

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO **C**
DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES



Asuntos Constitucionales

Justicia, Libertad y Seguridad

Igualdad de Género

Asuntos Jurídicos y Parlamentarios

Peticiones

**Democracia europea,
identidad constitucional
y soberanía**

Información general



DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES
POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

CONSTITUTIONAL AFFAIRS

**Democracia europea, identidad constitucional
y soberanía:**
**Repercusiones de la sentencia del Tribunal
Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa
en la doctrina constitucional europea**

Información general

Resumen

Como previsto, la sentencia de la Corte constitucional federal alemana sobre la ratificación del Tratado de Lisboa provocó un amplio debate en la opinión pública y en el mundo académico. Este estudio analiza las interpretaciones académicas de la decisión. El análisis se concretiza, en particular, sobre las siguientes cuestiones constitucionales tratadas por la Corte: democracia a nivel europeo, identidad constitucional de los Estados miembros y soberanía política. Recientes iniciativas del Parlamento Europeo y las nuevas disposiciones introducidas por el Tratado de Lisboa son evaluadas tomando en consideración los aspectos que plantea la doctrina constitucional europea.

July 2010

This document was requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs.

AUTHOR

Mr Wilhelm Lehmann
Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs
European Parliament
B-1047 Brussels
E-mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

LINGUISTIC VERSIONS

Original: EN
Translations: FR, DE, IT, ES, PL

ABOUT THE EDITOR

To contact the Policy Department or to subscribe to its newsletter please write to: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manuscript completed in May 2010.

© European Parliament, Brussels 2010.

This document is available on the Internet at:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

DISCLAIMER

The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorized, provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy.

1.	Introducción	1
2.	¿Qué novedades aporta la sentencia Lisboa?	3
3.	La democracia a escala europea	5
4.	La identidad constitucional y la integración supranacional.....	10
5.	La soberanía en tiempos de sistemas entrelazados a escala mundial	16
6.	Conclusiones.....	21
	Anexo 1: Las tres fases de la doctrina sobre la democracia europea.....	25
	Anexo 2: La soberanía y los tribunales constitucionales nacionales: algunos ejemplos.....	26
	Anexo 3: El Derecho internacional, los Estados y la Unión Europea: ¿un panorama utópico?	28
	Referencias y lecturas complementarias.....	30

1. Introducción

Nadie es tan ingenuo para esperar que los futuros avances dependan de las cláusulas escritas y no de las personas que las aplican. No obstante, estas cláusulas otorgan a dichos avances los fundamentos necesarios para adoptar unas orientaciones y descartar otras. El Tratado de Lisboa no cierra la puerta a un futuro constitucionalismo europeo duradero, sino que le allana el camino.

Giuliano Amato

Política y jurisdicción: ¿control o refuerzo mutuos?

Los debates constitucionales no suelen limitarse a un intercambio de puntos de vista entre órganos jurisdiccionales especializados. En primer lugar, al menos en el sistema alemán de control del cumplimiento de los principios constitucionales consagrados en la Ley Fundamental, las demandas ante el Tribunal Constitucional Federal (TCF) suelen presentarlas interlocutores políticos, como los diputados o los grupos políticos del *Bundestag* (Parlamento federal alemán). Estos procedimientos abordan cuestiones de gran trascendencia política, por lo que repercuten en multitud de medios de comunicación públicos. Es más, son objeto de un continuo diálogo entre los legisladores y los órganos de control judicial. Cada parte aprovecha las declaraciones de la otra parte para promover su propio programa. Por tanto, no es posible realizar una descripción clara y exhaustiva de las implicaciones de la sentencia del TCF sobre el Tratado de Lisboa sin tener en cuenta sus repercusiones políticas.

Las declaraciones públicas políticas responden más a determinadas circunstancias que a sentencias en materia constitucional. No en vano, en el transcurso de la crisis del euro, se ha acusado a la Canciller Merkel de adoptar una postura cada vez más nacional con respecto a la política europea. Cuando invitó a los eurodiputados alemanes de su propio partido a un intercambio de puntos de vista, reaccionó con mucha cautela ante las alusiones a nuevas iniciativas de la UE: al responder una pregunta sobre las posibles medidas orientadas a la creación de un ejército europeo, declaró¹ que había rechazado todas las propuestas ambiciosas porque, en su opinión, el TCF había bloqueado la adopción de nuevas medidas orientadas a una mayor integración de la Unión Europea en su sentencia de 30 de junio de 2009². Sin embargo, en su discurso de felicitación al Primer Ministro Tusk por haber sido galardonado con el premio Carlomagno 2010, sugirió que pronto podrían emprenderse esfuerzos dirigidos a la creación de un ejército europeo. Comparando la UE con un edificio a medio construir, subrayó también que su situación actual era insatisfactoria e invitaba a que se atacara su solidez. Incluso previó revisiones de los Tratados en un futuro próximo, mostrando así una actitud favorable a la integración europea³.

No obstante, durante la reunión del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de mayo de 2010, convocada con objeto de abordar la situación crítica del tipo de cambio del euro y de la liquidez de los mercados de valores de renta fija de diversos Estados miembros, los medios de comunicación informaron de forma generalizada de la práctica existencia de una línea de comunicación directa entre Berlín y Bruselas para examinar, en tiempo real, la compatibilidad de las soluciones propuestas con la Constitución alemana. En cuanto se publicó el paquete de medidas de emergencia, se anunció la presentación de demandas

¹ *Der Spiegel*, 29 de marzo de 2010, p. 22.

² BVerfG, 2 BvE 2/08 de 30.6.2009.

³ Véase Müller-Graff, 2009, p. 358.

constitucionales ante el Tribunal de Karlsruhe. Si la sentencia del TCF de 30 de junio de 2009 hubiera sido, en efecto, motivo de la falta de diligencia del Gobierno alemán durante la crisis de deuda soberana griega, provocando así un encarecimiento del paquete de medidas (tal como afirman la mayoría de los expertos financieros), habría salido caro garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales alemanes. Sin duda, merece la pena debatir si esta influencia política del Tribunal Supremo del Estado miembro de mayor tamaño se encuentra justificada constitucionalmente y es legítima desde el punto de vista democrático.

Ecós de una sentencia

Como cabía esperar, la sentencia sobre el Tratado de Lisboa tuvo una gran repercusión tanto en los periódicos serios de gran formato como en la comunidad académica. Entretanto, se han publicado cientos de artículos relativos al contenido y los efectos de la citada resolución. Los directores de algunas publicaciones aún recuerdan el debate intelectual que tuvo lugar sobre el Tratado de Maastricht. Uno suspira: «Espero sinceramente que no nos pasemos los próximos diez años debatiendo la *Lissabon-Urteil* (“sentencia Lisboa”) como hicimos con la *Maastricht-Urteil* (“sentencia Maastricht”)». Otro responde: «Pero seguro que lo haremos. Es evidente que no podemos hacer otra cosa con la sentencia del *Bundesverfassungsgericht* sobre el Tratado de Lisboa»⁴.

El debate público sobre la sentencia Lisboa ha sido especialmente intenso en Alemania. Las reacciones inmediatas de los periódicos fueron bastante favorables, ya que afirmaban que la sentencia constituía una mejora necesaria y bienvenida en materia de transparencia y control de la toma de decisiones de la UE. Esto resulta fácilmente comprensible si tenemos en cuenta que el resultado más evidente de la sentencia fue obligar al Parlamento alemán a aumentar su participación en los futuros procesos legislativos de la UE, sobre todo con respecto a los artículos de los Tratados que permitan a las instituciones de la UE simplificar el proceso de toma de decisiones o modificar las disposiciones de los Tratados sin recurrir a una Conferencia Intergubernamental.

El mundo académico tomó parte poco después. Entretanto, podemos hablar de dos olas de crónicas jurídicas y políticas presentes en diarios especializados de prestigio internacional. Es inevitable que cada autor escoja distintos aspectos de una sentencia de 412 párrafos y cuya traducción al inglés ocupa un centenar de páginas. No obstante, la doctrina puso pronto de manifiesto que la sentencia introducía algunas auténticas novedades con respecto a la resolución sobre el Tratado de Maastricht y que éstas constituían la base de los principales argumentos —y críticas— de muchas aportaciones. Tal como ha reconocido el Presidente del TCF en una reciente publicación, los juristas académicos han publicado análisis favorables y análisis muy críticos, al igual que ocurrió a raíz de la sentencia sobre el Tratado de Maastricht. La finalidad de este documento informativo no puede ser reflejar fielmente los innumerables comentarios y observaciones individuales⁵.

⁴ Jan-Herman Reestman y Leonard F. M. Besselink: «On the *Lissabon-Urteil*: democracy and a democratic paradox» (Acerca de la *Lissabon-Urteil*: democracia y una paradoja democrática), *European Constitutional Law Review*, vol. 5, 2009, pp. 341–344.

⁵ Existen, sin embargo, algunas contribuciones especialmente encomiables. Por lo que respecta a análisis moderados y prudentes, véanse Peter-Christian Müller-Graff: «Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen», *Integration*, vol. 4, 2009, pp. 331-360, o Jacques Ziller: «The German Constitutional Court's friendliness towards European law: on the judgment of the *Bundesverfassungsgericht* over the ratification of the Treaty of Lisbon» (La simpatía del Tribunal Constitucional alemán por el Derecho europeo: sobre la sentencia del *Bundesverfassungsgericht* relativa a la ratificación del Tratado de Lisboa), *European Public Law*, vol. 16, nº 1, 2009, pp. 53-73. Por lo que se refiere a reseñas críticas y

Otro importante aspecto de la sentencia Lisboa es su repercusión en otros tribunales constitucionales y, por supuesto, en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Durante años ha existido la creencia general de que Karlsruhe vulnera en gran medida la jurisprudencia y el razonamiento judicial de los tribunales constitucionales nacionales, sobre todo en los nuevos Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007. Queda por ver en qué medida se refleja la postura alemana sobre la democracia, la identidad constitucional y la soberanía en el razonamiento de otros ordenamientos jurídicos.

El presente documento ofrece una breve evaluación de algunos planteamientos tradicionales y nuevas orientaciones de la doctrina constitucional. Debería aportar como valor añadido una descripción concisa de los principios constitucionales a que se remiten los aspectos innovadores de la sentencia Lisboa. Asimismo, debería entenderse en relación con un análisis exhaustivo de las resoluciones y dictámenes de los tribunales constitucionales nacionales posteriores a los Tratados de Adhesión de 2004 y al Tratado de Lisboa⁶. El objeto del presente documento no es la interpretación de la citada jurisprudencia, pero incluye algunas referencias a resoluciones constitucionales porque constituyen la base material de numerosos trabajos académicos en este ámbito.

2. ¿Qué novedades aporta la sentencia Lisboa?

El resurgimiento renovado de Maastricht

Como ya se ha mencionado anteriormente, la resolución sobre el Tratado de Lisboa ha generado la oleada de comentarios y críticas que se esperaba. Algunos observadores se sintieron frustrados al comprobar que gran parte del razonamiento jurídico de la sentencia constituía una repetición de las resoluciones «Solange I-III»⁷ y «Maastricht»: el control de la protección de los derechos fundamentales y el control de las extralimitaciones en el uso de facultades de las instituciones europeas son competencia del TCF en el ejercicio de su obligación de supervisar la compatibilidad de los actos de la UE con la Ley Fundamental alemana. Reaparece el término *Staatenverbund* (asociación estrecha de Estados, similar a una confederación), acuñado en la resolución sobre el Tratado de Maastricht y se explica con más detalle.

Sin embargo, la sentencia que nos ocupa presenta nuevas líneas de argumentación. El Tribunal intenta exponer con todo lujo de detalles el hecho de que una *Staatenverbund* es una asociación de Estados nacionales soberanos, así como las condiciones para que un Estado no pierda su soberanía. Ha despertado especial interés un listado de los derechos estatales inalienables que no pueden transferirse bajo ningún concepto a la legislación europea si se pretende respetar la identidad constitucional y la soberanía de los Estados

vehementes, pero bien argumentadas, véanse Daniel Halberstam y Christoph Möllers: «The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!"» (El Tribunal Constitucional alemán dice: "Ja zu Deutschland!"), *German Law Journal*, vol. 10, nº 8, 2009, pp. 1241-1257, o Roland Bieber: «An association of sovereign states» (Una asociación de Estados soberanos), *European Constitutional Law Review*, vol. 5, 2009, pp. 391-406.

⁶ Véase la nota de investigación (*Research Note*) elaborada por el Servicio Jurídico del Parlamento Europeo con referencia SJ-0175-10.

⁷ Algunos autores han apodado la sentencia del TCF sobre la regulación del mercado del plátano (BVerfGE 102, 147 (163) – 2000) como «Solange III» por dificultar aún más las demandas constitucionales sobre los derechos fundamentales. Véase también Jacques Ziller: «Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht: a proposito della sentenza della Corte costituzionale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, nº 5, 2009, pp. 973-995.

miembros. Según Schönberger, se trata únicamente de un listado de «pura conveniencia política» —donde el Tribunal menciona casi todos los ámbitos en que la competencia de los Estados miembros continúa siendo exclusiva o, como mínimo, prevalente— y no de una interpretación constitucional basada en principios⁸. Otros autores reconocen que el listado es una mera recopilación y protección de las competencias nacionales remanentes.

La sentencia habla también largo y tendido sobre la importancia de la democracia como elemento constitutivo de la soberanía de un Estado miembro, en concreto, Alemania. Es en estos párrafos donde el TCF considera que el Parlamento Europeo está estructurado de forma que no podrá llegar a ser nunca una fuente directa de legitimidad democrática. En la opinión del Tribunal, el principal motivo de ello es la existencia de enormes diferencias en la repercusión electoral de los ciudadanos de los distintos Estados miembros, lo cual se presenta como una violación inadmisibles del principio de igualdad electoral, que además es consecuencia de la asignación de escaños del Parlamento Europeo en función del cupo nacional.

Por último, en contra de la resolución sobre el Tratado de Maastricht, el Tribunal se sintió obligado a explicar en profundidad que la Ley Fundamental prohíbe la adhesión de la República Federal de Alemania a un posible Estado federal europeo. Sólo el propio poder constituyente —el pueblo— podría tomar esta decisión. Pero el Tribunal se guarda de especificar un requisito de referendo y únicamente hace referencia a las prerrogativas del poder constituyente; aún se conciben otras formas de que el pueblo manifieste su voluntad, que reflejan asimismo el origen de la Ley Fundamental (redactada por una convención constitucional en la isla Herrenchiessee).

A algunos autores les ha llamado la atención la contradicción existente entre estas reflexiones constitucionales abstractas y el resultado práctico de la resolución, a saber, que las leyes de ratificación son constitucionales si se revisan de conformidad con las prescripciones del Tribunal. Otros critican que buena parte del texto sean *obiter dicta* o argumentaciones incidentales que no guardan relación directa con la decisión final de declarar el Tratado de Lisboa compatible con la Ley Fundamental en determinadas circunstancias. Por consiguiente, estos autores especulan sobre las intenciones del Tribunal al incluir discursos abstractos de teoría, democracia, soberanía e identidad constitucional del Estado.

¿Un mensaje conciliador?

El Presidente del Tribunal, que habla y escribe a título personal, se ha esforzado por interpretar la sentencia empleando un lenguaje más llano⁹. Los observadores avezados de Karlsruhe podrían suponer aquí la existencia de ciertas diferencias de perspectiva entre el Presidente del Tribunal y el ponente responsable de la Cámara baja. En los artículos del Presidente se hace bastante más hincapié en el carácter multinivel del marco constitucional de la UE, que se ha convertido en una de las nuevas teorías importantes sobre el constitucionalismo europeo. Se reconoce el cambio en las funciones, la posición institucional y la eficacia del TCF, el cual se atribuye claramente al papel de los tribunales de Estrasburgo y Luxemburgo. Se justifica con referencias al Derecho de la UE la introducción del principio de control de la identidad y se califica de instrumento sólo de último recurso que el Tribunal, a la vista de sus experiencias con el control del cumplimiento de los derechos fundamentales y de los actos jurídicos desproporcionados,

⁸ Christian Schönberger: «Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's epigones at sea» (Lisboa en Karlsruhe: epígonos de Maastricht a la deriva), *German Law Journal*, vol. 10, 2009, pp. 1201-1218.

⁹ Véanse Voßkuhle, A.: «Der europäische Verfassungsgerichtsverbund», *NVwZ*, n° 1, 2010, pp. 1-8, y «Weder Motor noch Bremser», *FAZ*, 22.4.2010, n° 93, p. 11.

no espera aplicar, salvo en circunstancias verdaderamente excepcionales. La distinción entre ordenamientos internacionales y supranacionales se presenta de forma mucho más transparente que en la sentencia, tanto en los títulos de los apartados como en el texto del artículo. Por último, se elogia el procedimiento relativo a las cuestiones prejudiciales previsto en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se describe como un instrumento de diálogo judicial «muy eficaz».

No obstante, sobre la base de la jurisprudencia reiterada del Tribunal, el Presidente insiste en que la primacía del Derecho de la UE no es verdaderamente europea, si no que se encuentra anclada en las constituciones nacionales, que, a su vez, la limitan. A la vista de la célebre teoría de la bicicleta de Walter Hallstein sobre la integración europea, uno podría sentirse algo decepcionado al oír al Presidente del Tribunal afirmar que dicho órgano no actúa de motor ni de freno de la integración europea. De cualquier modo, sus aportaciones personales tienen el claro objetivo de contener las críticas académicas más agresivas y polémicas de la resolución sobre el Tratado de Lisboa. Como ya se ha mencionado, estas críticas se centran en los aspectos innovadores de la sentencia y en sus fundamentos: un nuevo planteamiento orientado a la legitimidad democrática europea, una insistencia renovada y reforzada en la protección de la identidad nacional/constitucional y un fuerte hincapié, tanto cuantitativo como cualitativo, en la soberanía de los Estados miembros.

3. La democracia a escala europea

Las instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto de nacionalidades diferentes, en un pueblo donde no hay lazos de unión, sobre todo si ese pueblo lee y habla distintos idiomas. No puede producirse en tales circunstancias la opinión pública indispensable para la obra del Gobierno representativo.

John St. Mill, Consideraciones sobre el gobierno representativo, 1861

¿La democracia como principio constitucional?

Durante más de tres décadas, las ciencias jurídicas en el ámbito de la integración europea se han centrado más en el Estado de Derecho que en el principio de la democracia. La democracia se fue convirtiendo lentamente en una petición política de los interlocutores políticos, pero aún no se consideraba un principio jurídico que la Comunidad tenía que respetar para ser legítima con arreglo a las constituciones de sus miembros. Sin embargo, con el artículo F del Tratado de la Unión Europea (TUE) según la versión de Maastricht la democracia encontró la manera de integrarse en los Tratados: no como base de la Unión, sino con respecto a los sistemas de los Estados miembros. Este salto no se dio hasta el Tratado de Ámsterdam, cuyo artículo 6 del TUE especificaba que el principio de la democracia es también aplicable a la Unión. Algunas disposiciones exteriores respaldan este avance constitucional interior, como, por ejemplo, disposiciones nacionales como el artículo 23, apartado 1, modificado de la Ley Fundamental alemana.

Cualquier analogía con las instituciones de los Estados-nación mencionada en el debate de los principios democráticos debe argumentarse concienzudamente. Aún no se ha determinado el significado del principio de la democracia a escala europea. En los epígrafes titulados «De la vida democrática de la Unión» y «Ciudadanía» del TUE y el TFUE, respectivamente, se agrupan una serie de disposiciones, en apariencia, inconexas; según un observador, será preciso realizar un gran esfuerzo intelectual para

reconstruirlas en forma de un conjunto coherente¹⁰.

Tras la resolución del TCF sobre el Tratado de Maastricht, solía observarse que la doctrina que entiende la democracia en sentido material como el gobierno del «pueblo» en el sentido del término alemán *Volk* no resulta apropiada para comprender el carácter democrático de la Unión Europea. Según la resolución del TCF sobre el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo no es un órgano de representación de un pueblo europeo soberano, ya que no se basa en un modelo de representación de los ciudadanos de la Unión entendidos como unidad indiferenciada conforme al principio de igualdad electoral. Algunos autores han subrayado que este concepto de representación universal es una ficción que se remonta a los días de la Revolución Francesa: el Estado soberano monárquico se sustituyó por la idea de un Estado soberano popular, en el que el Parlamento representaría al conjunto de la sociedad¹¹. No obstante, es preciso puntualizar que esta concepción no ha dominado nunca otros sistemas parlamentarios, como el modelo Westminster.

Otros proponen que, como alternativa, ocupen un lugar central las posibilidades que tienen las personas físicas de participar en la toma de decisiones políticas. Esta línea de argumentación vuelve a aparecer en algunas crónicas sobre la sentencia Lisboa¹². Brindar a las personas físicas una buena oportunidad de influir en las decisiones fundamentales de la política europea mediante procedimientos a escala nacional y de la UE se considera una base sólida para la legitimidad democrática en el plano europeo, la cual se ha descrito como el «principio de democracia de la Unión»¹³.

El TCF define la democracia desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, la democracia constituye el derecho de los ciudadanos de determinar el poder público en condiciones de igualdad y libertad por lo que respecta a las personas que lo ejercen y a los asuntos que abarca mediante elecciones y otras formas de votación. Por otro lado, es el pueblo quien, en una democracia, debe poder determinar el gobierno y el poder legislativo en elecciones libres y equitativas. No se ofrece ninguna definición del término «pueblo» (por ejemplo, los habitantes o los ciudadanos).

La dualidad de la legitimidad democrática europea

El TCF reconoce, sin embargo, que el Tratado de Lisboa modifica el carácter del Parlamento de forma que ya no constará de «representantes del pueblo de los Estados reunidos en la Comunidad», sino de «representantes de los ciudadanos de la Unión». No obstante, no concede ninguna importancia a este aspecto en cuanto a su razonamiento sobre la legitimidad democrática a escala europea. Ni el derecho de sufragio pasivo en las elecciones europeas ni el de sufragio activo en cualquier Estado se basan en la posesión de la nacionalidad de dicho Estado. De conformidad con el artículo 22, apartado 2, del TFUE, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro «tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado». Una de las características principales de la ciudadanía europea es que cualquier persona residente puede participar en las elecciones europeas y municipales sin importar su nacionalidad. Sólo por este motivo, cada diputado al Parlamento Europeo representa tanto a los nacionales de un Estado determinado como a todos los ciudadanos de la Unión.

¹⁰ Armin von Bogdandy, 2007.

¹¹ Martin Nettesheim: «Wie der König ersetzt wird», *FAZ*, nº 11, 14.1.2010, p. 8.

¹² Ulrich Hufeld: *Die Legitimationskraft der europäischen Bürgerfreiheit*. Informe de la Konrad-Adenauer-Stiftung, Budapest, 8 de septiembre de 2009.

¹³ Armin von Bogdandy, 2007.

En lugar de tomar en serio estos primeros avances hacia una democracia transnacional, el Tribunal construye un callejón constitucional sin salida: describe una cierta idea de democracia parlamentaria igualitaria y mayoritaria que sólo es aplicable a determinados Estados centralizados; resulta inadecuada para los Estados federales, incluida Alemania, y no puede adaptarse al sistema constitucional de la Unión Europea. Por lo que respecta al principio de la democracia, los Tratados vigentes hablan, por un lado, de los pueblos de los Estados miembros y, por otro, de los ciudadanos de la Unión. La Unión se basa, por tanto, en una doble estructura de legitimidad: la totalidad de los ciudadanos de la Unión y los pueblos de la UE organizados por las constituciones de sus respectivos Estados miembros. El Parlamento Europeo ha reiterado en numerosas ocasiones esta postura teórica¹⁴. Sin embargo, de la resolución sobre el Tratado de Lisboa se desprende que el TCF no lo considera un planteamiento viable para aumentar, con el tiempo, la legitimidad democrática de las instituciones europeas y, en concreto, del Parlamento Europeo. Por el contrario, se atiene a las credenciales democráticas nacionales en un contexto estatal e incluso las utiliza para extraer importantes conclusiones sobre la soberanía de los Estados miembros (véase el apartado 5).

El déficit democrático de la UE

En términos más prácticos, el inevitable discurso sobre el «déficit» democrático ha escudriñado durante años de qué forma podría el nivel europeo de gobierno adquirir la confianza popular necesaria para mejorar su eficacia y legitimidad. En el centro de este debate se encontraba la función institucional del Parlamento Europeo (PE), que puede resumirse de la siguiente forma:

Falta de control parlamentario sobre el ejecutivo de la UE

La aparición de la figura del PE como legislador supranacional solía interpretarse desde el punto de vista nacional. Por supuesto, el control del PE sobre los órganos ejecutivos de la UE, a saber, la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo, no es igual en todos los casos. El debate en el ámbito académico se centra principalmente en el grado de control sobre la Comisión. A menudo se criticaba que la Comisión no reflejaba la composición política del PE. Por ello, el refuerzo del vínculo entre la selección del Presidente de la Comisión y el resultado de las elecciones europeas con arreglo al Tratado de Lisboa se considera un avance, aunque insuficiente.

La representación democrática en el PE

La composición del PE ha sido objeto de numerosas críticas. Se basa en una distribución poco proporcional entre los Estados miembros que ha sido calificada de antidemocrática, sobre todo por el TCF. También se ha criticado la organización de los grupos políticos en el PE por lo que se refiere a su falta de independencia de la influencia nacional. Asimismo, se han presentado argumentos similares con respecto a los partidos políticos europeos.

La falta de competencia del PE en el proceso legislativo

En relación con los Parlamentos nacionales y su influencia en el proceso legislativo, el período posterior al Tratado de Niza constituyó un punto álgido en el debate sobre la falta de influencia del PE en el segundo y tercer pilar. Esto se interpretó

¹⁴ Por mencionar algunas Resoluciones a modo de ejemplo: Resolución sobre las relaciones entre el Derecho internacional, el Derecho comunitario y el Derecho constitucional de los Estados miembros, DO C 325 de 27.10.1997, pp. 11-26; Resolución sobre la constitucionalización de los Tratados, DO C 197 de 12.07.2001, pp. 111-186; Resolución sobre el Tratado de Lisboa, T6-0055/2008 (no publicada en el DO).

como un problema de legitimidad a través del cual los gobiernos de los Estados miembros evitaban tener que atravesar el proceso legislativo habitual a escala nacional (juegos de dos niveles). Más recientemente, las críticas relativas a la falta de un derecho parlamentario de iniciativa legislativa se consideraron un grave problema para la plena legitimidad democrática a escala europea.

El TCF ya ha tratado anteriormente una presunta violación del principio de igualdad electoral¹⁵, pero se observó con cierto asombro que dedicara una parte considerable de los fundamentos de la sentencia Lisboa al segundo de los aspectos citados. De hecho, el Derecho constitucional nacional considera que la igualdad política de todos los ciudadanos constituye un elemento esencial de la democracia que influye en gran medida en la estructura organizativa. Asimismo, algunas líneas argumentales de la doctrina constitucional intentan crear un vínculo entre la supremacía de las constituciones nacionales y el principio de la democracia. Por ejemplo, Schilling escribió lo siguiente en 1996:

En cuestiones relativas a las competencias respectivas de la Comunidad y sus Estados miembros, defendiendo la preeminencia de los tribunales constituidos conforme a una constitución nacional sobre el TJCE, que se constituyó conforme al Derecho internacional convencional, y no de la «soberanía estatal». En la actual fase de desarrollo de la Comunidad, esta defensa tiene más que ver con el respeto de las credenciales democráticas de las constituciones nacionales en cuestión, que con el aspecto de la soberanía¹⁶.

Sin embargo, el marco constitucional de la Unión debe conceder instrumentos similares e importantes de expresión a la diversidad. Un ejemplo podría ser el cambio radical que se ha producido en el funcionamiento del Consejo de Ministros: el futuro empleo de la doble mayoría en las votaciones del Consejo puede considerarse un paso adelante en la democratización del proceso legislativo de la UE, puesto que refleja el número de habitantes de los Estados miembros de forma proporcional. El TCF no toma esto en consideración, sino que deplora la «excesiva federalización» del Consejo. No resulta sorprendente que el Tribunal Constitucional de un país donde la legitimidad del poder público federal procede de un equilibrio entre distintas fuentes de forma que refleje la diversidad regional no pueda concebir un concepto similar, en concreto, el equilibrio de la diversidad, en la Unión Europea.

De vuelta al Parlamento Europeo, en la sentencia del TCF existe una ausencia manifiesta de cualquier tipo de reconocimiento de los esfuerzos del Parlamento para crear un panorama político europeo. El notable silencio del Tribunal en cuanto a las condiciones extrainstitucionales de una auténtica democracia a escala nacional y europea puede dar a entender una considerable indecisión al respecto¹⁷. Como ha argumentado Wonka, el Parlamento Europeo constituye una sede institucional que podría desempeñar la función de sensibilizar a la población sobre las decisiones de la UE, como viene haciendo cada

¹⁵ 2 BvR 635/95 de 31 de mayo de 1995 (Tratados de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia).

¹⁶ Schilling, T.; Weiler, J. H. H. y Haltern, U: *Who in the law is the ultimate judicial umpire of European Community competences? The Schilling - Weiler/Haltern debate* (¿Quién es el juez supremo de las competencias de la Comunidad Europea? El debate Schilling - Weiler/Haltern), Jean Monnet Working Paper (Documento de trabajo Jean Monnet) n° 10, 1996.

¹⁷ Thym, D.: «In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment of the German constitutional court» (En el nombre del Estado soberano: introducción crítica a la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa), *Common Market Law Review*, vol. 46, n° 6, pp. 1795-1822, p. 1817.

vez más¹⁸. La igualdad de voto no es condición indispensable para que una institución como el PE pueda sensibilizar a la población sobre la política de la UE y permitir, de este modo, a los ciudadanos de los distintos Estados miembros conocer las políticas de la UE que podrían repercutir en su bienestar personal, así como proporcionarles los medios para exigir responsabilidades directamente a los encargados de la toma de decisiones a escala de la UE. El excesivo peso que otorga el TCF al principio de igualdad electoral deja a un lado la importancia de elegir al personal político adecuado que asumirá el mandato de gobernar y legislar en un ámbito concreto. De hecho, existe un débil vínculo entre el peso del voto de los ciudadanos de la UE y el mandato y éxito políticos de los parlamentarios que los representan.

Por otro lado, el Parlamento ha creado instrumentos europeos orientados a promover el desarrollo de partidos y fundaciones en el ámbito político europeo. Estas nuevas formaciones deberían, al menos, a largo plazo, aumentar la autonomía y la transparencia del debate político a escala europea, aunque queden problemas graves por resolver. Por ejemplo, debería permitirse la participación de ciudadanos particulares. Asimismo, a pesar de las importantes dificultades existentes en la Cámara, el Parlamento continúa luchando por la reforma del Acta electoral de 1976 (sobre la versión de 2002). El objetivo de esta reforma es crear una serie de instrumentos que aumenten el interés del electorado en las elecciones europeas y simbolicen el carácter europeo de la contienda política, por ejemplo, mediante una circunscripción y una lista electoral de carácter transnacional¹⁹.

Por último, la iniciativa ciudadana europea que introduce el Tratado de Lisboa aumentará de forma considerable la influencia de los ciudadanos en el programa político del poder legislativo de la UE. «El Parlamento prepara actualmente su postura sobre la propuesta de la Comisión²⁰. Los debates celebrados en la Comisión de Asuntos Constitucionales han demostrado ya que los diputados al PE consideran este nuevo instrumento de participación ciudadana de suma importancia para la futura evolución de la democracia europea.

¿Nuevas funciones para los Parlamentos nacionales?

Un último punto se refiere al aumento de la participación de los Parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad («procedimiento de tarjeta naranja»). Además de constituir una de las principales prescripciones prácticas del Tribunal de Karlsruhe, se ha acogido como uno de los mayores avances logrados en la Convención europea y pasará a ser un mecanismo permanente del proceso legislativo de la Unión. «El Parlamento Europeo puso en marcha hace años una serie de iniciativas, como las conferencias interparlamentarias, destinadas al fomento de una mayor responsabilidad y transparencia parlamentarias y al tratamiento eficaz de sus vínculos con los Parlamentos nacionales. Mientras que la mayoría de los diputados al PE y muchos académicos consideran estas innovaciones una expresión oportuna del principio de doble legitimidad mencionado anteriormente, diversos estudios teóricos y empíricos plantean algunas dudas acerca de si los Parlamentos nacionales: 1) tienen capacidad para expresar un

¹⁸ Wonka, 2010.

¹⁹ Para consultar aspectos adicionales sobre la propuesta de reforma, véase el Proyecto de informe, de 15 de abril de 2010, sobre una propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976 (referencia PE440.210).

²⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana (referencia COM(2010)119 final) de 31 de marzo de 2010. Los ponentes del Parlamento para el fondo son Zita Gurmai y Alain Lamassoure (de la Comisión de Asuntos Constitucionales) y Gerald Häfner y Diana Wallis (de la Comisión de Peticiones).

punto de vista coherente del interés común europeo y 2) disponen de la competencia política y la experiencia técnica necesarias para controlar de forma eficaz la gobernanza europea.

Según estos estudios, tal como señaló Gisela Stuart, participante en la Convención de marzo de 2002, los Parlamentos nacionales tienen que poder formarse un punto de vista distinto al de su Gobierno si quieren estar facultados para controlarlos. Esto parece bastante improbable en muchos Estados miembros con sistemas parlamentarios. Por otro lado, con arreglo a las evaluaciones empíricas efectuadas en Alemania, los asuntos de la UE representaron sólo un 3 % de los discursos temáticos pronunciados por los partidos políticos en sus campañas electorales nacionales durante la década de los noventa. Probablemente, esta situación no sea muy diferente en otros Estados miembros. En tercer lugar, una participación mayor y más eficaz de los Parlamentos nacionales podría intensificar la necesidad de que el poder ejecutivo justifique sus actuaciones con respecto al interés nacional en sentido estricto. Podría perpetuar los múltiples obstáculos alegados como motivo para no crear una auténtica política electoral en el corazón del proceso político europeo. Algunos autores afirman que la aparente pasión por el carácter *sui generis* de la Unión Europea —el *Sonderweg* constitucional de Europa, como acertadamente lo denomina Joseph Weiler— ha conducido a la estigmatización de la idea de un parlamentarismo europeo sólido como signo de inercia intelectual. Puede que la argumentación contra la democracia representativa en Europa no sea tan firme como parece y los costes de arreglárselas sin ella podrían ser muy elevados²¹.

Una sugerencia para mejorar la democracia europea podría ser dejar de concebir la democracia como la autodeterminación de un pueblo. El principio de la democracia, ya se entienda como la posibilidad de participar, una forma de controlar los abusos del gobierno o la autodeterminación de los ciudadanos, se enfrenta a mayores desafíos en el marco organizativo de la Unión que en el contexto de los Estados-nación. Para lograr una mayor libertad privada en la Unión es preciso reducir la autodeterminación democrática de los países. En comparación con el Estado-nación, las meras dimensiones de la Unión y su diversidad constitutiva, la distancia física que separa las instituciones centrales de la mayoría de sus ciudadanos y la complejidad de su Constitución, que sólo puede simplificarse en modesta medida, son algunos de los factores que imponen mayores restricciones a la aplicación práctica del principio de la democracia mediante la elección de instituciones representativas.

4. La identidad constitucional y la integración supranacional

Si hoy hiciésemos balance de nuestro contenido mental — opiniones, normas, deseos, presunciones — notaríamos que la mayor parte de todo eso no viene al francés de su Francia, ni al español de su España, sino del fondo común europeo. Hoy, en efecto, pesa mucho más en cada uno de nosotros lo que tiene de europeo que su porción diferencial de francés, español, etc.; [...] las cuatro quintas partes de su haber íntimo son bienes mostrencos europeos.

Jose Ortega y Gasset

La identidad en la percepción popular y las ciencias sociales

En un reciente cuestionario orientado a explorar las actitudes de los ciudadanos franceses ante determinados aspectos de la *identité française* se ofrecían los siguientes puntos: «nuestros valores», «nuestra universalidad», «nuestra historia», «nuestro

²¹ Mattias Kumm, 2008, p. 136.

idioma», «nuestra cultura», «nuestra campiña», «nuestra agricultura», «nuestro arte culinario», «nuestro vino», «nuestro estilo de vida», «nuestra arquitectura», «nuestra industria», «nuestra alta tecnología». Los discursos que evocan la «britanidad» suelen poner pocos ejemplos concretos y se limitan a invocar las libertades civiles, las «ideas británicas de flexibilidad, apertura y libre comercio, cuya hora ha llegado» o su especial relación con los Estados Unidos. Algunos autores británicos opinan incluso que el euroescepticismo constituye una expresión de la identidad nacional.

Lutz Niethammer ha descrito el término «identidad» como uno de los «moluscos semánticos de nuestro tiempo que significan todo y nada, pero suenan científicos». Max Weber subrayó en sus escritos que la identidad nacional no era una «cualidad adquirida empíricamente» y, desde luego, no se identifica con un pueblo o una comunidad lingüística.²² Según Weber, el nacionalismo se relaciona con «productos masivos» culturales, como el idioma o las creencias religiosas, los elementos socioeconómicos y étnicos y recuerdos comunes de antiguas batallas, pero en el fondo, constituye una visión utópica basada en valores e influida por sentimientos específicos de solidaridad e intereses de prestigio. Esta visión se basa en mitos de origen común y va dirigida a un proyecto político: el Estado-nación.

La perspectiva estructuralista de Weber con respecto al nacionalismo podría trasladarse de forma provechosa al proyecto europeo. Si, aunque lentamente, las experiencias comunes evolucionaran en forma de recuerdos y valores comunes, seguiría siendo difícil adquirir una identidad europea pero, desde luego, no imposible. Podrían citarse muchos ejemplos históricos de cómo una élite intelectual elaboró un relato a partir de material histórico amorfo, que después se utilizó como origen común de un colectivo previsto, nuevo o existente.

Ernest Renan, que suele considerarse un defensor ejemplar de la identidad republicana francesa, estaba convencido de que el error histórico es «un factor esencial en la creación de una nación». Además, en su conferencia *¿Qué es una nación?*²³ profetiza que las «naciones no son algo eterno. Han comenzado, terminarán. La confederación europea, probablemente, las reemplazará. Pero tal no es la ley del siglo en el que vivimos». No obstante, existe un importante obstáculo a escala europea que Weber, Renan y otros académicos de la identidad nacional no tuvieron que tener en cuenta: el papel especialmente prominente de los actuales componentes de la Unión Europea, los Estados-nación, con sus estructuras constitucionales, políticas y de discurso público, que culminan en la idea de soberanía, que se abordará en el siguiente apartado. Como ha señalado Schiemann, la imagen histórica del Estado-nación europeo ha pasado de ser un hecho empírico que definió la vida en Europa a partir de la Guerra de los Treinta Años a constituir una entidad metafísica con alma y voluntad propias que se considera el principal agente indiscutible del discurso político²⁴.

Por supuesto, existen numerosas influencias y recuerdos históricos que contribuyen al desarrollo de sentimientos de pertenencia, pero resulta muy complicado, si no imposible, definir con cierto grado de objetividad las implicaciones jurídicas de la relativamente reciente obligación de la Unión de respetar las identidades nacionales de sus Estados miembros. En el transcurso de los últimos diez años, el concepto de identidad de los Estados miembros ha ido obteniendo un mayor reconocimiento tanto en la literatura académica como en el Derecho constitucional. En el contexto de la diversidad, una corriente creciente en el ámbito de las ciencias políticas y jurídicas defiende la idea de que una UE legítima con una orientación adecuada debe garantizar la existencia permanente de determinados elementos del Estado y de las estructuras sociales. La sentencia sobre el Tratado de Lisboa atestigua el hecho de que la identidad, antes

²² Max Weber, *Economía y Sociedad*.

²³ Conferencia dictada en la Sorbona, París, el 11 de marzo de 1882.

²⁴ K. Schiemann, 2007, p. 477.

dominio de los psicólogos, politólogos e historiadores, se ha convertido actualmente en un objeto necesario de estudio para los académicos constitucionalistas europeos.

Identidad y diversidad

Antes de analizar la base del concepto de identidad que establece el Tratado de la UE, vendría bien tener presente que una creciente corriente sociológica simpatiza con las ideas de diversidad cultural y su protección (en palabras de Michel Rosenfeld: el complejo entramado de convergencias y divergencias a través de las fronteras nacionales y las divisiones culturales). En concreto, las evidentes diferencias lingüísticas y de otra naturaleza existentes entre Estados miembros y también entre las regiones de algunos de ellos han generado propuestas de un considerable carácter defensivo. Por citar un ejemplo típico reciente, Jan Erk observa que la verdadera constitución subyacente en el continente europeo ha terminado entrando en conflicto con la propuesta de constitución formal para la Unión Europea y añade con cierto tono apodíctico que los espacios públicos para la deliberación democrática corresponden a las comunidades lingüísticas²⁵.

Erk cita a otros académicos que afirman que las únicas formas de participación y deliberación políticas realmente populares (a saber, fácilmente accesibles para la masa de ciudadanos) son específicas de cada país y se desarrollan en el idioma o idiomas nacionales. La política parece ser más participativa y democrática cuando se trata de una «política vernácula», desarrollada en el idioma del pueblo. Esto coincide claramente con algunos discursos británicos sobre el papel de las élites en el proyecto europeo. La idea es que el proceso de integración europea ha sido impulsado por un grupo de élites políticas y, por tanto, contribuye poco al fomento de la legitimidad democrática. Como han manifestado Delanty y Rumford, mientras que las euro-élites culpan a las masas de no mostrar lealtad hacia Europa, lo cierto es que ahora son las élites las que se tachan de desleales²⁶.

Como es lógico, estas observaciones dudosas han generado propuestas sobre la forma de interpretar el rechazo del Tratado Constitucional y sus consecuencias: soluciones anticonstitucionales, silencios constitucionales y ambigüedades. Otros autores sugieren que determinadas relaciones complicadas sólo perduran por la falta de entendimiento mutuo²⁷. Desde esta perspectiva, la mejor opción para la Unión Europea sería emular los compromisos deslucidos y ambiguos que las federaciones multinacionales, como Canadá, Bélgica o Suiza, han adoptado como constituciones. Según Erk, la Constitución europea debería aproximarse todo lo posible al reconocimiento de que la deliberación democrática se basa en líneas lingüísticas y, por consiguiente, lo más probable es que la base de la legitimidad democrática permanezca en las naciones constituyentes.

Como ha demostrado de forma convincente Paul Taylor, el ámbito académico europeo presenta más o menos el mismo «vaivén» como objeto de sus estudios²⁸. Estas

²⁵ Erk, J.: «Real constitution, formal constitution and democracy in the European Union» (La verdadera constitución, la constitución formal y la democracia en la Unión Europea), *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 3, 2007, pp. 633-652.

²⁶ Gerard Delanty y Chris Rumford: *Rethinking Europe* (Un replanteamiento de Europa), Londres: Routledge, 2005, p. 84. Véase asimismo Max Haller: *European Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?* (La integración europea como un proceso elitista: ¿el fracaso de un sueño?), Nueva York/Londres: Routledge, 2008.

²⁷ Bauböck, R.: *United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations* (¿Unidos en la falta de entendimiento? La asimetría existente en las federaciones multinacionales) European Integration Working Paper (Documento de trabajo sobre la integración europea), Viena: Academia Austriaca de las Ciencias, Unidad de investigación del cambio institucional, 2002.

²⁸ Taylor, P. G.: *The end of European integration: anti-Europeanism examined* (El fin de

fluctuaciones en las preferencias y proyectos de trabajo académico se reflejan en las declaraciones políticas, que en ocasiones hacen referencia a dichas fuentes (véase el anexo 1 para un breve análisis de las tres fases de la doctrina sobre la democracia europea). Un ejemplo de cambio manifiesto de opinión es el antiguo Presidente del TCF y de la República Federal Alemana, Roman Herzog. Mientras que en un discurso dirigido al Parlamento Europeo el 10 de octubre de 1995 incluyó con aprobación la frase de Ortega y Gasset sobre el fondo común europeo a modo de cita introductoria, recientemente —y de forma reiterada— ha publicado artículos en importantes periódicos alemanes de gran formato en los que ha atacado al TJUE y ha descrito el riesgo de que la República Alemana pierda en breve su capacidad de respetar los derechos fundamentales que garantiza su Constitución²⁹. Una posible explicación de este cambio de opinión podría ser que, sin duda, es más fácil hablar del fondo común cultural y filosófico de la Unión Europea (y de Europa en general) que aceptar las consecuencias prácticas de efecto directo y primacía.

La identidad en los Tratados

La primera mención formal del concepto de identidad en el contexto de la UE apareció en la Declaración sobre la identidad europea³⁰. Posteriormente, el Tratado de Maastricht introdujo en el primer apartado del artículo F (que después pasó a ser el artículo 6) del TUE una breve frase enigmática que disponía que «La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros». Esta referencia genérica a la identidad nacional podría entenderse como una alusión principalmente a las constituciones nacionales y, en concreto, a lo que distingue a estas constituciones entre sí. La referencia implícita a las constituciones se volvió muy explícita en forma de la denominada cláusula Christophersen³¹, el posterior artículo I-5 del Tratado Constitucional y el apartado 2 del artículo 4 del TUE modificado por el Tratado de Lisboa³², que desarrolla el texto heredado del Tratado de Maastricht. El término «estructuras» parece abarcar, entre otras cosas, los siguientes aspectos por los que se reconoce y protege la autonomía constitucional de los Estados miembros: si lo Estados prefieren una constitución escrita o consuetudinaria, la monarquía o la república, el presidencialismo o el parlamentarismo, un sistema electoral proporcional o mayoritario, un sistema de organización territorial centralista, autonomista o federalista, o que los tribunales ejerzan o no la función de control constitucional³³. Como observa De Witte, no se trata sólo de una confirmación de la situación actual, sino también de una insistencia renovada en el hecho de que algunas funciones corresponden en esencia a los Estados individuales y se asocian con la protección de las estructuras constitucionales nacionales. Esto sólo puede interpretarse como una firme reafirmación de la naturaleza no federal de la Unión Europea.

Los tribunales constitucionales nacionales, en concreto, los tribunales alemán, francés y

la integración europea: examen del antieuropeísmo), Routledge, 2008.

²⁹ Roman Herzog: «Stoppt den EuGH», *FAZ* de 8 de septiembre de 2008.

³⁰ Declaración sobre la identidad europea aprobada por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad Europea el 14 de diciembre de 1973 en Copenhague.

³¹ El texto se remonta a una contribución de Henning Christophersen, representante del Gobierno danés en la Convención Europea, que ocupó la Presidencia del Consejo durante la citada Convención.

³² La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

³³ Díez-Picazo, 2004, p. 440.

español, interpretaron que el nuevo artículo sobre el respeto de la identidad de los Estados miembros contenía una limitación implícita de la primacía del Derecho europeo en aquellos casos en que la legislación afectara a las constituciones nacionales o, al menos, a sus estructuras fundamentales (véase el anexo 2). Por ejemplo, el *Conseil constitutionnel* aludió por primera vez al concepto de identidad cuando especificó que, en el ordenamiento jurídico francés, la limitación a la aplicación del Derecho de la UE quedaba determinada por las *règles et principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France*.

Ni que decir tiene que la confirmación del respeto de los principios constitucionales por parte de las instituciones de la UE, incluido el TJUE, se basa en las tradiciones y prácticas nacionales. Entre las numerosas dimensiones que caracterizan los sistemas de los Estados miembros, las que se detallan a continuación pueden resultar de especial utilidad para distinguir entre dos grupos de países donde la función de los tribunales constitucionales es muy diferente. Leonard Besselink ha distinguido entre constituciones «históricas» y «revolucionarias». El primer tipo (por ejemplo, en el caso del Reino Unido y los Países Bajos) muestra un desarrollo gradual durante un largo período de tiempo, no es formalista y presenta, como mínimo, el mismo carácter político que jurídico. Por el contrario, las constituciones revolucionarias tienden a tener su origen en un cataclismo político o social que configura el mito fundador que inspira el documento. Estas constituciones poseen un claro carácter jurídico y son ejecutables por tribunales constitucionales. Algunos ejemplos de esta modalidad son las constituciones de Irlanda, Alemania, Italia, Francia y los Estados Unidos, así como la mayoría de las constituciones de los nuevos Estados miembros. Estos últimos se han esforzado por adoptar constituciones formales jurídicamente vinculantes a raíz de las experiencias vividas durante la época comunista. La Constitución europea se ha comparado con la «querida Constitución británica»: histórica, muy estratificada y profundamente arraigada en la práctica y la jurisprudencia³⁴.

Aún persisten algunos conocidos puntos de controversia entre los tribunales constitucionales nacionales y las instituciones de la Unión Europea. 1) La mayoría de los tribunales constitucionales han formulado su propia versión nacional del efecto y la primacía del Derecho europeo en el ordenamiento jurídico nacional sobre la base de una interpretación de la constitución nacional. 2) Algunos tribunales constitucionales han anunciado que podrían examinar el nivel de protección de los derechos fundamentales en la UE y la protección que ofrece el TJUE. En la actualidad, puede decirse que se ha solucionado el problema de los distintos niveles de protección concedidos por las constituciones nacionales y los principios generales del Derecho de la UE. La entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales debería aclarar aún más la situación. 3) El tercer punto de controversia es la cuestión que quién puede decidir los límites de las competencias transferidas a la UE (*Kompetenz-Kompetenz* judicial)³⁵. En los sistemas federales, el órgano competente en última instancia para decidir sobre tales cuestiones es el tribunal federal. Sin embargo, en el caso de la UE, diversos tribunales nacionales (como los de Alemania, Dinamarca y Polonia) han impugnado la reivindicación de competencia suprema del TJUE. 4) El último aspecto que podría ser objeto de diferencias, sobre todo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tiene que ver con el respecto de los valores constitucionales en el espacio de libertad, seguridad y justicia, tal como pusieron ampliamente de manifiesto diversas resoluciones judiciales sobre la orden de detención europea³⁶. Esperemos que la aquiescencia mutua que se ha logrado en el

³⁴ Eijsbouts, T.: «The European way: history, form and substance» (La modalidad europea: historia, forma y fondo), *EuConst*, vol. 1, nº 5.

³⁵ En contraposición con la *Kompetenz-Kompetenz* constitucional, la facultad de autoatribuirse nuevas competencias de forma autónoma.

³⁶ Aparte de los debates constitucionales que tuvieron lugar en numerosos Estados miembros antes de la modificación de las constituciones nacionales, los tribunales constitucionales de la República Checa, Alemania y Polonia, así como el Tribunal

primer pilar se repita en el antiguo tercer pilar.

Hay un último aspecto de la identidad nacional que ha desempeñado un importante papel durante las campañas de los referendos organizadas por los detractores del Tratado Constitucional. Criticaron la Constitución por «grabar en mármol» ciertos rasgos del régimen económico liberal supervisado por la Comisión en su defensa de la «competencia sin trabas». Mientras que esta corriente de opinión podría considerarse la crítica «social democrática» del constitucionalismo europeo, un segundo grupo de académicos y órganos jurisdiccionales bastante más conservadores ha realizado declaraciones similares, en este caso relativas a la reciente jurisprudencia del TJUE. De hecho, el TJUE ha dictado algunas resoluciones muy criticadas que limitaban el margen de actuación de los sindicatos en algunos Estados miembros. Dado el control de la Comisión Europea de la actividad de radio y televisión pública o de los bancos públicos alemanes, la situación daba pie a pensar que se estaban derrumbando las barreras necesarias para proteger a los Estados de la globalización. Además, en muchos planes de estudios, el Derecho europeo se imparte de forma bastante selectiva: en las universidades irlandesas, por ejemplo, hasta hace poco sólo se estudiaban en detalle los aspectos del Derecho de la Unión relativos a disposiciones de libre circulación.

En cierto sentido, las sentencias del TJUE se consideraron un indicio de que los Estados miembros ya no se encontraban en disposición de defender un importante elemento de su identidad constitucional: la defensa de los derechos fundamentales no económicos frente a la invasión neoliberal de las instituciones de la UE. «Así lo expresa un importante defensor de esta crítica, Dieter Grimm:

La Comisión ha interpretado los Tratados a favor de la liberalización y la desregulación. Esto priva a los Estados miembros del derecho de decidir qué actividades someter a la regulación de los mercados y cuáles reservar al servicio público. Por supuesto, los Estados miembros pueden demandar a la Comisión por una interpretación insostenible de los Tratados o incluso por extralimitarse en el uso de sus atribuciones. No obstante, la Comisión suele poder contar con el respaldo del TJUE. [...] Para la UE, las cuatro libertades económicas ostentan la más alta prioridad, mientras que en la Ley Fundamental y en las constituciones de muchos otros Estados miembros, los derechos económicos son los menos importantes. La Ley Fundamental considera la dignidad humana un derecho absoluto y los derechos personales, comunicativos y culturales suelen prevalecer sobre los intereses meramente económicos. Esto no es así a escala europea. [...] El TJUE exige incluso que la dignidad humana se equipare a la libertad empresarial. [...] Es esta «puerta trasera» la que supone una mayor amenaza para las constituciones nacionales, como la Ley Fundamental³⁷.

Otros observadores de la crítica conservadora del TJUE y de la sentencia Lisboa han subrayado que, aparte de la defensa general del control de la identidad constitucional, no hay otro elemento en la sentencia que pueda interpretarse como una reprobación de la jurisprudencia liberalizadora del TJUE. Los párrafos que abordan el principio del «Estado social» son muy breves y concluyen sencillamente que no existen motivos para pensar que los Estados miembros se encuentran privados del derecho y de las posibilidades prácticas de tomar decisiones de principio con respecto a los regímenes de seguridad social y otros asuntos de política social y política de empleo. Sorprendentemente, en contra del tenor, en general, crítico de la sentencia, el TCF cita en sentido favorable las

Supremo de Chipre, se enfrentaron a esta cuestión constitucional. En este caso, el Tribunal polaco definió la ciudadanía de la UE como una relación «fortuita y dependiente», declaró la orden de detención europea incompatible con la Constitución polaca y concedió un plazo de dieciocho meses para la modificación de la Constitución.

³⁷ Dieter Grimm: «The Basic Law at 60 – Identity and Change» (La Ley Fundamental a los 60: identidad y cambio), *German Law Journal*, vol. 11, n° 1, 2009, pp. 33-46.

resoluciones del TJUE sobre la ciudadanía social de la UE para apoyar su postura.

5. La soberanía en tiempos de sistemas entrelazados a escala mundial

«Soberanía» es una de esas palabras que cala hondo. A todo aquel que desempeña una función pública le resulta difícil aceptar, y mucho menos defender, una pérdida de soberanía.

Konrad Schiemann

El proceso de integración europea y, en concreto, el Derecho de la UE, ha ejercido siempre una constante presión sobre los sistemas constitucionales nacionales. Según De Witte, pueden identificarse tres amplios aspectos característicos de esta presión: 1) los Tratados de la Comunidad (así como el Tratado de la UE) confirieron competencias legislativas a las instituciones de la Comunidad Europea y, al hacer esto, se las quitaron a sus poseedoras «naturales»: las instituciones interiores de los Estados miembros. 2) El segundo reto era adaptar las reclamaciones de Derecho europeo de forma que tuvieran un efecto directo y prevalecieran sobre el Derecho nacional contradictorio en la jerarquía constitucional existente de fuentes del Derecho, en la que la propia Constitución afirma ocupar «naturalmente» el rango más elevado. 3) El último aspecto es más difuso y no se ha reconocido abiertamente en la mayoría de los textos constitucionales nacionales. Consiste en el importante reajuste del equilibrio institucional interno de cada Estado miembro derivado del funcionamiento del sistema institucional de la UE y del ejercicio de las atribuciones de ésta. Dicho reajuste se ha producido especialmente entre los órganos jurisdiccionales y las instituciones políticas y entre el Gobierno y el Parlamento (en ambos casos, en beneficio del segundo)³⁸.

Si, al igual que Tommaso Padoa-Schioppa, entendemos la soberanía como «la independencia de una voluntad ajena», resulta obvio que los retos mencionados han reducido la soberanía nacional en su sentido estricto. Los sistemas constitucionales nacionales se vieron obligados a reaccionar ante esta pérdida. Por lo general, han intentado perseverar en su existencia; se han efectuado relativamente pocas adaptaciones expresas de los textos constitucionales al proceso de integración europea, pero han tenido lugar muchas adaptaciones de carácter flexible (sin llegar a la revisión de la Constitución) mediante la interpretación judicial y la práctica institucional y, de forma ocasional, han surgido algunas formas de resistencia a la presión. En el marco de la UE, los problemas que rodean la firme idea de soberanía nacional pueden analizarse desde tres perspectivas distintas: el Derecho internacional, la atribución autónoma de nuevas competencias (*Kompetenz-Kompetenz*) y el margen legislativo necesario para salvaguardar la persistencia (identidad) de un Estado democrático. Antes de abordar estas tres cuestiones, se incluye a continuación una breve evaluación de las reacciones constitucionales nacionales ante la ampliación de las competencias de la UE y la primacía del Derecho de la UE sobre la legislación nacional.

Las constituciones nacionales, la Kompetenz-Kompetenz y la primacía del Derecho de la UE

Ya se ha mencionado en el apartado anterior el problema del creciente reto que supone el proceso de elaboración de políticas de la UE para los ordenamientos jurídicos

³⁸ Bruno de Witte, 2009.

nacionales. Una reacción típica ante estos desafíos ha sido insistir en que cualquier nuevo acuerdo constitucional que permita a la UE crear sus propias competencias resultaría inadmisibles para los dueños de los Tratados por minar fundamentalmente los derechos de los Parlamentos y Gobiernos nacionales. Los constitucionalistas y jueces nacionales aplican un razonamiento similar en su examen de los límites de las competencias de la UE y los posibles conflictos que pueden surgir entre los actos de la UE y las constituciones nacionales. En el corazón de todo esto podría yacer la idea de que una Unión sin *Kompetenz-Kompetenz* legislativa (o constitucional) no puede disponer de un tribunal con *Kompetenz-Kompetenz* judicial.³⁹

En las constituciones de posguerra de los tres mayores Estados fundadores de las Comunidades Europeas (Francia, Italia y Alemania) se habían introducido disposiciones que dejaban margen para limitaciones de soberanía o el traspaso de competencias a organizaciones internacionales por medio de un tratado. El resto de los Estados miembros, salvo el Reino Unido y Finlandia, aprobaron cláusulas constitucionales similares antes de su adhesión a la Unión Europea. «Sin embargo, todavía existen algunas constituciones que no mencionan a la Unión Europea (como, por ejemplo, la Constitución neerlandesa y la danesa)⁴⁰. Por este motivo, De Witte habla de un «déficit europeo» en las constituciones nacionales, sobre todo a la vista del hecho de que, poco a poco, van adquiriendo una función diferente con respecto a la distribución efectiva de competencias.

Más recientemente, de los veintisiete Estados miembros, sólo Francia decidió modificar su Constitución a raíz de la ratificación del Tratado de Lisboa. Esta decisión se debió a la resolución del Tribunal Constitucional que identificó nuevas usurpaciones de las «condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional». Si bien algunos países estudiaron el problema, las instituciones competentes de España, Finlandia y Estonia, por ejemplo, no consideraron necesario realizar ninguna modificación, aunque en Finlandia se aplicó un procedimiento especial de «modificación excepcional», que permite la ratificación de tratados que entran en conflicto con la Constitución. «Algunos países, como España y Estonia, estudian la introducción a largo plazo de un conjunto de modificaciones con arreglo a la UE.

Los tribunales constitucionales de España y Francia resolvieron que la cláusula de primacía de la Declaración nº 17 aneja al Tratado de Lisboa no altera la posición de sus respectivas constituciones nacionales, que siguen encabezando los ordenamientos jurídicos nacionales. Cabe mencionar que el Tribunal Constitucional de España estableció una distinción entre supremacía y primacía, donde la primacía del Derecho comunitario se limita al ejercicio de las competencias atribuidas a la UE, mientras que la supremacía se encuentra implícita en la Constitución española, que continúa siendo la fuente subyacente de validez. Esta distinción resulta también familiar en otros Estados miembros. El uso del término «primacía» en lugar de «supremacía» en el Tratado de Lisboa indica el reconocimiento de tal distinción a escala de la UE. «Según algunos autores, de la lectura de diversos artículos del Tratado de Lisboa parece desprenderse una versión de la primacía del Derecho de la UE que confirma la jurisprudencia nacional sobre los denominados «contralímites» y se muestra más receptiva a la identidad constitucional nacional que antes (véase el anexo 2 para más ejemplos de reacciones de los tribunales constitucionales nacionales).

Los juristas académicos británicos han llamado la atención sobre la frase que añade el

³⁹ Véase Schilling, T.; Weiler, J. H. H. y Haltern, U. (1996), *op. cit.*

⁴⁰ El artículo 15, apartado 2, inciso 1º, de la Constitución irlandesa dispone lo siguiente: «Por la presente se confiere al *Oireachtas* (Parlamento nacional) la competencia única y exclusiva de legislar en el ámbito estatal: ningún otro órgano legislativo tiene competencia para elaborar leyes estatales».

Tratado de Lisboa al artículo 1 del TUE⁴¹, manifestando que reafirma la primacía de los Estados miembros en dos sentidos: son la fuente de las competencias de la Unión y la Unión existe para que puedan alcanzar objetivos comunes. Otros han precavido que estas disposiciones están, sin duda, más orientadas a mandar señales con ciertos mensajes simbólicos sobre la integración europea de intereses nacionales esenciales⁴².

La cuestión de la soberanía internacional

La noción de soberanía compartida, que los constitucionalistas europeos llevan tiempo recomendando, no atrae mucho a los ciudadanos, que siempre han preferido la claridad en estos asuntos. Puede que la fórmula de la «puesta en común de la soberanía» constituya un ardid político para aparentar la conciliación de lo inconciliable. De hecho, si se tienen en cuenta los orígenes de Derecho internacional de la UE, resulta evidente que el criterio esencial para la delimitación de los Estados en el marco del Derecho internacional es la autodeterminación. El Derecho internacional no ofrece una tercera alternativa a las organizaciones internacionales y los Estados federales. Es obvio que la capacidad jurídica con arreglo al Derecho internacional sigue siendo de suma importancia para los Estados miembros y representa uno de los signos más preciados de su condición de Estado y de su soberanía para actuar en el plano internacional. La soberanía continúa siendo el aspecto decisivo de las entidades que constituyen miembros de pleno derecho de la comunidad internacional. La estructura interna de la UE, con sus innegables especificidades, no debería confundirse con la importancia de la condición de Estado frente al resto del mundo. Sin embargo, puede considerarse un paso adelante hacia un nuevo sistema de cooperación que trasciende del Derecho internacional (véase el anexo 3).

Como puso de relieve el Parlamento en su Resolución de 2 de octubre de 1997, hace mucho tiempo que es necesaria una solución clara a la cuestión de la relación entre el Derecho internacional y el Derecho europeo, en el sentido de que el Derecho internacional no es aplicable directamente, sino sólo una vez que haya sido declarada su aplicabilidad a través de un acto jurídico interno de la UE o tras la transformación de su contenido en formas jurídicas del Derecho comunitario. Asimismo, el Parlamento ha pedido que, a largo plazo, se aclare la relación con el Derecho internacional también por lo que se refiere al segundo y al tercer pilar, es decir, la UE en su conjunto⁴³. Este planteamiento podría ser viable con la introducción de la personalidad jurídica de la UE a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sin embargo, según Griller, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea prefieren defender la idea de que la UE es una comunidad basada en el Derecho internacional, que no afecta a su propia condición jurídica de Estados conforme a este último⁴⁴.

⁴¹ Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes.

⁴² Profesores Dashwood y Shaw: «Oral Evidence» (Pruebas verbales). En: *European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution. Report with Evidence* (El proyecto de ley [de modificación] de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa: implicaciones para la Constitución del Reino Unido. Informe con pruebas), Sexto informe de la sesión 2007-08 (HL Paper 84), de 28 de marzo de 2008.

⁴³ Resolución sobre las relaciones entre el Derecho internacional, el Derecho comunitario y el Derecho constitucional de los Estados miembros, apartados 14 y 15; DO C 325 de 27.10.1997, pp. 11-26.

⁴⁴ Stefan Griller: «Is this a constitution? Remarks on a contested concept» (¿Es esto una constitución? Comentarios sobre un concepto controvertido). En: Griller, S. y Ziller, J. (ed.): *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* (El Tratado de Lisboa: ¿Constitucionalismo sin un tratado constitucional de la UE?), Viena: Springer, 2008, pp. 21-56.

De conformidad con el Tratado Constitucional, podría haber existido la posibilidad de ampliar la primacía de los actos de la UE a, al menos, algunos apartados de la PESC (sobre todo a la vista de acuerdos internacionales). Sin embargo, la breve indicación incluida en el artículo 24 del TUE modificado por el Tratado de Lisboa parece señalar que esta política conservará su carácter intergubernamental. De ahí que, por ahora, aunque el Tratado de Lisboa haya entrado en vigor, continúe existiendo un frágil equilibrio entre la conservación de la condición de Estado de los Estados miembros y el refuerzo de la capacidad de actuación de la Unión Europea. «Las soluciones con respecto a la organización y la posición institucional del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior proporcionarán un primer indicio de las futuras tendencias en este ámbito.

Una última observación nos lleva de vuelta al concepto central acuñado por el TCF en su resolución sobre el Tratado de Maastricht, que desarrolló en gran medida en la sentencia sobre el Tratado de Lisboa: en esta última, el Tribunal deslució la noción de *Staatenverbund*, que se había introducido originalmente como posible punto intermedio entre confederación (*Staatenbund*) y federación (*Bundesstaat*). Reactivar la opción de un Estado europeo como modelo alternativo deja claro que el *Staatenverbund*, entendido como asociación de Estados soberanos, no supera la dicotomía del Derecho internacional.

La soberanía y los derechos parlamentarios

El poder estatal en el marco del Derecho internacional constituye un criterio decisivo a la hora de determinar el autogobierno en los Estados soberanos, pero no para conocer el grado específico de centralización en un Estado. Por lo que se refiere al grado de centralización necesario, por ejemplo, para una actividad legislativa adecuada, ni el Derecho internacional ni la doctrina jurídica establecen una línea divisoria precisa con respecto al Estado federal ni con respecto a la Unión Europea. «Por tanto, con vistas a defender los puntos de vista tradicionales sobre la soberanía estatal en el contexto de la integración europea, es preciso aportar más argumentos.

El término «soberanía» aparece más de cuarenta veces en la sentencia del TCF sobre el Tratado de Lisboa. De ello se desprende la importancia que el Tribunal concede a la función de los Estados miembros *soberanos*, que siguen siendo los dueños de los Tratados. En la opinión del Tribunal, la soberanía y su hermana gemela, la autodeterminación, constituyen la condición esencial de la naturaleza democrática de los Estados miembros de la UE. En lo que algunos observadores denominan una interpretación «sobrecargada» de los derechos electorales, el Tribunal afirma que sólo puede respetarse el principio de la democracia si el elector puede ejercer una influencia residual significativa en la toma de decisiones a escala nacional. Por consiguiente, además de los argumentos analizados en el apartado 3, el Tribunal establece una segunda perspectiva desde la que llega a la conclusión de que la democracia europea es todavía frágil: el carácter delegado de las competencias europeas y su dependencia del poder constituyente soberano de los Estados miembros.

Puede que, en reconocimiento de la debilidad del vínculo existente entre los aspectos formales de los derechos electorales y la soberanía, el TCF procede a la elaboración de un listado de políticas que deben permanecer bajo control nacional. En una yuxtaposición algo sorprendente, el Tribunal admite primero que, en principio, la soberanía no significa por sí misma que «deban quedar en manos del Estado» una serie de competencias soberanas, sino que éstas pueden dar cabida también a una unión política («el ejercicio conjunto del poder público, incluido el poder legislativo, que se extiende incluso a los principales ámbitos tradicionales de competencia del Estado»). Sin embargo, en el siguiente párrafo, el Tribunal define los ámbitos materiales que los Estados miembros necesitan para conservar suficiente margen de actuación política en el contexto de la vida económica, cultural y social, a saber, la ciudadanía estatal, el monopolio estatal de

la violencia, las decisiones fiscales, el Derecho penal, la cultura y la educación, las libertades de opinión, prensa, reunión y culto y el bienestar social.

En cuanto a la perspectiva británica, resulta interesante señalar que la mayoría de los académicos afirman que el Tratado de Lisboa no ha supuesto ninguna amenaza para la doctrina de la supremacía parlamentaria, sino que, de hecho, la complementa mediante las disposiciones relativas al refuerzo de la participación de los Parlamentos nacionales. Esto no es sorprendente, puesto que conforme a la doctrina constitucional británica, el Parlamento del Reino Unido podría derogar la *European Communities Act 1972* (Ley de las Comunidades Europeas de 1972) en cualquier momento. El Gobierno británico defiende la postura de que el principio de la primacía del Derecho de la UE, se encuentre o no articulado formalmente, no afecta a la soberanía parlamentaria.

Un conjunto de competencias residuales

El listado mencionado en el apartado anterior es una de las novedades más criticadas de la sentencia Lisboa. La mayoría de los comentarios ha llegado a la conclusión de que parece tratar de cerrar la puerta a cualquier posible traspaso futuro de competencias a la UE, sobre todo si se tiene en cuenta la meticulosidad con que el Tribunal identifica todas las cláusulas «pasarela» del Tratado que permiten a los órganos de la UE bien simplificar su labor legislativa, bien adquirir nuevas competencias sin organizar una Convención o Conferencia Intergubernamental. En este contexto, sería conveniente recordar que el Tratado de Lisboa dota al criterio de subsidiariedad de un mecanismo de control reforzado: 1) un sistema de alerta rápida, que junto con nuevas modificaciones procesales, debería establecer un control político previo eficaz, y 2) un nuevo tipo de apelación al TJUE, la acción de subsidiariedad, que permite la posterior revisión procesal al final de los procedimientos.

Dado que el listado de competencias elaborado por el Tribunal se encuentra relacionado con la denominada «cláusula de eternidad» de la Ley Fundamental (artículo 79), adquiere el carácter de estructura «central» o «fundamental» del orden constitucional que resurge de tantas maneras en las sentencias de diversos tribunales constitucionales nacionales. Sobre esta base, según Jacques Ziller, el TCF podría, al menos, en teoría, resolver que existe una contradicción entre una norma de la UE y la base de la Ley Fundamental que se encuentra protegida por la cláusula de eternidad y el mencionado listado de competencias. Por consiguiente, el Tribunal podría ordenar al Gobierno alemán que solicite a las instituciones de la Unión la modificación de la norma en cuestión o, en circunstancias extremas, la activación del procedimiento de retirada de la Unión previsto en el artículo 50 del TUE. Ésta es también la postura que mantiene el Tribunal Constitucional polaco en su resolución sobre el acto de ratificación del Tratado de Adhesión.

Por lo que respecta al TCF, tal interpretación es, sin duda, hipotética, pero podría desprenderse de las numerosas referencias al derecho de retirada que contienen los fundamentos de la sentencia del TCF. En cualquier caso, existe un asombroso parecido entre este razonamiento jurídico y las recientes declaraciones políticas. Por ejemplo, en una declaración de gran difusión titulada *How to promote our National Interest in an open and democratic Europe* («Cómo fomentar nuestro interés nacional en una Europa abierta y democrática»), el Secretario de Asuntos Exteriores entrante, William Hague, enumeraba tres prioridades del nuevo Gobierno conservador: toda modificación de los Tratados que implique el traspaso de competencias o poderes exigiría un referendo; el proyecto de ley de soberanía y el aumento de los controles parlamentarios sobre cualquier uso de cláusulas «pasarela».

En un comentario sobre la sentencia del TCF, Roland Bieber alega que toda retórica sobre la «soberanía» —tradicional o «moderna»— cuestiona los fundamentos de la integración

europea. Por tanto, no se aprecia el valor añadido que puede aportar el uso de este vago concepto con respecto al de «competencias» o «poderes». Más bien, es el mensaje histórico y político intrínseco de cierto tipo de autonomía que supera las limitaciones jurídicas lo que motiva a sus defensores —y lo que precisamente constituye la razón por la que se debería evitar su uso en el contexto de la integración europea—⁴⁵. Siendo realistas, es preciso reconocer que para algunos tribunales constitucionales nacionales y muchos constitucionalistas, la idea de que el Derecho de la UE pueda reivindicar su primacía en los ordenamientos jurídicos nacionales sobre la base de su propia autoridad parece tan inverosímil como la afirmación del Barón de Münchhausen de que había logrado salir de un pozo de arenas movedizas tirando de los cordones de sus botas. Los tribunales nacionales consideran que la autoridad nacional del Derecho de la UE radica en su propia Constitución y tratan de encontrar un fundamento «soberano» de la primacía y el efecto directo del Derecho de la UE en la misma.

A la larga, la doctrina jurídica deberá abordar también la cuestión de la soberanía y sus interpretaciones⁴⁶. El problema es que la doctrina jurídica lleva demasiado tiempo otorgando prioridad al Derecho del Estado sobre el resto de formas de Derecho. La *Grundnorm* kelseniana parece haber quedado tan obsoleta como la teoría del Derecho y del Estado de Austin, que se basa en la teoría de la soberanía como cuestión de obediencia habitual de órdenes sancionadas. Sin embargo, los tribunales constitucionales nacionales han apoyado tradicionalmente estos planteamientos.

Sería necesario huir del fetichismo constitucional, que exagera el potencial del discurso constitucional y resta atención a otros mecanismos mediante los que se ejerce poder e influencia de forma eficaz (como la contienda política) y se forma la comunidad política. Los tribunales constitucionales están haciendo sus deberes en el marco doctrinal existente, pero sería conveniente mantener entre los asuntos pendientes la redefinición de la terminología estatal del Derecho y el constitucionalismo.

6. Conclusiones

¿Es la soberanía como los bienes, que sólo se pueden perder si otra persona se los apropia? ¿O sería más bien como la virginidad, que puede perderse sin que revierta sobre nadie y cuya pérdida en las circunstancias oportunas puede incluso ser motivo de celebración?

Neil MacCormick

El presente documento ha intentado examinar, en un espacio limitado, algunos aspectos del constitucionalismo europeo que se abordan en la sentencia del TCF sobre el Tratado de Lisboa. Ha demostrado que las respuestas académicas a la resolución han sido tan variadas como las observaciones políticas. No es probable que el Parlamento Europeo se defina como testigo neutral de este debate. La mayoría de las familias políticas siguen teniendo un gran interés por presenciar nuevos avances de la Unión Europea que la conviertan en una legisladora más eficaz y la doten de los medios jurídicos y materiales necesarios para asumir sus responsabilidades de gobierno y reglamentación.

Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea, se ha reiterado en numerosas

⁴⁵ Roland Bieber: «An association of sovereign states» (Una asociación de Estados soberanos), *European Constitutional Law Review*, vol. 5, 2009, pp. 391-406, p. 399.

⁴⁶ Véase Peter Schiffauer: «Versuch über die Transformation des Staates in der Europäischen Union». En: Häberle, P.; Morlok, M. y Skouris, V. (ed.): *Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos*, Baden-Baden, 2003, pp. 592-608.

ocasiones que, con las cada vez mayores repercusiones de la legislación de la UE sobre todos los aspectos de la vida económica nacional y el reto que supone para determinados acuerdos institucionales nacionales en materia de política fiscal y monetaria, política exterior y Estado de bienestar, los ciudadanos de los Estados miembros tienen claro que la Unión Europea ya no puede considerarse un *instrumento*, sino que se ha convertido en un *órgano de gobierno* con falta de legitimidad independiente de la que recibe de los gobiernos nacionales. En definitiva, esta es la razón por la que el tema de la democracia europea y del déficit democrático ha suscitado uno de los debates más acalorados entre los académicos europeos.

Al mismo tiempo, la evolución de la Unión Europea ha generado escepticismo intelectual, jurídico y político. En muchos Estados miembros, sobre todo en Alemania, el resultado de la transformación de la Unión en un «órgano de gobierno» se ha percibido como una intromisión en antiguas tradiciones y en su autonomía jurídica: la constitución nacional ya no puede ejercer su derecho a regular de manera exhaustiva los actos del poder público en territorio nacional. Las constituciones nacionales conservan su relevancia cuando un Estado traspasa competencias a la UE, pero una vez que se ha efectuado el traspaso, éstas ya no determinan el ejercicio de dichas competencias (Dieter Grimm).

La cuestión de quién ejerce el poder público se ha complementado con un mayor estudio de la forma de abordar la diversidad cultural y jurídica. El respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros no sólo abarca su identidad diacrónica, que Maduro denomina la perpetuación de su «existencia política», sino también su identidad sincrónica, su individualidad autónoma independiente, que reside, entre otras cosas, en su territorio, así como en sus relaciones de poder estructuradas, de las que se desprenden las normas fundamentales que se recogen en sus constituciones, ya sean escritas o consuetudinarias. En sus revisiones de los Tratados, la propia Unión ha introducido un nuevo lenguaje que eleva la identidad constitucional de los Estados miembros a un posible ámbito de control judicial, que podría llegar a ser comparable al control de la subsidiariedad y la proporcionalidad. Desde esta perspectiva, la atención renovada que el TCF presta a las competencias residuales y la identidad estatal puede ser bastante plausible, pero conlleva importantes riesgos. A diferencia del control de las extralimitaciones en el uso de atribuciones, el respeto de la identidad constitucional nacional introduce una norma independiente, específica para cada país, cuyo contenido se define en la constitución nacional, de forma que se amplía el espectro de los controles múltiples de identidad nacional.

La igualmente controvertida cuestión del pueblo como poder constituyente de una entidad política, considerada principalmente en un marco estatal o nacional, representa, sin duda, el punto débil de la integración europea. No obstante, cabría recordar que, en muchos casos, la doctrina constitucional presupone la existencia de lo que ella misma crea: el pueblo al que se llama a aprobar la constitución se constituye jurídicamente por esa misma constitución⁴⁷. Al considerar de este modo la problemática del poder constituyente, la cuestión política es muy sencilla: ¿a dónde ir desde aquí? ¿Debemos aceptar la diversidad existente como un obstáculo permanente para una mayor integración? Es decir, ¿deberíamos adoptar primero una «actitud más inquisitiva y vigilante frente a la Unión Europea y ser más diligentes a la hora de proteger los intereses irlandeses» (Sile de Valera)? ¿O podemos seguir proponiendo pequeños avances hacia nuevos elementos de lealtad, como la ampliación de la esfera política europea?

⁴⁷ Joseph Weiler: «Federalism without constitutionalism: Europe's *Sonderweg*» (Federalismo sin constitucionalismo: el *Sonderweg* de Europa). En: Kalypso Nicolaidis y Robert Howse (ed.): *The federal vision: legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union* (La perspectiva federal: legitimidad y niveles de gobierno en los Estados Unidos y la Unión Europea), Oxford University Press, 2001.

EL TCF subrayó que los Estados miembros continúan siendo los «dueños de los tratados», pero nunca añadió a esta noción la condición necesaria de «cuando actúen conjuntamente», por lo que da la impresión de que cada Estado —y, en concreto, Alemania— podría considerarse «dueño» a título individual, de forma que sería superior a la Unión. «Esta omisión parte de una premisa falsa. El concepto de integración europea posterior a la guerra no se basa en una jerarquía, sino en una permanente búsqueda estructurada del equilibrio entre todos los intereses implicados⁴⁸. Como ha puesto de relieve Maduro, en un mundo en el que los problemas y los intereses no tienen fronteras, es un error concentrar la autoridad suprema y el monopolio normativo en una única fuente.

Probablemente, el Parlamento Europeo seguirá defendiendo la simplicidad y la legibilidad de la Constitución europea (no escrita) y la formulación de principios políticos y jurídicos comprensibles para todo el mundo. Al mismo tiempo, es la institución por excelencia que ha defendido los intereses políticos fundamentales de los dos principales componentes de la «democracia de la Unión»: los Estados miembros y los ciudadanos. La perspectiva a largo plazo que rige este programa sería una Unión Política, abierta al exterior, democrática y cercana a sus ciudadanos⁴⁹.

Tras sufrir una serie de percances en la creación de un documento constitucional, el Parlamento ha adoptado una estrategia de pequeños pasos graduales en el marco de los Tratados existentes, en función de las oportunidades y de la coyuntura política. La experiencia ha demostrado que la vía formal y la pragmática son complementarias: por ejemplo, el proyecto de Constitución de 1984 no llegó a ver la luz, pero desencadenó un proceso que condujo a la firma del Acta Única Europea. Ésta incluía una parte nada desdeñable de las propuestas contenidas en el texto aprobado por el Parlamento sobre la base del informe de Altiero Spinelli. Asimismo, el Tratado de Maastricht sentó algunos principios constitucionales de gran alcance (por ejemplo, la ciudadanía europea, la codecisión o el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad).

En la actual doctrina constitucional europea se observa una idea generalizada: si se desea que la Unión Europea mantenga su dinámica, debe evolucionar la concepción de fuentes autónomas e independientes de poder público. Desde el discurso público «en lengua vernácula» hasta la jurisdicción constitucional debería entenderse mejor que la Unión constituye un mosaico de diferentes ámbitos de aplicación de distintas fuentes de poder político. Por intuición, se podría pensar que cuanto menor sea la entidad política, más probable será salvaguardar los intereses personales. Sin embargo, aplicada a Europa, la perspectiva de Madison (cuanto mayor sea la entidad política, menos probable será que una mayoría del conjunto tenga un motivo común para usurpar los derechos de otros ciudadanos) podría dar lugar a entender el proceso de integración como un valor añadido por lo que respecta a la democracia.

Según Mattias Kumm, la naturaleza circular de los debates sobre el futuro de Europa puede no deberse a la falta de una fuerte identidad europea independiente; más bien, puede que no exista una fuerte identidad europea porque las estructuras de responsabilidad existentes perpetúan debates que acaban reforzando la división nacional-europea y, por tanto, impiden el desarrollo de dicha identidad. Esperamos que el presente documento haya logrado ofrecer, al menos, una descripción básica de las complejidades del constitucionalismo entrelazado de la Unión Europea⁵⁰. No obstante,

⁴⁸ Roland Bieber, *op. cit.*

⁴⁹ Exposición de motivos del informe sobre la constitucionalización de los Tratados (ponente: Olivier Duhamel). La Resolución se encuentra publicada en el DO C 197 de 12.7.2001, p. 186.

⁵⁰ Jacques Ziller propone el término «constitucionalismo entrelazado», que, en comparación con el concepto de «constitucionalismo multinivel» (Ingolf Pernice), tiene la

sería conveniente recordar que los agentes mundiales poderosos y sus proveedores preferentes de información no tienen por qué ponerse al tanto de estas dificultades:

El gran problema es que los Tratados por los que se creó el BCE no permiten lo que hizo la Reserva Federal. El Tribunal Supremo de Alemania considera el Derecho alemán superior al Derecho de la Unión Europea. Por tanto, si el BCE intenta monetizar la deuda pública, será motivo suficiente para que Alemania abandone la UE. Esto genera una situación insostenible: o se destruye el sistema financiero europeo porque todos los bancos utilizan bonos del Estado como obligaciones garantizadas con prenda, o se destruye el euro (Adam Fisher, cofundador del fondo estadounidense Commonwealth Opportunity Capital)⁵¹.

Si la Unión Europea está decidida a hacer frente a este tipo de comentarios simplistas y perniciosos de personajes y medios de comunicación muy influyentes, debe superar el «agotamiento constitucional» (Beneyto) y apostar más fuerte, demostrando disponer de la fuerza política para defender el acervo y lograr, a la larga, una Unión Europea inteligible y digna de confianza para sus ciudadanos. »Dado que un uso excesivo de mecanismos de control y equilibrio puede generar desequilibrio y descontrol, el planteamiento constitucional debería centrarse en el proceso europeo de toma de decisiones, es decir, en que este proceso satisfaga de forma adecuada los intereses y las expectativas a largo plazo de los ciudadanos de la Unión.

ventaja de transmitir mejor la ausencia de una jerarquía absoluta entre la UE y los foros constitucionales políticos nacionales (lo que se traduce bastante bien en el término alemán *Politikverflechtung*).

⁵¹ *Barron's*, 10 de mayo de 2010, p. 53.

Anexo 1: Las tres fases de la doctrina sobre la democracia europea

Desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hasta principios de la década de los noventa, el refuerzo de las funciones del PE se ha considerado la única modificación institucional necesaria a efectos del progreso democrático. Sin duda, las propuestas de reforma se formularon con el objetivo primordial de adelantar el proceso de integración europea y crear una aceleración dinámica, no por la existencia de dudas acerca de la legitimidad de las Comunidades Europeas. No se pensó que la teoría liberal de la democracia, surgida a partir de la creación de los Estados nacionales tradicionales, podría quedar obsoleta en algún momento del futuro. Se consideró que siempre que el PE cumpliera las normas básicas del poder legislativo con arreglo a las normas nacionales, existiría un nivel adecuado de democracia. En consecuencia, las reformas institucionales de los setenta se centraron principalmente en el PE, por lo que la introducción de elecciones directas se consideró un gran avance.

El carácter del discurso doctrinal cambió a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la creación del sistema de pilares. Los académicos comenzaron a preguntarse si la UE no habría llegado ya lo bastante lejos. Ahora, el centro del debate era cómo debía limitarse el desequilibrio de competencias a favor del poder ejecutivo mediante la corrección de la relación interinstitucional existente en las Comunidades y no a través de un mero refuerzo de las funciones del PE. Los modelos tradicionales de los Estados-nación se aplicaron a la UE y suscitaron propuestas de modificaciones institucionales, como bien ilustra la breve cita de Claus Offe de que si la Unión Europea fuera un Estado y tuviera que solicitar la adhesión a la Unión Europea, no cumpliría las condiciones de adhesión por la falta de contenido democrático en su Constitución. »El discurso sobre el «déficit democrático» y la democratización de la UE se asociaron al concepto de constitucionalismo y a cuestiones relativas a la «buena gobernanza» en la UE.

A finales de los noventa, el debate entró en su tercera fase. Muchos académicos empezaron a comprender que los modelos democráticos tradicionales sencillamente no podían aplicarse a la compleja estructura de la UE como consecuencia de la ampliación de sus competencias y de su constante evolución hacia la condición de organización política. El debate se caracterizaba más por el déficit de teorías convencionales de la democracia que por la noción de déficit democrático. Se consideraba que la democracia, la legitimidad y el constitucionalismo deben estructurarse de forma adecuada con arreglo a las condiciones de una realidad posnacional. »Por ejemplo, Martin Nettesheim señaló que la influencia del proceso de integración en las teorías de la democracia representa la cuestión principal de la actual fase de desarrollo de la UE.

Anexo 2: La soberanía y los tribunales constitucionales nacionales: algunos ejemplos

Al *Conseil d'Etat francés* le llevó veinte años abandonar de forma definitiva su denominado «espléndido aislamiento» de otros tribunales superiores de Francia. En resumen, la postura francesa es que existe una limitación de la soberanía francesa, no un traspaso de la misma. Las limitaciones tienen que ser compatibles con la Constitución francesa y no podrán afectar a las «condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional». La base de este razonamiento ha sido el artículo 88-1 de la Constitución francesa, que otorga a la República el mandato de participar en la UE.

Desde la década de los setenta, el Tribunal Constitucional **italiano** ha afirmado que la Constitución permite restricciones limitadas a la soberanía y siempre a condición de que no se incumplan los *principi fondamentali* del orden constitucional o los derechos fundamentales. El Tribunal tiene la facultad de ejercer un control constitucional de las normas del Tratado que no se compadezcan con los principios de la Constitución. «Además, ostenta la *Kompetenz-Kompetenz* suprema para comprobar la compatibilidad de cualquier norma de la UE con la Constitución mediante el control de constitucionalidad del Derecho italiano por lo que respecta a la aplicación del Tratado europeo. El Tribunal italiano alegó que el Derecho europeo prevalece sobre el Derecho italiano, no con respecto a una jerarquía de normas, que implica un problema de soberanía, sino con respecto a la atribución de competencias. Por tanto, estaba dispuesto a juzgar no sólo las cuestiones de conflicto entre determinadas medidas de la UE y los derechos constitucionales fundamentales italianos, sino también la cuestión básica del reparto de competencias entre el Derecho nacional y el Derecho de la UE.

En su interpretación de la Constitución nacional, el Tribunal Constitucional **letón** ha señalado que, puesto que Letonia es un Estado miembro de la UE, las leyes letonas deberán interpretarse de conformidad con las obligaciones del país en la misma, salvo en los casos en que se vean afectados los principios fundamentales consagrados en la Constitución nacional. La postura del Tribunal letón es similar a la del Tribunal **español**, a saber, que la adhesión a la UE ha supuesto una serie de restricciones. Sin embargo, la pertenencia a la UE no puede afectar a la soberanía nacional, las estructuras constitucionales básicas, los valores y los principios básicos consagrados en la Constitución. «El Tribunal Supremo **danés** también ha hecho hincapié en este aspecto y ha declarado que la supremacía sólo es aplicable con respecto a las competencias transferidas.

Los tribunales polacos consideran estar en posesión de la *Kompetenz-Kompetenz* suprema (Craig y De Burca, 2008, p. 373). El Tribunal Constitucional **polaco** ha resuelto que la adhesión de Polonia a la UE no ha minado la supremacía de la Constitución sobre todo el ordenamiento jurídico en el ámbito de soberanía del país. Por consiguiente, ha manifestado que no está suficientemente justificado afirmar que las Comunidades y la Unión Europea son «organizaciones supranacionales», pues se trata de una categoría que la Constitución polaca, que sólo hace referencia a una «organización internacional», no contempla (Sentencia K18/04 de 11 de mayo de 2005). De forma similar, el Tribunal **lituano** ha subrayado la aplicación prioritaria de los actos jurídicos de la Unión Europea cuando entren en conflicto con lo dispuesto en actos jurídicos nacionales lituanos, «salvo en el caso de la propia Constitución».

En una tercera categoría, el Tribunal Constitucional **austriaco** ha dictaminado en dos casos que ni la Constitución ni el Derecho constitucional podían aplicarse porque entonces entrarían en conflicto con las disposiciones directamente aplicables del Derecho comunitario. De forma similar, la Cámara del Tribunal Supremo **estonio** ha declarado

que se ha llevado a cabo una modificación sustancial de toda la Constitución en la medida en que no es compatible con el Derecho de la Unión Europea. Las disposiciones de la Constitución que no son compatibles con el Derecho de la Unión Europea son inaplicables y, por tanto, se suspenden. Esto significa que en caso de conflicto entre el Derecho de la UE y la legislación estonia, incluida la Constitución, prevalecerán los actos de la Unión Europea.

Fuente: Kristine Kruma, 2009.

Anexo 3: El Derecho internacional, los Estados y la Unión Europea: ¿un panorama utópico?

Los intentos de encontrar una solución para la mencionada creación de competencias autónomas de la UE, equiparable a las historias de Münchhausen, han adolecido en muchos casos de operar con conceptos y términos acuñados en épocas en que era impensable contar con una organización de la calidad, extensión y amplitud reglamentaria de la actual UE.

Un punto de partida común, conforme al cual la costumbre y la convicción jurídica son las creadoras del Derecho internacional http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0278+0+DOC+XML+V0//ES-part7_def19, está conformado de tal modo que se obstaculiza sistemáticamente a organizaciones nuevas o en gestación (tales como la UE), dado que ante todo es la costumbre de los Estados (que son calificados a título exclusivo como sujetos primarios del Derecho internacional, sin que ello se justifique debidamente) la que puede generar Derecho internacional. El Derecho internacional se concibe, pues, fundamentalmente como un derecho al servicio de los Estados. Es ésta una orientación fundamental. Ahora bien, en el fondo no hay ninguna justificación jurídica para limitar la capacidad generadora del Derecho consuetudinario a los Estados. Tal limitación es arbitraria y se debe a motivos ideológicos; prejuzga las relaciones entre los diferentes niveles jurídicos.

Hay pequeños Estados sin poder y hay Estados grandes omnipotentes; hay Estados con una diversidad cultural al lado de Estados homogéneos; Estados multilingües y Estados monolingües; Estados centralistas y descentralizados. ¿Ante tal diversidad de situaciones, cómo podría establecerse un denominador común que sirviera de punto de partida para una convincente definición abstracta? Da la impresión que se quiere entender por Estado aquello que se califica a sí mismo de tal, y el trasfondo de un proceder así es, consciente o inconscientemente, la voluntad de perpetuar la existencia de determinados Estados.

Nuevo planteamiento

No son únicamente los Estados los que están llamados a generar primariamente el Derecho internacional. También asumen esta función aquellas unidades sociológicas de dimensión superior que dispongan de un ámbito de actividades universal (es decir, de un ámbito de actividades de vocación universal). De este modo, también organizaciones como la UE se convierten en sujetos activos de igual rango en la creación de la esfera jurídica de la que depende todo el derecho restante: el Derecho internacional. Se aplicarían por consiguiente a la UE aquellas afirmaciones que hasta la fecha sólo se referían a Estados: que a la UE incumbe en su territorio regular la vigencia del Derecho internacional y que le compete configurar el ámbito de poder en su interior, incluido el derecho exclusivo a regular el problema de la relación entre su propio Derecho y el Derecho de sus Estados miembros. En la situación actual del Derecho comunitario, estas cuestiones se resuelven a través de la jurisprudencia.

Conviene tener en cuenta que, históricamente, existieron transiciones similares hacia unidades de dimensión superior. La familia y la estirpe, en tanto que fenómenos tempranos en la historia del Derecho, tuvieron que ceder funciones en favor del Estado nacional. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

[//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0278+0+DOC+XML+V0//ES - part7_def25](#) Cabe señalar también el ejemplo de aquellos Estados nacionales cuyas partes, llamémoslas «países» o *Länder*, ya existieron antes del Estado nacional. Al parecer, los teóricos del Derecho internacional y del Derecho de los Estados no han visto ningún problema para aceptar estas transiciones a unidades superiores.

Fuente: Exposición de motivos de Siegbert Alber (ponente) del Informe sobre las relaciones entre el Derecho internacional, el Derecho comunitario y el Derecho contitucional de los Estados miembros, *op.cit.*, 1997.

Referencias y lecturas complementarias

- Albi, A. y Ziller, J. (ed.) (2007): «The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond» (La Constitución europea y las constituciones nacionales: ratificación y otros aspectos posteriores), *European Monographs*, vol. 54, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Albi, A. (2007): «The European Constitution and national constitutions in the context of 'post-national constitutionalism'» (La Constitución europea y las constituciones nacionales en el contexto del constitucionalismo posnacional). En: Albi, A. y Ziller, J., 2007, pp. 1-14.
- Aroney, N. T. (2005): «Federal Constitutionalism: European Constitutionalism in Comparative Perspective» (Constitucionalismo federal: El constitucionalismo europeo desde una perspectiva comparativa). En: Paul Zoontjens y Hans Peters (ed.): *Getuigend Staatsrecht: Liber Amicorum A. K. Koekkoek*, 1ª ed., Tilburgo, Países Bajos: Wolf Legal Publishers; pp. 229-251.
- Besselink, L. (2007): «The Dutch constitution, the European constitution and the referendum in the Netherlands» (La Constitución neerlandesa, la Constitución europea y el referendo en los Países Bajos). En: Albi, A. y Ziller, J., 2007, pp. 113-124.
- Bieber, R. (2009): «An association of sovereign states» (Una asociación de Estados soberanos), *European Constitutional Law Review*, vol. 5, pp. 391-406.
- Blauberger, M. (2010): «Reinforcing the asymmetries of European integration» (El refuerzo de las asimetrías de la integración europea). En: Fischer-Lescano, A. et al. (ed.), 2010, pp. 47-53.
- Bogdandy, A. (2005): «The European constitution and European identity: text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe» (La constitución y la identidad europeas: texto y subtexto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa). *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, nº 2 y 3, pp. 295-315.
- Bogdandy, A. (2007): «A disputed idea becomes law: remarks on European democracy as a legal principle» (Una idea controvertida se convierte en ley: comentarios sobre la democracia europea como principio jurídico). En: Kohler-Koch, B. y Rittberger, B. (ed.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* (Debate sobre la legitimidad de la Unión Europea), Rowman & Littlefield, Lanham, pp. 33-45.
- Closa, C. (ed.) (2009): *The Lisbon Treaty and national constitutions: Europeanisation and democratic implications* (El Tratado de Lisboa y las constituciones nacionales: europeización e implicaciones democráticas), ARENA Report (Informe ARENA) nº 3/09, Universidad de Oslo, Oslo.
- Dreier, H. (2002): «Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung», *Öffentliche Verwaltung*, vol. 55, nº 13, pp. 537-547.
- Editorial (2009): «On the *Lissabon-Urteil*: democracy and a democratic paradox» (Acerca de la *Lissabon-Urteil*: democracia y una paradoja democrática), *European Constitutional Law Review*, vol. 5, pp. 341-344.
- Editorial (2009): «The Czech Constitutional Court's Second Decision on the Lisbon Treaty of 3 November 2009» (La segunda resolución del Tribunal Constitucional checo, de 3 de noviembre de 2009, sobre el Tratado de Lisboa), *European Constitutional Law Review*, vol. 5, pp. 345-352.
- Erk, J. (2007): «Real constitution, formal constitution and democracy in the European Union» (La verdadera constitución, la constitución formal y la democracia en la Unión Europea), *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, nº 3, 2007, pp. 633-652.

- Fischer-Lescano, A. (2010): «Judicial sovereignty unlimited? A critique of the German Federal Constitutional Court's ruling on the Lisbon Treaty» (¿Soberanía judicial ilimitada? Crítica de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Lisboa). En: Fischer-Lescano, A. *et al.* (ed.) (2010), pp. 63-70.
- Fischer-Lescano, A. *et al.* (ed.) (2010): *The German Constitutional Court's Lisbon ruling: legal and political science perspectives* (La sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional alemán: perspectiva de las ciencias jurídicas y políticas), Arbeitspapier n° 1., ZERP, Bremen.
- Ganghof, S. (2010): «Resiliente Demokratietypen. Eine vergleichende Analyse», *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, vol. 4, n° 1, pp. 5-27.
- Griller, S. (2008): «Is this a constitution? Remarks on a contested concept» (¿Es esto una constitución? Comentarios sobre un concepto controvertido). En: Griller, S. y Ziller, J.: *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* (El Tratado de Lisboa: ¿Constitucionalismo sin un tratado constitucional de la UE?), Viena: Springer, pp. 21-56.
- Grimm, D. (2009): «The Basic Law at 60 – Identity and Change» (La Ley Fundamental a los 60: identidad y cambio), *German Law Journal*, vol. 11, n° 1, pp. 33-46.
- Gvozden, V. (2008): «Some remarks on the relationship between European identity and the European Union» (Comentarios sobre la relación entre identidad europea y la Unión Europea). En: Hanshew, K.: *EU=Europe? Euroskepticism and European Identity* (¿UE=Europa? Euroescepticismo e identidad europea), Forst-Arbeitspapier n° 45, pp. 9-17.
- Halberstam, D. y Möllers, C. (2009): «The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!"» (El Tribunal Constitucional alemán dice: "Ja zu Deutschland!"), *German Law Journal*, vol. 10, n° 8, pp. 1241-1257.
- Hoffmann, L. (2009): «Don't let the sun go down on me: the German Constitutional Court and its Lisbon Judgment» («No dejes que el sol se ponga sobre mí: el Tribunal Constitucional alemán y su sentencia sobre el Tratado de Lisboa»), *Journal of Contemporary European Research*, vol 5, n° 3, pp. 480-488.
- Joerges, C. (2010): «The Lisbon judgment, Germany's *Sozialstaat*, the ECJ's labour-law jurisprudence, and the reconceptualisation of European law as a new type of conflicts law» (La sentencia Lisboa, el *Sozialstaat* de Alemania, la jurisprudencia en materia laboral del TJUE y la reconceptualización del Derecho europeo como un nuevo tipo de Derecho conflictual). En: Fischer-Lescano, A., 2010, pp. 27-40.
- Kokott, J. (2009): «The Basic Law at 60 – from 1949 to 2009: The Basic Law and supranational integration» (La Ley Fundamental a los 60 —de 1949 a 2009—: La Ley Fundamental y la integración supranacional), *German Law Journal*, vol. 11, n° 1, pp. 99-114.
- Kruma, K. (2009): «Constitutional Courts in the Europeanisation of national Constitutions» (Los tribunales constitucionales en la europeización de las constituciones nacionales). En: Closa, C., 2009, pp. 143-166.
- Kumm, M. (2008): «Why Europeans will not embrace constitutional patriotism» (Por qué los europeos no aceptarán el patriotismo constitucional), *International Journal of Constitutional Law*, vol. 6, n° 1, pp. 117-136.
- Liebert, U. (2010): «More democracy in the European Union? ! Mixed messages from the German Lisbon Ruling» (¿¿Más democracia en la Unión Europea?! Mensajes diversos de la sentencia alemana sobre el Tratado de Lisboa). En: Fischer-Lescano, A., 2010, pp. 71-81.
- Lock, T. (2009): «Why the European Union is not a state: some critical remarks» (Por qué la Unión Europea no es un Estado: algunas observaciones críticas), *European Constitutional Law Review*, vol. 5, pp. 407-420.

- MacCormick, N. (1999): *Questioning sovereignty: law, state, and nation in the European Commonwealth* (La soberanía en tela de juicio: Derecho, Estado y nación en la *Commonwealth* europea), Oxford: Oxford University Press.
- Menéndez, A. J. (2009): «The European democratic challenge: the forging of a supranational *volonté générale*» (El reto democrático europeo: la forja de una *volonté générale* supranacional), *European Law Journal*, vol. 15, n° 3, pp. 277-308.
- Müller-Graff, P.-C. (2009): «Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen», *Integration*, vol. 32, n° 4, pp. 331-360.
- Reestman, J.-H. (2009): «The Franco-German constitutional divide: reflections on national and constitutional identity» (La división constitucional franco-alemana: reflexiones sobre la identidad nacional y constitucional), *European Constitutional Law Review*, vol. 5, pp. 374-390.
- Schiemann, K. (2007): «Europe and the loss of sovereignty» (Europa y la pérdida de soberanía), *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 56, pp. 475-490.
- Schönberger, C. (2009): «Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's epigones at sea» (Lisboa en Karlsruhe: epígonos de Maastricht a la deriva), *German Law Journal*, vol. 10, n° 8, pp. 1201-1218.
- Stone Sweet, A. y Mathews, J. (2008): «Proportionality balancing and global constitutionalism» (El análisis de la proporcionalidad y el constitucionalismo mundial), *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 47, pp. 74-165.
- Thym, D. (2009): «In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment of the German constitutional court» (En el nombre del Estado soberano: introducción crítica a la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa), *Common Market Law Review*, vol. 46, n° 6, pp. 1795-1822.
- Weiler, J. H. H. (2005): «On the power of the word: Europe's constitutional iconography», (Sobre el poder del mundo: la iconografía constitucional de Europa), *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, n°s 2 y 3, pp. 173-190.
- De Witte, B. (2009): «The Lisbon Treaty and national constitutions: more or less Europeanisation?» (El Tratado de Lisboa y las constituciones nacionales: ¿más o menos europeización?). En: Closa, C., 2009, pp. 25-48.
- Wonka, A. (2010): «Accountability without politics?» (¿Responsabilidad sin política?). En: Fischer-Lescano, A., 2010, pp. 55-62.
- Ziller, J. (2007): «Conclusions» (Conclusiones), in: Albi, A. y Ziller, J., 2009, pp. 287-296.
- Ziller, J. (2009): «The German Constitutional Court's friendliness towards European law: on the judgment of Bundesverfassungsgericht over the ratification of the Treaty of Lisbon» (La simpatía del Tribunal Constitucional alemán por el Derecho europeo: sobre la sentencia del *Bundesverfassungsgericht* relativa a la ratificación del Tratado de Lisboa), *European Public Law*, vol 16, n° 1, pp. 53-73.

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES






DEPARTAMENTO TEMÁTICO

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Cometido

Los departamentos temáticos son unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

Áreas temáticas

-  Asuntos Constitucionales
-  Justicia, Libertad y Seguridad
-  Igualdad de Género
-  Asuntos Jurídicos y Parlamentarios
-  Peticiones

Publicaciones

Visite la web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS:
iStock International Inc.

