

EL CASO CROTTY Y EL REFERENDUM DE IRLANDA (*)

Por FINBARR MURPHY (**)

1. INTRODUCCIÓN

El 9 de abril de 1987, mediante una decisión por mayoría, el Tribunal Supremo de Irlanda confirmó que el Título III del Acta Unica Europea (AUE) era contrario a las disposiciones de la Constitución de Irlanda. Por lo tanto, era necesario celebrar un referéndum para enmendar la Constitución, a fin de que el Estado pudiera proceder a ratificar el AUE. Los acontecimientos que precedieron a la ratificación del AUE por Irlanda constituyen un interesante punto de referencia sobre la actitud del pueblo irlandés respecto a las Comunidades Europeas y también nos puede servir de aviso de hasta dónde Irlanda está dispuesta a avanzar en el camino de una futura unificación europea.

En este artículo pretendemos examinar y criticar los juicios del Tribunal Supremo en el caso Crotty (1). Esto será seguido de un breve informe sobre el referéndum para la enmienda de la Constitución y de algunas conclusiones provisionales. Pero primero es esencial dar algunos antecedentes.

(*) Traducido por F. Javier Mateos Alvarez, Diplomático.

(**) BCY (Bachelor of Civil Laws), LL.B (Bachelor of Laws), National University of Ireland; Dip. ICEI (International Course on European Integration), Amsterdam; Barrister-at-Law.

(1) Raymond Crotty v. An Taoiseach and the other members of the government of Ireland, Ireland and the Attorney General; (1987) *ILRM*, 400.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y CONSTITUCIONALES

a) *La recepción del derecho comunitario en el ordenamiento jurídico interno*

Cuando Irlanda estaba negociando su entrada en las Comunidades Europeas, a principios de la década del 70, fue necesario articular una serie de medidas constitucionales y legislativas. Primero, la Constitución tenía que ser enmendada, porque la estructura de gobierno determinada por la misma era probable produjera conflictos con la estructura orgánica de las Comunidades Europeas. Por ejemplo, las facultades decisorias del Consejo y de la Comisión de las Comunidades habrían chocado con el artículo 15 de la Constitución, que confiere poderes legislativos exclusivos al Oireachtas (Parlamento); los poderes ejecutivos de la Comisión podrían haber entrado en conflicto con el artículo 28 que confiere los poderes ejecutivos del Estado al Gobierno; y con el artículo 34, que hubiera socavado la competencia otorgada al Tribunal de Justicia de las Comunidades. Estos eran algunos de los sectores conflictivos más evidentes entre la Constitución irlandesa y la ordenación jurídica de la Comunidad. No obstante, era evidente que más tarde podrían surgir otras incompatibilidades, que no eran todavía evidentes. Por esta razón se elaboró una enmienda constitucional muy amplia, que se formuló como adición de un tercer subpárrafo 4 del artículo 29. Dice así:

«El Estado podrá llegar a ser miembro de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (establecida por el Tratado firmado en París el 18 de abril de 1951), de la Comunidad Económica Europea (creada por el Tratado firmado en Roma el 25 de marzo de 1957) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (creada por el Tratado firmado en Roma el 25 de marzo de 1957). Ninguna disposición de esta Constitución invalidará las leyes promulgadas, los actos realizados o las medidas adoptadas por el Estado exigidas por sus obligaciones como miembro de las Comunidades ni impedirán que las leyes promulgadas, los actos realizados o medidas adoptadas por la Comunidad o instituciones de la misma, tengan fuerza de ley en el Estado.»

La enmienda (que era tan sólo la tercera desde la promulgación de la Constitución en 1937) fue aprobada por una amplia mayoría; más del 83 por 100 de los votantes estuvieron a favor del ingreso en las Comunidades Europeas.

El segundo requisito constitucional fue la firma de los Tratados y los otros documentos de adhesión a las Comunidades Europeas que tuvo lugar en Bruselas en enero de 1972. De los varios documentos firmados en Bruselas, el más importante era el Acta de Adhesión, que contiene las enmiendas a los Tratados originales requeridas por la ampliación de las Comunidades, así como de las condiciones de adhesión de los cuatro Estados solicitantes. Como ahora sabemos, Noruega no llegó a ratificar dichos documentos de adhesión.

El tercer requisito necesario para la adhesión a las Comunidades —e igualmente para el párrafo 6 del artículo 29 de la Constitución— fue la incorporación al derecho interno del Acta de Adhesión y los Tratados básicos que creaban las Comunidades Europeas. Esto se hizo por la promulgación del Acta de las Comunidades Europeas de 1972. Este Acta es de una notable brevedad. Consiste tan sólo en 6 secciones, y la última de ellas da simplemente el título breve del Acta. La parte dispositiva es la Sección 2, que dice como sigue:

«A partir del primer día de enero de 1973, los Tratados que rigen las Comunidades Europeas y las disposiciones existentes y futuras aprobadas por las instituciones de estas Comunidades serán vinculantes para el Estado y serán parte del derecho interno en las condiciones establecidas en aquellos Tratados.»

En la sección 1 del Acta la frase «los tratados que rigen las Comunidades Europeas» se refiere a los siguientes:

(a) El Tratado de la CECA (1951); (b) El Tratado de la CEE (1957); (c) El Tratado del Euratom (1957); (d) El Acuerdo sobre las instituciones comunes a las Comunidades Europeas (1957); (e) El Tratado de Fusión (1965); (f) El Primer Tratado Presupuestario; (g) El Tratado de adhesión de Irlanda a la CEE y al Euratom (1972); (h) La decisión del Consejo sobre el ingreso de Irlanda en la CECA (1972).

Las enmiendas de 1977, 1979 y 1985 (dos) han añadido los siguientes:

(i) El Segundo Tratado Presupuestario (1975); (j) El Tratado de ingreso de Grecia a la CEE y al Euratom (1979); (k) La decisión del Consejo sobre

el ingreso de Grecia en la CECA (1979); (l) El Tratado, enmendado con respecto a Groenlandia, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (1985); (m) El Tratado relativo al ingreso de España y Portugal en la CEE y en el Euratom (1985); (n) La decisión del Consejo sobre el ingreso de España y Portugal en la CECA (1985).

Podemos, por ello, concluir que las secciones 1 y 2 del Acta de las Comunidades de 1972, avaladas por la garantía de la primacía del Derecho comunitario contenido en la tercera enmienda de la Constitución, disponen la incorporación de prácticamente todo el corpus del Derecho comunitario en el ordenamiento jurídico interno. Si se requiere una ulterior aplicación (como en el caso de la mayoría de las directivas), o bien el Oireachtas promulga la correspondiente legislación o un ministro aprueba un reglamento en virtud de las facultades que le han sido delegadas por la sección 3 del Acta de las Comunidades Europeas de 1972. Si, no obstante, los Estados miembros decidieran enmendar los Tratados básicos que crearon las Comunidades Europeas, sería necesario igualmente enmendar la lista de tratados que se contienen en el artículo 1 del Acta de 1972. Notemos al paso que no se celebró ningún referéndum para aprobar los términos de los cuatro tratados que se han revisado después del ingreso de Irlanda en las Comunidades Europeas en 1973.

El efecto de este conjunto de disposiciones legales y legislativas sobre el ordenamiento jurídico interno fue considerado tan sólo en dos ocasiones antes de las decisiones sobre el caso Crotty (2). En ambos casos los tribunales resolvieron que la Tercera enmienda de la Constitución da primacía a las disposiciones del Derecho comunitario. En el caso *Campus Oil*, donde el punto debatido era si una apelación puede ser elevada al Tribunal Supremo contra la decisión del Tribunal de Instancia de aplicar el artículo 177 del Tratado de la CEE, el Tribunal Supremo sostuvo que:

«... en virtud de lo dispuesto en el art. 29.4.3 de la Constitución (tercera enmienda), el derecho de apelar contra esta decisión ante este Tribunal debe ceder ante la primacía del art. 177 del Tratado. Este artículo, en cuanto forma parte del Derecho irlandés, modifica el art. 34 de la Constitución en el asunto de referencia» (*per Walsh J.*).

(2) *Pigs and Bacon commission v. McCarren* (1978), *JISEL*, 87; *Campus Oil and others v. Minister for Industry and Energy and others* (1982-1983), *JISEL*, 43.

Otro aspecto notable de los antecedentes de las decisiones en el caso Crotty es la enmienda a la Constitución, requerida por la condición de miembro de las Comunidades Europeas, y que tomó la forma de la adición de un nuevo subpárrafo al artículo 29, disposición que trata de las relaciones internacionales del Estado. Con anterioridad a su ingreso en las Comunidades, la participación de Irlanda en los asuntos internacionales estaba limitada a su calidad de miembro de la Organización de Naciones Unidas y dominada, en el nivel bilateral, por las obligaciones derivadas de sus relaciones con el Reino Unido. Hay que añadir a esta muy limitada perspectiva de los asuntos internacionales, el status de neutralidad declarado por el Estado durante la Segunda Guerra Mundial. La neutralidad irlandesa nació como una respuesta pragmática a los calamitosos acontecimientos de 1939 a 1945. A finales de los años 40, no obstante, la no-participación de Irlanda en la OTAN y su consiguiente neutralidad se justificaron por la «ocupación» por el Reino Unido de los 6 condados del nordeste. En 1972, al informar el Gobierno al Oireachtas sobre el resultado de las negociaciones de adhesión, afirmó que estaba satisfecho de que las condiciones para el ingreso no chocaban con la tradicional posición de no-participación en alianzas militares (3). Era discutible si la condición de miembro de una comunidad económica transnacional con claras tendencias federativas sería compatible con la concepción clásica de la neutralidad, pero este problema fue evitado haciendo simplemente notar que los Tratados de Roma y París no contenían compromisos ni militares ni de defensa.

b) *El Acta Unica Europea y las Comunidades Europeas*
(Acta de Enmienda de 1986)

En junio de 1985 el Consejo Europeo, reunido en Milán, convocó la primera Conferencia Intergubernamental desde la firma de los Tratados de Roma en marzo de 1957. El objetivo de la conferencia era doble:

- formular varias enmiendas al Tratado de la CEE; y
- preparar un proyecto de Tratado sobre cooperación en asuntos políticos y de defensa.

(3) The accession of Ireland to the European Communities, Prl. 2064, at. 6.7.

Las conclusiones de la conferencia fueron aprobadas por el Consejo Europeo en su reunión del 2 y 3 de diciembre en Luxemburgo. Los textos preparados por la Conferencia fueron resumidos y adoptados formalmente como el Acta Unica Europea el 17 y 28 de febrero de 1986. El Consejo Europeo indicó que deseaba que el proceso de ratificación del Acta Unica Europea por los Estados miembros estuviera terminado antes del fin de 1986, a fin de facilitar su entrada en vigor a partir del 1 de enero de 1987.

Las disposiciones del AUE han sido examinadas con detalle en otro lugar (4). Para el análisis de las decisiones del caso Crotty nos hemos de referir tan sólo al artículo 30, párrafo 6, del Título III, sobre la Cooperación Política Europea. El texto dice:

- «6. a) Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior. Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad;
- b) las Altas Partes Contratantes están decididas a preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad. A tal fin, actuarán tanto en el plano nacional como en el marco de las instituciones y organismos competentes;
- c) las disposiciones del presente Título no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica.»

Hay que observar que los artículos 31 y 32 del AUE disponen que las facultades de control del Tribunal de Justicia de las Comunidades no se extienden al título III del AUE, y que, entre otras disposiciones, el título III no afecta a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas o a cualesquiera otros Tratados y actas subsiguientes que los han modificado o completado.

(4) J. P. JACQUE, «L'Acte Unique Européen», *RTDE* (1986), 4, 576-612; *L'Acte Unique Européen*, Journée d'études de l'Institut des Etudes européennes de l'Université de Bruxelles, 1986; PIERRE PESCATORE, «Some critical remarks on the Single European Act», 24, *CML Rev.* (1987), 9; P. VERLOREN VAN THEMAAT, «De Europees Akte» (1986), *SEW*, 464; F. MURPHY, «The Single European Act», *XX Irish Jurist*, 17-32, 239-263.

En Irlanda, el debate sobre el AUE empezó en la prensa a mediados de 1986, y hubo puntos que parecieron dominarlo: la constitucionalidad del AUE y sus consecuencias sobre la política de neutralidad seguida por los sucesivos gobiernos desde la Segunda Guerra Mundial. Esto tenía que haber alertado al Gobierno sobre la inquietud del público en relación con el AUE. La reacción del Gobierno fue indecisa y poco entusiasta; la Ley (enmienda) sobre las Comunidades Europeas fue presentada al Dail (Cámara Baja del Parlamento) el 23 de septiembre de 1986, y, en respuesta a una considerable presión del público, se publicó por el Gobierno una «Guía explicativa del AUE» el 18 de noviembre de 1986. El 3 de diciembre el Comité conjunto del Oireachtas sobre la legislación secundaria de las Comunidades publicó su informe sobre el AUE: el Comité pidió un debate informativo sobre el proyecto de ley sobre (la enmienda) de las Comunidades Europeas de 1986 a fin de tranquilizar los temores del público sobre varios puntos (5). En especial, le parecía al Comité que le incumbía al Gobierno «... convencer a los miembros del Oireachtas de que no existía ninguna amenaza real o potencial a nuestra neutralidad...». En opinión del Comité, esto se podría conseguir añadiendo al acta de ratificación una reiteración formal de la posición de neutralidad de Irlanda fuera de las alianzas militares.

La ley (de enmienda) de las Comunidades Europeas de 1986 abarcaba tan sólo 3 secciones, de las cuales, la primera era la más importante. La Sección 1 disponía la enmienda de la Sección (1) del Acta de las Comunidades Europeas de 1972, por la adición de la siguiente cláusula:

«o) Las siguientes disposiciones del AUE firmadas en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, a saber, el artículo 3, párrafo 1, Título 2, artículos 31 y 32, y, en la medida en que se refieren al citado artículo 3, párrafo 1, al citado Título 2 y los citados artículos 32 y 32, 33 y 34.»

El objeto de esta disposición era incorporar al Derecho irlandés los elementos del AUE que enmendaban los tratados básicos constitutivos de las Comunidades europeas. Resumiendo, forman parte del Derecho interno tan sólo el artículo 3 (1) del Título I (que cambia el nombre de la Asamblea por el de Parlamento Europeo), el Título II (que contiene todas las enmiendas esenciales) y los artículos 31 y 34 del Título IV (que delimita las facul-

(5) Report no. 34: *The Single European Act*, december 3, 1986.

tades de fiscalización del Tribunal de Justicia), así como los efectos del AUE sobre los tratados básicos constitutivos de las Comunidades Europeas. Dicho de otra manera, las disposiciones del Acta Unica Europea sobre la cooperación política europea (Título III) no forman parte del Derecho interno.

Esta disposición estaba acompañada por una serie de mociones, una de las cuales tenía por objeto disipar cualquier temor del público de que la tradicional política irlandesa de neutralidad y de mantenerse fuera de las alianzas militares estuviera siendo socavada por su participación en la cooperación política europea (CPE). Pese a un tempestuoso debate en ambas cámaras del Oireachtas, el gobierno consiguió que se aprobara con una cómoda mayoría la Ley de (enmienda) de las Comunidades Europeas y las mociones que la acompañaban. La ley fue firmada por el presidente, y con ello tan sólo faltaba su depósito en manos del gobierno italiano, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 del AUE.

3. EL CASO CROTTY

El día de Nochebuena de 1986, el juez Barrington, del Tribunal Supremo, dictó una sentencia interlocutoria al señor Raymon Crotty, un economista agrícola, para impedir que el gobierno depositara el instrumento de ratificación de Irlanda al AUE ante el gobierno italiano. El señor Crotty alegaba que, si era ratificada, el AUE no podría ser objeto de impugnación, porque se beneficiaría de la protección de la Tercera Enmienda de la Constitución: con esto se le privaba de su derecho como ciudadano a votar en un referéndum sobre propuestas que acarrearían una disminución de las facultades ejecutivas y judiciales del Estado. Considerando que el AUE no era todavía vinculativa para el mismo, el juez Barrington decidió se debía mantener el statu quo hasta que recayera resolución sobre este problema constitucional (6).

La vista oral del caso se celebró en enero de 1987 ante el Divisional Court del Tribunal Supremo (Hamilton P. Barrington y Carroll J. J.). El demandante alegó:

- (i) Una declaración de que el Estado no podía quedar vinculado por AUE, excepto en virtud de un referéndum que enmendara la Constitución;

(6) (1987), *ILRM*, 400, pág. 405.

- (ii) Un requerimiento perpetuo para impedir que el gobierno depositara cerca del gobierno italiano cualquier pretendido instrumento de ratificación del AUE; y
- (iii) La declaración de que el Acta (de enmienda) de las Comunidades Europeas era inválida, teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución. El demandante alegaba que el AUE ampliaba los objetivos del Tratado de la CEE y limitaba la soberanía de los órganos del gobierno establecida por la Constitución irlandesa; se estaban adoptando medidas para enmendar la Constitución sin celebrar un referéndum, en el que, como ciudadano, tenía derecho a votar; en virtud de su derecho a voto en un referéndum estaba legitimado para presentar su demanda; pero si el instrumento de ratificación del AUE se depositaba cerca del gobierno italiano, sería entonces demasiado tarde para poder impugnarla, porque la Ley (de enmienda) de las Comunidades Europeas no podría ser atacada por inconstitucionalidad en virtud de la tercera enmienda de la Constitución.

En una decisión unánime la Corte rechazó estos argumentos. Afirmó que la Ley (de enmienda) de las Comunidades Europeas de 1986 (o la orden que la ponía en vigor) no eran impugnables por inconstitucionalidad.

«... pero tan sólo si esto no excede de las facultades concedidas por el primer párrafo (de la Tercera Enmienda), que es la facultad de incorporarse a una comunidad viva y dinámica...»

El tribunal no estimaba que el mero depósito del instrumento de ratificación imposibilitara la impugnación del Acta de 1986, y no habiendo conseguido la razón en este punto, el demandante carecía de legitimación para presentar los restantes. Por ello, se denegaba la petición del demandante (7).

Este impugnó esta sentencia ante el Tribunal Supremo, que formuló dos tipos de decisión. El primero, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34.4.5 de la Constitución, que requiere que cuando se impugna la constitucionalidad de cualquier acto ante el Tribunal Supremo hay que pronunciar una sentencia única, y en la misma no se puede indicar la existencia de votos particulares. Por ello, la primera sentencia se ocupaba de la validez

(7) (1987), *ILRM*, 400, pág. 415.

constitucional del Acta de (enmienda) de las Comunidades Europeas de 1986. El Tribunal estableció, sin dar razones, que el demandante estaba legitimado para la impugnación. El problema de fondo de la misma era el de si el Acta estaba protegida por la Tercera Enmienda de la Constitución. Estaba claro para el tribunal que la ratificación del AUE no venía «... exigida por las obligaciones como miembro de las Comunidades ...» dentro del significado del segundo párrafo del artículo 29.4.3. Pero el tribunal estaba de acuerdo con la opinión del demandante de que el primer párrafo del artículo 29.4.3 autorizaba al Estado a unirse a las Comunidades, que eran «... entidades dinámicas y en desarrollo...», y que esta facultad se extendía a las enmiendas de los tratados que estuvieran dentro del ámbito y objetivos originales de los mismos:

«mantener que el primer párrafo del artículo 29.4.3 no permite ningún tipo de enmienda a los tratados después de 1973 sin nuevas enmiendas a la Constitución sería una interpretación excesivamente estricta. Interpretarla como una autorización abierta para permitir, sin otra enmienda de la Constitución, cualquier clase de enmienda a los Tratados, sería excesivamente amplia.»

El Tribunal examinó los cambios sustanciales al Tratado de la CEE y llegó a la conclusión de que, a la luz de la presunción de constitucionalidad (que transfiere al demandante la carga de la prueba), no se había demostrado que ninguna de las disposiciones de la ley de 1986 fuera anticonstitucional (8).

El segundo grupo de resoluciones (9) se ocupaba de la pretensión del demandante de obtener una orden para impedir que el Estado ratificara el AUE, por considerar que el Título III del AUE contradecía a la Constitución. Por una mayoría de 3 a 2 la Corte opinó que, sin la oportuna enmienda constitucional sobre este punto, la ratificación del AUE (en cuanto está incluida en el Título III) no sería permisible por la Constitución. El juez Walsh y el juez Henchy (con los que estuvo de acuerdo el juez Hederman) estimaron que el Título III pretendía vincular al Estado en su línea política internacional, de acuerdo con los procedimientos de la cooperación política europea, como se afirma en su artículo 30. Esto quiere decir que:

(8) (1987), *ILRM*, 400, pág. 443.

(9) (1987), *ILRM*, 400, en págs. 447, 452, 460, 464 y 469.

«Si Irlanda ratificara el Tratado (el AUE), quedaría obligada por el Derecho Internacional a comprometerse activamente en un programa que usurparía progresivamente la independencia y soberanía de Irlanda en la dirección de sus relaciones internacionales» (Henchy, J.).

Pero la Constitución no autorizaba al Gobierno a alienar ni total ni parcialmente su línea política internacional; el Título III del AUE obligaría al Estado a ceder parte de su soberanía en la dirección de sus asuntos exteriores y, por ello, la ratificación de dicho título exigiría una enmienda constitucional.

El presidente del Tribunal (juez Finlay) y el juez Griffin disintieron de la mayoría. El juez Finlay indicó que el Título III no da a los otros Estados miembros derecho a anular o vetar la suprema decisión del Estado en cualquier punto de política exterior, y el juez Griffin hizo notar que las expresiones usadas por las Altas Partes en el Título III habían sido cuidadosamente buscadas para permitir la máxima libertad de acción en la esfera de la política exterior. La terminología permisiva del Título contrasta fuertemente con los términos obligatorios que se usan en otras partes del AUE.

a) *Comentario y crítica*

Las decisiones del Tribunal Supremo y, en menor medida, las decisiones del Tribunal de Apelación, son criticables desde tres diferentes puntos de vista.

Desde el punto de vista del Derecho interno, la primera crítica se refiere a las decisiones del Tribunal de Apelación y del Tribunal Supremo de admitir la demanda del señor Crotty. El artículo 29 de la Constitución es una disposición dual: faculta al Gobierno para concertar acuerdos internacionales, pero dispone en el párrafo 6 que éstos no formarán parte del Derecho interno hasta que hayan sido aprobados por el Oireachtas. Pero ya hemos notado que los artículos 31 y 32 del AUE disponen que las facultades de revisión del Tribunal de Justicia no se extienden al Título III de la misma, y hemos visto igualmente que la Ley de (enmienda) de las Comunidades Europeas de 1986 incorporaba al Derecho interno tan sólo el artículo 3 (1), el Título II y los artículos 31 y 32 del Título IV. De ello se sigue que el Título III no es parte del Derecho interno, y, por ello, no puede crear dere-

chos u obligaciones para los ciudadanos ante los tribunales del país. Así pues, el señor Crotty carece de legitimación para impugnar el Título III, y ni el Tribunal de Apelación ni el Supremo tienen competencia para entender de su demanda.

Una segunda crítica desde el punto de vista del Derecho interno es que la sentencia del Tribunal es una intromisión en un sector de gobierno reservado por la Constitución a los órganos ejecutivos y legislativos del Estado. Como ya hemos hecho notar, el artículo 29 de la Constitución concede al órgano ejecutivo del Estado, es decir, al Gobierno, la facultad exclusiva de concluir acuerdos internacionales. Pero hay dos limitaciones a esta facultad. Primero, el párrafo 5 del artículo 29 exige que todo acuerdo internacional del que sea parte el Estado sea sometido al Dail, y además, si lleva anejo gasto público, ningún acuerdo internacional será vinculante para el Estado a menos que las condiciones del acuerdo hayan sido aprobadas por el Dail. La segunda limitación, fijada en el párrafo 6 del artículo 29, expresa el planteamiento dualista del Estado en relación con los acuerdos contractuales internacionales: ningún acuerdo internacional puede ser parte del Derecho interno del Estado a menos que haya sido aprobado por el Oireachtas. Debe quedar claro del anterior examen del artículo 29 que los autores de la Constitución no pensaban que el poder judicial tuviera un papel en la dirección de los asuntos internacionales, y este juicio está confirmado por anteriores decisiones del Tribunal Supremo (10).

La más seria crítica de los juicios de la mayoría en el caso Crotty se refiere a sus implicaciones sobre otros acuerdos internacionales en los que participa el Estado. Si se aceptara sin más, el fallo del asunto Crotty significaría que en todos los casos en los que el Estado participa en un acuerdo a nivel internacional, que lleve anejo un sistema de consultas o deliberaciones, las restricciones al ejercicio de la política exterior producidas por estas disposiciones serían incompatibles con la Constitución. El ejemplo más evidente de un convenio internacional de acuerdos de este tipo es el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT). Sin embargo, el acuerdo internacional puesto en mayor peligro por la doctrina Crotty es el Acuerdo Anglo-Irlandés de 1985. En él se establecen estructuras cuyo objetivo es tratar de manera permanente los problemas de inseguridad de Irlanda del Norte, así como asuntos legales y de cooperación fronteriza. El artículo 1 del mismo estipula que «hay que hacer un decidido esfuerzo... para superar cualquier desacuer-

(10) Vid. por ejemplo: Boland v. An Taoiseach (1974), *IR*, 338.

do...» en todos estos terrenos. Estos esfuerzos habrán de ser ejecutados a través de la Conferencia Intergubernamental creada por dicho Acuerdo. No hace falta decir que ni el GATT ni el Acuerdo Anglo-Irlandés fueron sometidos al pueblo a través de un referéndum. Y mientras que el Estado sigue obligado a observar las condiciones de éstos según el Derecho Internacional, su status en el Derecho interno está lejos de ser claro. No mucho después de haberse pronunciado esta resolución en el caso Crotty, se presentó una demanda en la que se impugnaba la validez del Acuerdo Anglo-Irlandés, y los actores se apoyaban para fundamentar su legitimación en los considerandos de la mayoría en el Caso Crotty.

Si examinamos ahora los aspectos de Derecho Comunitario de las decisiones del Tribunal Supremo, hay que recordar que la mayoría consideró que el efecto del Título III era el de vincular al Estado a dirigir su política exterior de acuerdo con los procedimientos de la Cooperación Política Europea, cuyas líneas generales fija el artículo 30. La minoría (los jueces Finlay y Griffin) observó que el Título III no daba a los otros Estados miembros derecho alguno para obligar por votación o veto la decisión definitiva del Estado en asuntos de política exterior, y que el lenguaje utilizado por las Altas Partes Contratantes en el Título III había sido cuidadosamente elegido para que permitiera el máximo grado de libertad de acción en el campo de la política exterior; la terminología liberal del Título III contrasta fuertemente con los términos imperativos utilizados en otras partes del AUE. Se indica que este razonamiento es inimpugnable. Es difícil comprender cómo un proceso cuyos términos fueron fijados en fórmulas verbales en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la declaración de Stuttgart (1983), y que era «informal, formulador de esperanzas y como mucho declarativo» (en palabras del juez Henchy) podía ser transformado en una serie de obligaciones vinculantes cuando precisamente el Título III del AUE empleaba las mismas fórmulas verbales. Según el juez Henchy, la «encapsulación» de la Cooperación Política Europea en la forma de un tratado «solemnemente acordado» fue el difícil elemento de transformación. No obstante, esto atribuye excesiva importancia a consideraciones puramente formales y desatiende el contenido y efectos de las disposiciones impugnadas. Como ya hemos hecho notar anteriormente, el artículo 32 del AUE excluye la Cooperación Política Europea de las facultades de revisión del Tribunal de Justicia. En dos palabras, es absurdo atribuir el status de una obligación legal vinculante a un acuerdo internacional con respecto al cual sus participantes han excluido todos los medios para

llegar a un fallo judicial. Y, como ha observado un distinguido crítico irlandés, «... Pocas personas en Europa considerarían esta sentencia como una descripción equilibrada de los efectos reales del Título III o de su correcta interpretación legal» (11).

Todas las anteriores observaciones han criticado los aspectos negativos de las decisiones en el caso Crotty. Sin embargo, la importancia de la primera sentencia del Tribunal no debe ser desestimada. En la misma el Tribunal afirmó la validez de la Ley (de enmienda) de las Comunidades Europeas de 1986, lo que tuvo como consecuencia la incorporación en el Derecho interno de las modificaciones propuestas de los Tratados básicos que establecían las Comunidades Europeas. El Tribunal afirmó que la autorización dada al Estado por la Tercera Enmienda de la Constitución no era simplemente la adhesión a las Comunidades en su estado de 1973, sino también el de participar en las enmiendas de aquellos tratados que no excedan de los objetivos de las Comunidades. Esta interpretación dinámica de la Tercera Enmienda reconoce la naturaleza expansiva de las Comunidades y permite su cambio orgánico. También elimina toda duda de la validez en el Derecho irlandés de las dos ampliaciones de las Comunidades en 1981 y 1986, así como la de los Tratados de enmienda de 1975 y 1985. En particular el Tratado de presupuestos que estableció el Tribunal de Cuentas, y que le dio un papel importante al Parlamento Europeo en materia presupuestaria, hubiera quedado en situación delicada con una interpretación restrictiva de la Tercera Enmienda, y aunque el Tribunal afirmó que el AUE no era una Ley «hecha necesaria por las obligaciones de miembro de las Comunidades», también rechazaba el argumento de que ninguna enmienda a los Tratados que establecían las Comunidades era posible después de 1973 sin una enmienda suplementaria de la Constitución. A la inversa, el Tribunal se negaba a interpretar el segundo párrafo de la Tercera Enmienda como una autorización abierta para aceptar cualquier enmienda a los Tratados básicos sin otra enmienda a la Constitución.

En términos de Derecho Internacional, las sentencias dictadas por mayoría en el Tribunal Supremo son más notables por lo que no dicen que por lo que declaran realmente. No hay ninguna referencia en las mismas a la política de neutralidad militar. Esto no es sorprendente, porque la formulación de la línea política es asunto reservado exclusivamente al Gobierno por

(11) JOHN TEMPLE LANG, «The Irish Court case which delayed the Single European Act: Crotty v. An Taoiseach and others», 24, *CML Rev.* (1987), 709.

el artículo 28 de la Constitución. Pero a un observador superficial le queda la sospecha de que la intervención del Tribunal Supremo en el campo de la formulación de la política internacional, que sería un radical apartamiento de su jurisprudencia anterior, estaría motivada por su deseo de asegurar que los ciudadanos pudieran tener la oportunidad de votar sobre una propuesta que podría, a la larga, llevar a un distanciamiento de la política de neutralidad adoptada por sucesivos gobiernos y respaldada por una muy amplia mayoría de la población.

4. EL REFERÉNDUM

Las decisiones del Tribunal Supremo suscitaron una fuerte reacción crítica, en especial en el Dail, donde algunos diputados pensaron que el Tribunal había cruzado el Rubicón de la separación de poderes y se había otorgado a sí mismo unas facultades de revisión de los acuerdos internacionales que no estaban dispuestas en la Constitución (12). Pero el resultado de todo esto era que habría que celebrar un Referéndum antes de que el Gobierno pudiera ratificar el AUE. Entre tanto se celebraron elecciones generales que produjeron un cambio de Gobierno: el partido de Fianna Fail, dirigido por Mr. Charles Haughey TD, asumió el poder con un gobierno minoritario. Este nuevo gabinete se encontró con un divertido dilema: estaba obligado a formular una proposición de un referéndum para enmendar la Constitución con respecto a una medida —el AUE— a la que se había opuesto con todas sus fuerzas mientras estaba en la oposición. La proposición que había de ser sometida al pueblo para su aprobación se contenía en la Ley de 1987 de la Décima Enmienda de la Constitución. En ella se proponía insertar entre los párrafos primero y segundo de la Tercera Enmienda (artículo 29.4.3) la siguiente cláusula:

«El Estado puede ratificar el AUE (firmada por los Estados Miembros de las Comunidades en Luxemburgo en el 17.º día de febrero de 1986 y en La Haya el 28.º de febrero de 1986).»

El texto del referéndum fue objeto de algunas críticas en el Dail (13).

(12) Vid. por ejemplo: 371 Dail debates (debates parlamentarios) en cols. 2224-2230.

(13) *Ibid.*, en cols. 2442-2444.

Como hemos indicado antes, las sentencias por mayoría del caso Crotty provocaron serias dudas acerca de la validez internacional de los acuerdos firmados por el Estado y que implicaban participación en un sistema formal de consultas. Los diputados de la oposición indicaron que se podría aprovechar esta oportunidad para enmendar la Constitución y proteger la validez de los acuerdos internacionales de los que era parte el Estado antes de la sentencia del caso Crotty (14). No obstante, el Gobierno se contentó con realizar el referéndum sobre la base de la formulación razonablemente estricta que figura más arriba.

La estrategia del Gobierno era, retrospectivamente, la respuesta adecuada. La falta de comprensión del público del significado y los efectos del AUE no fue ayudada por el claro cambio de opinión del Gobierno sobre este punto. Además, la campaña del referéndum pareció aguijonear a una serie de sectas fanáticas, extremistas políticos y otros grupos exóticos y estrafalarios a exhibir su obvia ignorancia de las ramificaciones del AUE. Además de las esperadas afirmaciones sobre la disminución de la neutralidad y soberanía de Irlanda, el AUE fue atacada, *inter alia*, porque le impedía al Gobierno hacer reclamaciones por la polución nuclear producida por las instalaciones de reprocesamiento de Windscale (Sellafield), en Cumbria, al norte de Inglaterra (incorrecto), y porque habría obligado al Estado a introducir el aborto obligatorio a petición (un tanto inverosímil).

El referéndum se celebró el 25 de mayo de 1987, y, con una muy baja participación de votantes (tan sólo el 44,1 por 100 del electorado), se aprobó la propuesta por un margen de aproximadamente 70/30 por 100. El número de votos a favor fue de 755.423 y en contra 324.977. El resultado del mismo permitió la ratificación del AUE. El instrumento de ratificación, así como una declaración sobre la neutralidad fuera de las alianzas militares, fue depositada en Roma por Brian Lenihan TD, ministro de Asunto Exteriores, el 24 de junio de 1987. Así pues, de acuerdo con el artículo 33 (2), el AUE entró en vigor en 1 de julio de 1987, el primer día del mes siguiente al que se depositó el último instrumento de ratificación ante el Gobierno italiano.

(14) *Ibid.*, en col. 2457.

CONCLUSIONES

Las decisiones de la mayoría en las sentencias del Tribunal Supremo sobre la compatibilidad del Título III del AUE con la Constitución irlandesa son erróneas. Aparte de que constituían un cambio de una práctica constitucional clara, en la medida en que los precedentes de la jurisprudencia habían confirmado que la negociación y conclusión de los acuerdos internacionales eran del exclusivo dominio de las ramas ejecutivas y legislativas del Gobierno, nos queda la sospecha de que el Tribunal Supremo asumió la misión de defender el status de la neutralidad de Irlanda. Al ser esta neutralidad materia política, la opinión de la mayoría en las sentencias no se refirió ni podía referirse a la misma en sus resoluciones. Ahora bien, el efecto en la práctica de sus sentencias ha sido el de elevar tácitamente la política de neutralidad a la categoría de contraseña constitucional inimpugnable. Al hacerlo así la mayoría del Tribunal Supremo, utilizó un análisis del tipo «de la peor situación posible» del Título III del AUE, que atribuía a los procedimientos de la Cooperación Política Europea una importancia que pocos admitirían en Europa.

Por otra parte, no hay que olvidar que la primera sentencia del Tribunal Supremo hacía una oportuna aclaración del efecto de la Tercera Enmienda a la Constitución.

Un rasgo más lamentable del asunto Crotty y de sus secuelas constitucionales fue la aparición de un sentimiento ruidosamente aislacionista y anti-europeo en el electorado. Si el 30 por 100 de los que votaron en el referéndum constitucional pudieron ser persuadidos de que la Cooperación Política Europea (que es un paso relativamente pequeño en el proceso de integración), constituía un serio peligro para la neutralidad y soberanía de Irlanda, ¿cuáles son las perspectivas de poder convencer a los ciudadanos de este país cuando se dé, en el futuro, el próximo pequeño paso hacia la unificación de Europa?

THE CROTTY CASE AND THE IRISH REFERENDUM

ABSTRACT

The decisions of the majority of the Supreme Court on the compatibility of Title III of the SEA with the Irish Constitution were wrong. Apart from the fact that they constituted a departure from clear constitutional practice, insofar as previous case law had confirmed that the negotiation and conclusion of international agreements was the exclusive preserve of the executive and the legislative arms of government, the suspicion remains that the Supreme Court took it upon itself to preserve the status of Irish neutrality. Because neutrality is a matter of policy, the majority in the Supreme Court could not and did not refer to it in the course of their judgements. However the practical effect of their judgements has been to elevate tacitly the policy of neutrality to the status of an unimpeachable constitutional shibboleth. In doing so, the majority of the Supreme Court utilised a «worst possible scenario» analysis of Title III of the SEA which attached to the European Political Cooperation procedures an importance which few in Europe would admit.

On the other hand, it should not be forgotten that the first judgement of the Supreme Court provided welcome clarification of the effect of the Third Amendment to the Constitution.

A more disturbing feature of the Crotty affair and its constitutional aftermath was the emergence of a vocal isolationist, anti-European sentiment in the electorate. If 30 % of those who voted in the constitutional Referendum could be persuaded that European Political Cooperation (which is a relatively minor step in the integration process) constituted a serious danger to Irish neutrality and sovereignty, what prospect is there of convincing the Irish People when the next quantum leap toward European unification takes place?