex* nº 47 (2013).