

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
FEDERAL ALEMAN

SENTENCIA DICTADA POR LA SALA II
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL
ALEMAN DE KARLSRUHE (*)

EL 12 DE OCTUBRE DE 1993

— 2 BvR 2134/92 —

— 2 BvR 2159/92 —

PRINCIPIOS RECTORES

1. En el campo de aplicación del art. 23 de la Ley Fundamental (en los sucesivos LF) el art. 34 LF excluye que la legitimación e influencia sobre el ejercicio de la soberanía estatal originada por el voto popular quede vacía de contenido por el cambio de funciones y competencias de la Dieta Federal de modo tal que quede vulnerado el principio democrático, en la medida en que se le declara intangible en el art. 79, párrafo 3 en concordancia con el art. 20, párrafos 1 y 2 LF.

2. El principio democrático no impide a la República Federal de Alemania formar parte de una comunidad interestatal organizada a nivel supranacional. No obstante, es requisito para esta participación que la legitimación y la influencia emanada del pueblo quede asegurada también dentro de una unión de Estados.

3.a) Cuando una unión de Estados democráticos asume funciones de soberanía y para ello ejerce competencias de soberanía, son en primer lugar los pueblos de los Estados miembros los que tienen que legitimarlo democráticamente a través de los parlamentos nacionales. Así pues, la

(*) Traducción realizada del alemán por la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

legitimación democrática tiene lugar por la conexión de la actuación de los órganos europeos con los parlamentos de los Estados miembros; a esto se añade —cada vez más a medida que va progresando la unión de las naciones europeas— dentro del entramado institucional de la Unión Europea la *mediación de la legitimación democrática por el Parlamento Europeo*, elegido por los ciudadanos de los Estados miembros.

b) Es fundamental que los principios democráticos de la Unión se vayan edificando al mismo ritmo de la integración y que también subsista una democracia viva en los países miembros mientras progresa la integración.

4. Si la legitimación democrática por parte de los pueblos se produce, como en la actualidad, a través de los parlamentos nacionales, se fijan unos límites derivados del principio democrático a la expansión de las funciones y competencias de las Comunidades Europeas. La Dieta Federal alemana tiene que conservar funciones y competencias que tengan un peso sustancial.

5. Se vulnera el art. 38 LF si una ley que abre el ordenamiento jurídico alemán a la vigencia y aplicación directa del derecho de las Comunidades Europeas —supranacionales— no define suficientemente los derechos cedidos para su ejercicio y el programa de integración previsto (cfr. Sentencias del Tribunal Constitucional Federal, en lo sucesivo STCF, 58, 1 [37]). Esto significa igualmente que la ley de ratificación del Tratado de la Unión ya no ampara futuras modificaciones esenciales del programa de integración contenido en dicho Tratado ni de su atribución de competencias. El Tribunal Constitucional Federal analiza si los actos jurídicos dictados por las instituciones y los órganos europeos se enmarcan dentro de los límites de los derechos de soberanía que les han sido cedidos o traspasan estos límites (cfr. STCF 75, 223).

6. En la interpretación de normas de competencia por instituciones y órganos de las Comunidades debe tenerse en cuenta que el Tratado de la Unión distingue básicamente entre el ejercicio de los derechos de soberanía concedido con limitaciones y la modificación del Tratado, por lo cual su interpretación no debe equipararse a una ampliación del Tratado; semejante interpretación de las normas de competencias no tendría efectos vinculantes para Alemania.

7. También ciertos actos de un poder público especial de una organización supranacional, emanado de la soberanía de los Estados miembros, afectan a los titulares de los derechos fundamentales en Alema-

nia. Por ello afectan a las garantías de la LF y a las funciones del Tribunal Constitucional Federal, que tiene por objeto proteger los derechos fundamentales en Alemania y consiguientemente no sólo frente a órganos estatales alemanes (Discrepancia con STCF 58, I [27]). Aunque ciertamente el Tribunal Constitucional Federal ejerce su jurisdicción sobre la aplicabilidad del derecho comunitario derivado en Alemania, en el marco de una «relación de cooperación» con el Tribunal de Justicia europeo.

8. Por el Tratado de la Unión se constituye una unión de Estados para hacer realidad una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa —organizados como Estados— (art. A TUE), y no un único Estado basado en el pueblo europeo.

9.a) El art. F, apdo. 3 del TUE no faculta a la Unión para conseguir con sus propios poderes los medios financieros o de otro tipo que considere necesarios para cumplir sus objetivos.

b) El art. L del TUE sólo excluye de la jurisdicción del Tribunal de Justicia europeo aquellas disposiciones del Tratado de la Unión que no faculten a ésta para tomar medidas que produzcan efectos de gran trascendencia en los titulares de los derechos fundamentales dentro del territorio de soberanía de los Estados miembros.

c) Mediante la ratificación del Tratado de la Unión, la República Federal de Alemania no se subordina a un «automatismo» hacia la unión monetaria de efectos imprevisibles, cuyo desarrollo futuro no pueda controlarse. El Tratado abre la vía para una futura integración escalonada de la comunidad jurídica europea, vía que en cada paso dependerá de las condiciones que ahora establezca el Parlamento o de la futura aprobación por el Gobierno federal, sobre lo que podrá pronunciarse el Parlamento.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL

— 2 BvR 2134/92 —

— 2 BvR 2159/92 —

Publicada el 12 de octubre de 1993

KLING

Secretaria Gubernamental en calidad de Secretaria del Tribunal

EN NOMBRE DEL PUEBLO

En el procedimiento relativo al recurso de inconstitucionalidad

1. Interpuesto por el Sr. B..., contra la Ley de 28 de diciembre de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (Boletín Legislativo Federal, en lo sucesivo BGBl. II, pág. 1251) y contra la Ley de reforma de la Ley Fundamental de 21 de diciembre de 1992 (BGBl. I, pág. 2086)

así como solicitud de amparo en el sentido de lo dispuesto por el art. 20, párrafo 4 LF mediante declaración de inconstitucionalidad de la Ley de ratificación del Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, para hacer innecesaria la resistencia contra los órganos estatales de la República Federal de Alemania.

así como solicitud de que se dicten medidas provisionales

— 2 BvR 2134/92 —

2. a) la Sra. B..., b) el Sr. G..., c) la Sra. R..., d) el Sr. T..., contra la Ley de 28 de diciembre de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (BGBl. II, pág. 1251)

— 2 BvR 2159/92 —

el Tribunal Constitucional Federal —Sala Segunda—, estando presentes los jueces: Sr. Mahrenholz, Vicepresidente; Sr. Böckenförde, Sr. Klein,

Sra. Grasshof, Sr. Kruis, Sr. Kirchhof, Sr. Winter, Sr. Sommer, en base a la vista oral, celebrada los días 1 y 2 de julio de 1993 y 12 de octubre de 1993, considera ajustado a derecho lo expuesto en la siguiente

Sentencia

1. Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el recurrente indicado en el punto 1, contra la Ley de 28 de diciembre de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (Boletín legislativo federal II, página 1251). Se rechaza el recurso de constitucionalidad contra la Ley de reforma de la Ley Fundamental, de 21 de diciembre de 1992 (Boletín Legislativo Federal I, pág 2086).

2. Los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los recurrentes indicados en el punto 2 se declaran inadmisibles.

Fundamentación:

A.

Los recursos de inconstitucionalidad se refieren a la participación alemana en la creación de la Unión Europea, plasmada en la Ley de reforma de la Ley Fundamental, de 21 de diciembre de 1992 (BGBl. I, pág. 2086) y en la Ley de 28 de diciembre de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (BGBl. II, pág. 1251).

I.

1. El 7 de febrero de 1992 los Estados miembros de las Comunidades Europeas firmaron el Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo denominado Tratado de la Unión [TUE]) en la ciudad holandesa de Maastricht. Según el primer artículo de dicho Tratado, el proceso de integración europea iniciado con la creación de las Comunidades Europeas llega así a «una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» (Art. A, pár. 2 TUE).

a) Por el Tratado de la Unión, las partes Contratantes constituyen entre sí una «Unión Europea» (art. A, pár. 1 TUE). Tendrá por misión configurar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos (Art. A, pár. 3, frase 2 TUE). Según

se detalla en el art. B TUE, la Unión se fija los objetivos de crear un espacio económico y social sin fronteras interiores, una unión económica y monetaria —con una moneda única a largo plazo—, afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común —que incluya en el futuro la definición de una política de defensa común—, crear una ciudadanía de la Unión, una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior, así como mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo. Según el art. F, apdo. 3 del TUE, la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.

Forman la base de la Unión Europea las tres Comunidades Europeas existentes (Comunidad Económica Europea [CEE] en la actualidad: Comunidad Europea [CE], Comunidad Europea del Carbón y del Acero [CECA], Comunidad Europea de la Energía Atómica [CEEa]) y la complementan dos formas de cooperación introducidas por el Tratado de la Unión, la política exterior y de seguridad común (art. B, 2.º guión, art. J del TUE) y la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior (art. B, 4.º guión, art. K del TUE) el denominado «Concepto de los tres pilares» (art. A, pár. III TUE). El Consejo Europeo, constituido por los jefes de estado y de gobierno de los Países Miembros y el presidente de la Comisión, dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales (art. D TUE).

b) La «Comunidad Económica Europea» hasta ahora existente se amplía para lograr una «Comunidad Europea» con funciones y competencias adicionales (art. G TUE). Con esta finalidad se modificará el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE). También en su nueva versión —en cuanto Tratado Constitutivo de la CE, en lo sucesivo «TCE»— se atiende al principio de la cesión de poderes limitada (art. 3 B, párrafo 1, art. 4, pár. 1, frase 2, art. 4 A, art. 4 B, art. 189, pár. 1 TCE). Conforme al principio de subsidiariedad (art. 3 B, pár. 2 TCE), en aquellos ámbitos que no sean de su exclusiva competencia la Comunidad sólo actuará en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan alcanzarse suficientemente por los Estados miembros y en consecuencia, debido a su dimensión o a sus efectos, puedan hacerse realidad mejor a nivel comunitario. El art. 3 B, pár. 3 del TCE dispone que las medidas que ninguna acción de la Comunidad

excederá de lo necesario para lograr los objetivos fijados en el Tratado.

b 1) El Tratado de la Unión introduce una ciudadanía de la Unión derivada de la posesión de la nacionalidad de uno de los Estados miembros (art. 8 CEE), establece el derecho a la libre circulación (art. 8 TCE), crea el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales en el Estado miembro en el que resida y ordena también el derecho de elección para el Parlamento Europeo según el lugar de residencia, desvinculándolo por tanto de la nacionalidad (art. 8 B TCE). Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse a la protección diplomática y consular subsidiaria en cualquier Estado miembro, a tenor de lo dispuesto en el art. 8 C TCE; además en el Tratado se establecen las bases para una política de visados común (art. 100 C TCE; art. K.1, n.º 2 TUE).

b 2) El Tratado de la Unión dota nuevas funciones y competencias de la Comunidad Europea en materia de política educativa (art. 126 TCE), política de formación profesional (art. 127 TCE), política cultural (art. 128 TCE), de salud pública (art. 129 TCE), de protección de los consumidores (art. 129 A TCE) y de redes transeuropeas (arts. 129 B y ss. TCE). En el art. 130 DTCE y en el Protocolo sobre la cohesión económica y social, las Partes contratantes acuerdan crear un fondo de cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.

b 3) La unión económica y monetaria prevista desde 1972 queda introducida por el Título VI del Tratado CE. Mientras que la política económica de los Estados miembros deberá ser coordinada según lo disponen los arts. 102 y ss. TCE y estará sometida a las orientaciones de la Comunidad, encaminadas a garantizar la convergencia de las prestaciones económicas de los Estados miembros, la Comunidad asumirá paulatinamente la política monetaria, que pasará a manos de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) (arts. 105 y ss. TCE).

La primera fase (fase de convergencia) de la unión económica y monetaria, que comenzó el 1 de julio de 1990, deberá culminar el Sistema Monetario Europeo (SME) con la colaboración de todos los Estados miembros. Según dispone el art. 109 E TCE, el 1 de enero de 1994 se iniciará la segunda fase (fase de coordinación), que preparará la culminación de la unidad económica y monetaria. A tal fin, antes del 1 de enero de 1994 los Estados miembros adoptarán las medidas nacionales

necesarias para eliminar las barreras aún existentes a la libre circulación de capitales y pagos, así como facilidades crediticias o de acceso preferencial del sector público en los bancos centrales (art. 109 E, párr. 2, letra a, 1, TCE) y adoptarán las medidas necesarias para lograr la estabilidad de precios, el saneamiento de sus finanzas públicas y un nivel de deuda pública adecuado (art. 109 E, párr. 2, letra a, 2, TCE). Al inicio de la segunda fase se creará el Instituto Monetario Europeo. Será un precursor del Banco Central Europeo (BCE) y preparará las funciones de éste en la tercera fase (art. 109 F TCE).

En la tercera fase, las competencias de los Estados miembros en el conjunto de la política monetaria (política monetaria, crediticia, de intereses y cambios) serán asumidas por la Comunidad Europea. A tal fin se crearán un SEBC y un BCE independientes (art. 4 A en relación con arts. 105 y ss. TCE). La entrada en la tercera fase dependerá de que un número suficiente de Estados miembros cumpla determinados requisitos de estabilidad de precios, de déficit público no excesivo en todo caso, de estabilidad en la política de cotizaciones y del nivel de intereses (criterios de convergencia) (art. 109 J, apdo. 1 TCE en relación con el Protocolo sobre los criterios de convergencia). A más tardar a finales de 1996, el Consejo de las Comunidades Europeas (en su formación de jefes de Estado y de gobierno) decidirá por mayoría cualificada si una mayoría de los Estados miembros cumple las condiciones necesarias y si es conveniente iniciar la tercera fase. En caso de que el Consejo responda afirmativamente, podrá fijarse el plazo para crear un BCE e introducir una moneda única (art. 109 J, párr. 3 TCE). En caso contrario, la tercera fase comenzará a más tardar el 1 de enero de 1999 (art. 109 J, párr. 4 TCE).

c) Anejo al Tratado de la Unión figura un Acuerdo sobre la política social celebrado entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Según los términos del mismo, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros encaminada a mejorar, en concreto, el entorno de trabajo, así como a configurar las condiciones de trabajo, la información y la consulta a los trabajadores, la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, y la igualdad de trato entre hombres y mujeres, así como la integración de las personas excluidas del mercado laboral. Con esta finalidad el Consejo podrá adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas en las condiciones previstas en el art. 2 del Acuerdo.

2. La Ley de reforma de la Ley Fundamental de 21 de diciembre de 1992, que entre otras cosas introduce en la Ley Fundamental los arts. 23, 28, párr. 1, frase 3, 52, párr. 3 y 88, frase 2, fue publicada en el Boletín Legislativo Federal I de 24 de diciembre de 1992 (pág. 2086) y entró en vigor el 25 de diciembre de 1992.

El art. 23, párr. 1 LF en su nueva versión tiene el siguiente tenor:

«Para hacer realidad una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea, dentro de su compromiso con los principios democráticos del Estado de derecho, sociales y federales, y con el principio de la subsidiariedad y de garantizar una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la de esta Ley Fundamental. Para ello la Federación podrá transferir derechos de soberanía, por ley que cuente con el consentimiento del Consejo Federal. Para lo relativo a la constitución de la Unión Europea, así como a las modificaciones de sus tratados básicos y reglamentaciones análogas, en virtud de los cuales esta Ley Fundamental resulte modificada o adicionada en su contenido o bien se hagan posibles tales modificaciones o adiciones, será aplicable lo dispuesto en el art. 79, párr. 2 y 3.»

A continuación del art. 18, párr. 1, frase 2 de la LF, se ha insertado la siguiente frase 3:

«En las elecciones en distritos y municipios serán igualmente electores y elegibles las personas que posean la nacionalidad de algún Estado miembro de la Comunidad Europea, según lo que disponga el ordenamiento de la Comunidad Europea.»

Al art. 52 LF se le ha añadido el siguiente párr. 3 a:

«Para los asuntos de la Unión Europea, el Consejo Federal podrá constituir una Cámara de Europa cuyos acuerdos se considerarán como acuerdos del propio Consejo Federal, aplicándose por analogía el art. 51, párr. 2, frase 2.»

Al art. 88 LF relativo al Banco Federal se le ha añadido una frase 2 como sigue:

«Sus funciones y competencias podrán ser transferidas en el ámbito de la Unión Europea al Banco Central Europeo, el cual será independiente y estará obligado a otorgar prioridad al objetivo de asegurar la estabilidad de los precios.»

3. El 2 de diciembre de 1992 la Dieta Federal aprobó en votación definitiva por 543 votos de los 568 emitidos la Ley de ratificación del Tratado de la Unión (Inf. Esten. 12/126, págs. 10879 y ss.); el Consejo Federal refrendó la Ley el 18 de diciembre de 1992 (BRDrucks. 810/92, Inf. Esten. de la 650 sesión de 18 de diciembre de 1992). La Ley fue publicada el 30 de diciembre de 1992 en el Boletín Legislativo Federal y entró en vigor el 31 de diciembre de 1992 (BGBl. II, págs. 1251 y ss.). En la sesión celebrada el 2 de diciembre de 1992, la Dieta Federal aprobó una resolución relativa a la unión económica y monetaria, que dice:

«... 3. La Dieta Federal alemana reconoce que el Tratado de la Unión Europea sienta las bases para una futura moneda europea estable, en particular al garantizar la independencia del Banco Central Europeo y el acuerdo de criterios de estabilidad para los Países miembros.

Para ello, en la transición a la tercera fase de la unión económica y monetaria deberán interpretarse clara y estrictamente los criterios de estabilidad. La decisión relativa al paso a la tercera fase sólo podrá adoptarse sobre la base de una demostrada estabilidad, de la sincronía de los datos económicos básicos y de una probada y duradera solidaridad presupuestaria y de política financiera de los Estados miembros. No deberá orientarse en base a criterios de oportunidad, sino atenerse a realidades económicas. La índole de los criterios condicionará que su cumplimiento pueda garantizarse no sólo desde consideraciones estadísticas. Por el contrario, su cumplimiento duradero deberá ser creíble también por la trayectoria del proceso de convergencia. La futura moneda europea deberá ser y permanecer tan estable como el marco alemán.

La Dieta Federal se opondrá a cualquier intento de debilitar los criterios de estabilidad acordados en Maastricht. Velará por que el paso a la tercera fase de la unión económica y monetaria se atenga estrictamente a estos criterios.

El paso a la tercera fase de la unión económica y monetaria requerirá también una valoración por parte de la Dieta Federal. Consiguientemente para emitir su voto en las decisiones del Consejo, el Gobierno Federal, según el art. 109 J, párr. 3 y 4 del Tratado de la Unión Europea, precisa la votación afirmativa de la Dieta Federal. El voto de la Dieta Federal se refiere a la misma materia que la valoración del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas y la decisión del Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno.

4. La Dieta Federal invita al Gobierno Federal a hacer una declaración asegurando que respetará esta votación de la Dieta Federal.

5. Exhorta igualmente al Gobierno Federal para que comunique esta forma de proceder a los demás Estados contratantes, así como a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo.

6. La Dieta Federal exhorta al Gobierno Federal para que, a partir de 1994, le presente un informe anual sobre el desarrollo de la convergencia en la Unión Europea...»

(BTDrucks. 12/3906: Inf. Esten. 12/126, págs. 10879 y ss.).

En sesión celebrada el 18 de diciembre de 1992, el Consejo Federal adoptó una resolución del mismo tenor (BRDrucks. 810/92, págs. 6 y ss.).

El 2 de abril de 1993 el Ministro Federal de Finanzas Dr. Waigel envió a la presidenta del comité europeo de la Dieta Federal, Dra. Hellwig, un escrito en el que, entre otras cosas, se decía lo siguiente:

«... En el pleno de la Dieta Federal celebrado el 2 de diciembre de 1992, ya comprobé que el Gobierno federal se aseguraría “el respaldo de los cuerpos legislativos” ante el importante paso que supone la unión monetaria. Para ello hice referencia a la “votación afirmativa” de lo cual se habla en las resoluciones concordantes de la Dieta y el Consejo Federales.

También me declaré dispuesto a poner en conocimiento de nuestros socios comunitarios, en colaboración con el Ministro Federal de Asuntos Exteriores, el procedimiento votado entre el Parlamento y el Gobierno Federal.

Esta comunicación debería hacerse lo antes posible, después de que el Gobierno Federal deposite el documento de ratificación, mediante lo cual queda terminado en nuestro país el proceso de ratificación...»

4. En virtud de lo dispuesto en el art. R, párr. 1 TUE, el Tratado de la Unión debe ser ratificado por todos los Países miembros de acuerdo con sus normas constitucionales propias. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Italiana.

Después de que los recurrentes solicitasen la adopción de una medida provisional, con el fin de impedir que la República Federal de Alemania quedase vinculada al Tratado de la Unión desde el punto de vista del derecho internacional, el presidente federal declaró, a través del jefe del gabinete presidencial, que sólo firmaría el documento de ratificación cuando el Tribunal Constitucional Federal hubiera emitido su fallo sobre el fondo del asunto. El Gobierno Federal aseguró que no depositaría de momento el documento de ratificación.

II.

Los recursos de inconstitucionalidad se dirigen contra la Ley de ratificación del Tratado de la Unión y contra la Ley de reforma de la Ley fundamental. El recurrente indicado en el punto 1 aduce una vulneración de sus derechos fundamentales y garantías constitucionales en virtud del art. 1, párr. 1, art. 2, párr. 1, art. 5, párr. 1, art. 9, párr. 1 en concordancia con el art. 21, párr. 1, frase 2, art. 12, párr. 1, art. 14, párr. 1, art. 38, párr. 1, así como el art. 20, párr. 4, en concordancia con el art. 93, párr. 1, n.º 4, a LF. Los recurrentes indicados en el punto 2 son diputados del Parlamento Europeo elegidos en la República Federal de Alemania, si bien elevan el recurso de inconstitucionalidad en su calidad de ciudadanos de la República Federal de Alemania, aduciendo esencialmente una vulneración de sus derechos constitucionales recogidos en el art. 20, párr. 4, así como en el art. 38, párr. 1 y 2 LF.

1.a) El recurrente indicado en el punto 1 aduce que se vulnera su derecho recogido en el art. 38 LF, que garantiza a cada ciudadano un derecho a representación legitimada democráticamente en la Dieta Federal y protege su derecho a participar en el ejercicio de la soberanía estatal (art. 20, párr. 2, frase 2 LF). Este derecho de participación se ve

recortado sustancialmente por el hecho de que el Tratado de la Unión traspara competencias esenciales de la Dieta Federal a órganos de las Comunidades Europeas y concede a la Unión en el art. F, párr. 3, TUE, incluso una competencia en materia de competencias que ésta puede utilizar para atribuirse otras competencias a voluntad. Como consecuencia de esta ampliación de competencias de la Comunidad, la soberanía no sería ejercida en Alemania esencialmente por los representantes elegidos por todo el pueblo alemán, en la Dieta Federal y, por lo tanto, por el pueblo alemán.

Por otra parte, el art. 38 LF quedaría también vulnerado por el déficit democrático a nivel comunitario. El verdadero legislador en la Unión Europea es el Consejo, es decir los gobiernos y, en su caso, los jefes de gobierno; el Parlamento Europeo tiene una función esencialmente consultiva. Con ello el principio democrático y la exigencia de legalidad de la Administración se transformarían en su contrario, puesto que la Administración, que ejecuta las leyes, se daría a sí misma estas leyes. Esta carencia tampoco sería compensada por una suficiente colaboración de los Parlamentos de los Estados miembros en la tarea legislativa a nivel comunitario.

Por el contrario, todo ciudadano tiene el derecho de que el acto de votar conserve su contenido esencial, que es el de elegir el verdadero órgano legislativo. El recurrente, además, ve menoscabada su libertad de ejercicio del voto activo y pasivo por el hecho de que se conceda a ciudadanos de la Unión con nacionalidad de otros Estados miembros el voto activo y pasivo en elecciones municipales alemanas.

b) El recurrente sigue aduciendo la vulneración de sus derechos fundamentales basados en el art. 1, párr. 1, art. 2, párr. 1, art. 5, párr. 1, art. 9, párr. 1 en concordancia con el art. 21, párr. 1, frase 2, art. 12, párr. 1, art. 14, párr. 1 LF.

La Ley de ratificación del Tratado de la Unión transfiere la soberanía alemana en numerosos ámbitos que afectan a los derechos constitucionales y afecta en consecuencia al receptor y garante de la protección de los derechos constitucionales. La protección de la dignidad humana queda básicamente modificada cuando, en lugar de por el pueblo alemán, la soberanía sea ejercida por una ciudadanía de la Unión Europea (arts. 8 y ss. TCE), aun cuando por ello no quede menoscabada la protección desde el punto de vista cualitativo. El recurrente considera que se produce una vulneración de sus libertades generales, en

particular de un «derecho fundamental a que se legisle de acuerdo con la constitución», por el hecho de que, cuando entre en vigor el Tratado de la Unión; la función legislativa no quedè suficientemente legitimada según el derecho constitucional alemán y de forma suficientemente democrática. A esto se añade que perdería la protección de sus derechos fundamentales por parte del Tribunal Constitucional Federal. En la medida en que el art. L TUE excluye la competencia del Tribunal de Justicia Europeo, se produce una laguna de protección jurídica contraria a la Ley Fundamental. Por otra parte, el recurrente aduce una vulneración de sus libertades políticas y económicas porque en lo sucesivo quedará sometido a órganos europeos y a actos jurídicos europeos y vinculado a un Estado europeo y a su formación de la voluntad.

Esto se demostraría primordialmente en la introducción anticonstitucional de una unión monetaria. Todo ciudadano alemán perdería la base de confianza económica resultante de la constitución monetaria específica construida sobre el marco alemán. Con la entrada en la tercera fase de la unión económica y monetaria el recurrente alega que no podrá recibir pagos, poseer valores y hacer transacciones financieras en marcos alemanes. Ello vulneraría sus derechos fundamentales basados directa y actualmente en los arts. 2, párr. 1 y art. 14 LF, dado que, a la entrada en vigor del Tratado de la Unión, Alemania entrará «automáticamente» en la Unión Monetaria, pero después no podrá salir de ella, y una reserva de ratificación por parte de la Dieta y del Consejo Federal a las otras Partes contratantes sería irrelevante desde el punto de vista jurídico. El ejercicio del derecho de voto por parte de Alemania en el Consejo, en caso de votaciones acerca de la tercera fase de la unión económica y monetaria, no constituiría un objeto útil del recurso de inconstitucionalidad; además la República Federal podría quedar en minoría.

El recurrente fundamenta su reclamación basada en el art. 5, párr. 1 LF en el hecho de que las condiciones de la comunicación se modificarían esencialmente si en lugar de órganos alemanes debiera ejercerse la influencia sobre órganos europeos.

Por otra parte, el recurrente considera que el nuevo art. 138 a TCE constituye una vulneración del derecho fundamental, garantizado por el art.9, párr. 1 en concordancia con el art. 21, párr. 1, frase 2 LF, a fundar partidos políticos y a afiliarse a ellos, puesto que en la norma comunitaria mencionada se obliga a los partidos políticos a ir formando una conciencia europea.

c) Por último, el recurrente basa su recurso de inconstitucionalidad en el art. 20, pár. 4 en concordancia con el art. 93, pár. 1, n.º 4 a LF. Interpreta que estas normas contienen la atribución de una competencia extraordinaria al Tribunal Constitucional en su papel de «garante de la Constitución» de amparar a todo ciudadano alemán, a solicitud de éste, en caso de peligro de que vayan a quedar soslayados los fundamentos constitucionales recogidos en el art. 20, párs. 1 a 3 LF. De acuerdo con el imperativo de mantenimiento del orden constitucional, todos los ciudadanos alemanes deberían poder acogerse a esta protección con el fin de evitar las discordias a que pudiera dar lugar el ejercicio del derecho de resistencia, según lo recoge el art. 20, pár. 4 LF.

El recurrente ve sobre todo un intento de eliminar el ordenamiento constitucional de la Ley Fundamental en las modificaciones puntuales de ésta introducidas por la Ley de 21 de diciembre de 1992, a la que ataca por ser derecho constitucional contrario a la misma Constitución. El art. 23 LF n.v. no ofrece una base constitucional para la cesión de derechos de soberanía ya que, por su parte, atenta contra la Constitución. El art. 23 LF reconoce el derecho de decisión único que tiene el Gobierno Federal respecto de la participación alemana en los actos legislativos de la Unión Europea. Por lo que respecta a la competencia para emitir directivas concedida al Canciller Federal y a su posición jurídica frente a los ministros, la Ley Fundamental recogería un principio de dirección puramente ejecutiva.

Por otra parte, el recurrente siente vulnerado su derecho de voto por el hecho de que el recién introducido art. 28, pár. 1, frase 3 LF autorice la introducción de un derecho de voto en las elecciones municipales para nacionales de otros Estados miembros de la CE y de que el art. 8 b TCE haga uso de esta facultad.

Además, la Ley de reforma de la Ley Fundamental, art. 23, pár. 2, 4 a 6 LF n. F, en concordancia con el art. 52, pár. 3 a LF n.v.), la ley de ratificación y el Tratado de la Unión atentarían contra el principio del Estado federal. La participación de los Länder en la función legislativa quedaría disminuida frente a lo dispuesto en el art. 79, pár. 3 LF; esto no quedaría compensado por los derechos de participación del Consejo Federal, previstos en el art. 23 LF n.v. Por otro lado, la transferencia de competencias del Consejo Federal a la Cámara de Europa, según prevé el art. 52, pár. 3 a LF n.v., disminuiría los derechos y el status de los Länder.

El principio del Estado social sería vulnerado por el Tratado de la Unión dado que la responsabilidad social de Alemania quedaría ampliada a la totalidad de la Unión Europea. El principio del carácter de Estado social de Alemania, no obstante, podría ser superado en todo caso mediante una nueva constitución, no por modificación de la misma.

2.a) En opinión de los recurrentes indicados en el punto 2, la Ley de ratificación del Tratado de la Unión atenta contra principios fundamentales de la Ley Fundamental, que según el art. 79, párr. 3 LF sería inadmisibles modificar; por el contrario, el art. 20, párr. 4 LF en concordancia con el art. 93, párr. 1, n.º 4 a LF abriría la posibilidad de un recurso de inconstitucionalidad.

El principio democrático y la división de poderes requerida por el principio del Estado de derecho se verían vulnerados si el Tratado de la Unión sustrajera amplios campos de la legislación y de la regulación de cuestiones fundamentales a la Dieta Federal, traspasándolos al ejecutivo. La legislación de la Comunidad es cosa del Consejo y de la Comisión en su calidad de partes del ejecutivo; el Parlamento Europeo no tiene competencias legislativas. A diferencia de la Dieta Federal, el «legislador CE» carece de legitimación democrática directa a nivel de la Comunidad, y extrae ésta de la legitimación democrática indirecta que corresponde a los miembros del Gobierno en los Estados miembros.

Por otra parte, la existencia de la República Federal de Alemania como Estado soberano independiente, sustraída también a la reforma de la Constitución por el art. 79, párr. 3 LF, quedaría amenazada por la entrada en vigor del Tratado de la Unión, ya que éste tendría como consecuencia una nueva fase de integración que iniciaría de forma irrevocable la evolución hacia la paulatina creación de un Estado Federal Europeo. La creación de la unión monetaria supondría además unos imperativos que harían prácticamente irreversible de hecho la vía hacia la Unión Europea. Los deberes y competencias de la Comunidad quedarán ampliados más allá de la anterior Comunidad Económica a todas las materias determinantes para una configuración de Estado. Con ello el legislador asumiría competencias que sólo debería corresponder al pueblo en cuanto sujeto del poder constituyente.

Según esto, por lo que respecta a la defensa de todo el núcleo constitucional sustraído a la reforma de la Constitución, a todos los ciudadanos alemanes les asistiría un «derecho a defender el orden constitucional» según el art. 20, párr. 4 LF. La mención del derecho de resis-

tencia entre los derechos invocados en el recurso de inconstitucionalidad según el art. 93, párr. 1, n.º 4 a LF, no sólo significa que el derecho de resistencia como tal pueda ser «invocado» —lo cual no tiene muchos sentido práctico—, sino que más bien abre la vía del recurso de inconstitucionalidad como posibilidad de recurrir «a otros medios», que prevendrían el ejercicio del derecho de resistencia y, por tanto, el riesgo de una confrontación civil.

b) Los recurrentes aducen igualmente una vulneración directa y actual de sus derechos constitucionales basados en el art. 38, párrs. 1 y 2 LF, que según el art. 93, párr. 1, n.º 4 a LF, art. 90, párr. 1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (LTCF), permiten también la vía del recurso de inconstitucionalidad. En su opinión, la Ley de ratificación del Tratado de la Unión no debería haber sido aprobada sin su legitimación por el pueblo en cuanto sujeto del poder constituyente, ya que —al igual que el nuevo art. 23 LF— afecta al núcleo constitucional de inadmisibles modificaciones según el art. 79, párr. 3 LF.

El derecho de participación en el proceso de creación de la voluntad democrática regulado en el art. 38, párr. 2 LF debería aplicarse también por lo que respecta al sufragio popular. Consiguientemente, del art. 38 LF también se desprende, junto al derecho subjetivo a participar en las elecciones para la Dieta Federal y el derecho a tomar parte en el ejercicio democrático de la soberanía, también un derecho fundamental a participar en las decisiones populares impuestas por el derecho constitucional.

III.

1. De los órganos facultados por el art. 94, párr. 4 en concordancia con el art. 77 LTCF para emitir su opinión, lo han hecho así el Gobierno Federal, la Dieta Federal y el Consejo Federal. Los facultados para emitir su opinión consideran los recursos de inconstitucionalidad improcedentes, o cuando menos carentes de fundamento.

2. La Sala ha recabado información sobre la cuestión de la unión económica y monetaria del Presidente del Banco Federal Alemán, Prof. Dr. Helmut Schlesinger, y del Director del Banco Federal, Dr. Wolfgang Rieke. La Comisión de las Comunidades Europeas, a ruego de la Sala, ha enviado para participar en la vista oral al Director de su Servicio Jurídico, Director General Jean-Louis Dewost, quien ha expresado su opinión a la hora de interpretar algunas disposiciones del Tratado.

B.

Tan sólo es procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de ratificación del Tratado de la Unión por el recurrente indicado en el punto 1, por cuanto aduce una vulneración de los derechos derivados del art. 38 LF. Los demás recursos de inconstitucionalidad son improcedentes.

Un recurso de inconstitucionalidad sólo es procedente cuando el recurrente considera directa y actualmente vulnerado por el acto de soberanía recurrido un derecho constitucional susceptible de recurso (art. 93, párr. 1, n.º 4 a LF, art. 90, párr. 1 LTCF). El recurrente deberá demostrar suficientemente que tal vulneración parece posible (cfr. Sentencias del Tribunal Constitucional STCF 28, 17 [19]; 52, 303 [327]; 65, 227 [232 ss.]).

1. El recurrente indicado en el punto 1 ha fundamentado suficientemente que la Ley de ratificación puede vulnerar el derecho que le asiste según el art. 38, párr. 1 LF.

a) El art. 38, párr. 1 y 2 LF garantiza a todo ciudadano alemán con derecho de voto el derecho subjetivo a tomar parte en la elección de los diputados de la Dieta Federal (cfr. STCF 47, 253 [269]). En el acto de la elección la soberanía estatal emana del pueblo. La Dieta Federal alemana ejerce la soberanía en cuanto órgano legislativo que, a su vez, elige al Canciller Federal y controla al Gobierno (art. 20, párr. 2, frases 1 y 2 LF). El art. 38 LF no sólo garantiza que al ciudadano le asiste el derecho de voto para la Dieta Federal y que en las elecciones se preserven los principios constitucionales del derecho electoral. Las garantías se extienden también al contenido democrático fundamental de este derecho: se garantiza a los ciudadanos alemanes con derecho de voto el derecho subjetivo a tomar parte en las elecciones para la Dieta Federal alemana y, con ello, en la legitimación de la soberanía estatal por parte del pueblo a nivel general, así como a influir en el ejercicio de tales derechos. A este respecto, no obstante, el derecho necesita ser definido con mayor exactitud. Esta definición es necesaria solamente por cuanto el ejercicio de la soberanía por organizaciones supranacionales es cuestionado en el marco de la realización de una Europa unida (art. 23 LF).

Si la Dieta Federal alemana renuncia a obligaciones y derechos, en particular por lo que respecta a la legislación y las elecciones y control

de otros titulares de soberanía, esto afecta al ámbito a que se refiere el contenido democrático del art. 38 LF. Por lo que se refiere a la Unión Europea y a las Comunidades que a ella pertenecen, el art. 23, párr. 1 LF faculta al legislador para el ejercicio propio de derechos de soberanía, en las condiciones fijadas por la Unión Europea, hasta el límite previsto en el art. 79, párr. 3 LF (art. 23, párr. 1, frase 3 LF). Esta disposición constitucional ha sido creada por el legislador que ha modificado la Ley Fundamental específicamente con vistas a la integración europea y a su desarrollo. En consecuencia, también define el contenido de las garantías del derecho basado en el art. 38. El art. 38 LF excluye, en el ámbito de aplicación del art. 23 LF, que la legitimación de la soberanía y la influencia en su ejercicio basada en el voto popular se vacíe de contenido por la transferencia de funciones y competencias de la Dieta Federal, de modo que se lesione el principio democrático, toda vez que el art. 79, párr. 3 en relación con el art. 20, párrs. 1 y 2 LF lo declaran intangible.

El derecho del recurrente basado en el art. 38 LF podría, por tanto, ser vulnerado si el ejercicio de las competencias de la Dieta Federal alemana se transfiriera a un órgano de la Unión Europea o de las Comunidades Europeas constituido por los gobiernos de modo tan amplio que, según el art. 20, párrs. 1 y 2 en relación con el art. 79, párr. 3 LF, los requisitos mínimos irrenunciables de legitimación democrática de la soberanía debidos al ciudadano ya no puedan cumplirse.

b) Basándose en valoraciones del Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Sr. Delors (Discurso ante el Parlamento Europeo de 4 de julio de 1988, Boletín CE 1988, n.º 7/8, pág. 124) y del miembro de la Comisión Sr. Bangemann (en: Brückner [Director], Europa transparent: Informationen, Daten, Fakten, Hintergründe, 1991, pág. 5), el recurrente aduce que hasta ahora casi un 80 % de todas las reglamentaciones en el ámbito del derecho económico han sido fijadas por el derecho comunitario, y casi un 50 % de todas las leyes alemanas vienen determinadas por el derecho comunitario. El Tratado de la Unión ampliará considerablemente estas competencias del Consejo en cuanto órgano legislativo ejecutivo y sustraerá a la Dieta Federal alemana amplias competencias de decisión, en particular en el marco de la futura unión monetaria que, de hecho, tendrá como consecuencia una unión económica y también social, así como en los ámbitos de la política de educación y formación profesional, de salud pública, de protección de

los consumidores, de visados, del establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas, en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía y de la política industrial. El Tratado establece para una serie de competencias el principio de la mayoría en el Consejo y, con ello, admite una puesta en práctica para Alemania incluso contra la voluntad de los órganos alemanes implicados. En la unión monetaria, la política monetaria se sustrae a toda influencia parlamentaria y legitimación democrática de cualquier tipo. Las competencias y atribuciones de la Dieta Federal quedarían, por último, vacías de todo contenido por el art. F, párr. 3 TUE, que concede a la Unión una competencia de competencias, al facultarla para procurarse por sí misma en cada caso las competencias y atribuciones necesarias.

El recurrente alega finalmente que el Tratado de la Unión diseña una dinámica de ampliación de competencias continua e irreversible; esto resultaría en particular del art. B, párr. 1, 5.º guión y el art. C del TUE, así como del Protocolo sobre la transición a la tercera fase de la unión económica y monetaria.

c) Consiguientemente, según estos argumentos parece posible que la Ley de ratificación del Tratado de la Unión vulnere el derecho del recurrente basado en el art. 38 LF.

2. Improcedente es el recurso de inconstitucionalidad del recurrente indicado en el punto 1, por cuanto invoca una vulneración de sus derechos fundamentales basados en el art. 1, párr. 1, art. 2, párr. 1, art. 5, párr. 1, art. 12, párr. 1 y art. 14, párr. 1.

a) En la medida en que alega una vulneración de sus derechos fundamentales basados en el art. 12, párr. 1 y art. 14, párr. 1 LF debido a la ratificación legal de la unión monetaria, no se aprecia que estos derechos fundamentales excluyan una sustitución del marco alemán por el ECU. El art. 88, frase 2 LF prevé expresamente que las funciones y competencias del Banco Federal alemán puedan traspasarse en el marco de la Unión Europea al Banco Central Europeo. Mediante esta atribución de competencias se reconoce constitucionalmente el desarrollo de una unión monetaria europea; esta reglamentación, introducida especialmente para la creación de la Unión Europea, indica también que el uso de la atribución de competencias en cuanto tal no contradice los derechos fundamentales.

b) Es igualmente improcedente el argumento del recurrente en el sentido de que se vulnerarían sus derechos fundamentales serían vulnerados por el hecho de que en lo sucesivo no vayan a ser garantizados

para Alemania y por órganos alemanes sino que, en cuanto derechos fundamentales europeos, más bien vayan a recibir otro contenido. La puerta abierta para una integración europea expresada en el preámbulo de la Ley Fundamental y reglamentada en los art. 23 y 24 de dicha ley tiene como consecuencia que puedan partir también de órganos europeos que intervenciones que afecten a los derechos fundamentales y deba garantizarse, en consecuencia, una protección de los derechos fundamentales para todo el territorio en que sean aplicables estas medidas; con ello se amplía en particular el ámbito de aplicación espacial de las libertades fundamentales y la perspectiva de comparación en la aplicación del principio de igualdad.

Esto no implica una disminución significativa del nivel de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional Federal garantiza mediante sus competencias (cfr. STCF 37, 271 [280 ss.]; 73, 339 [376 y ss.]) que se asegure de modo general una protección eficaz de los derechos fundamentales para los habitantes de Alemania incluso frente a la soberanía de las Comunidades, y que esta protección debe observarse en lo esencial, puesto que la protección de los derechos fundamentales que exige inexcusablemente la Ley Fundamental garantiza de forma general el contenido esencial de los derechos fundamentales. De esta forma el Tribunal Constitucional Federal asegura este contenido esencial también frente a la soberanía de la Comunidad (cf. STCF 73, 339 [386]). También ciertos actos de un poder público especial de una organización supranacional, emanado de la soberanía de los Estados miembros, afectan a los titulares de los derechos fundamentales en Alemania. Afectan a las garantías de la Ley Fundamental y las funciones del Tribunal Constitucional Federal, que tienen por objeto la protección de los derechos fundamentales en Alemania y por tanto no sólo frente a órganos estatales alemanes (discrepancia con STCF 58, 1 [27]). Ciertamente el Tribunal Constitucional Federal ejerce su jurisdicción sobre la aplicabilidad del derecho comunitario derivado en Alemania en una «relación de cooperación» con el Tribunal de Justicia Europeo, por cuanto este último garantiza la protección de los derechos fundamentales en cada caso particular para la totalidad del territorio de las Comunidades Europeas y, por ello, el Tribunal Constitucional Federal puede limitarse a garantizar de modo general un nivel de derechos fundamentales irrenunciable (cfr. STCF 73, 339 [387]).

c) La denuncia del recurrente en el sentido de que el art. L TUE

crea una laguna de protección jurídica contraria a la Constitución por dotar de competencia al Tribunal de Justicia Europeo frente a las medidas de la Unión Europea no se corresponde con la realidad. El art. L del TUE sólo excluye de la jurisdicción del Tribunal de Justicia Europeo aquellas disposiciones del Tratado de la Unión que no faculten a la Unión para tomar medidas que tengan efectos directos sobre el titular de derechos fundamentales en el territorio de soberanía de los Estados miembros. Si en el futuro se prevé la adopción de medidas que afecten a los derechos fundamentales dentro de la cooperación establecida en el art. J y K TUE, para ello será necesario aprobar otra Ley de ratificación cuyas posibles lagunas jurídicas podrán analizarse entonces.

El Gobierno federal ha asegurado que, en opinión unánime de todos los Estados miembros, el art. L del TUE no producirá ninguna laguna jurídica.

c 1) Los arts. A-F del Tratado de la Unión no contienen una base que atribuya competencias para actuar de la manera que sea frente a los titulares de derechos fundamentales. En los títulos relativos a la política exterior y de seguridad común (Título V, art. J a J.11 TUE) y la colaboración en los ámbitos de la justicia y de interior (Título VI, art. K a K.9 TUE) el Consejo sólo queda facultado para fijar posiciones comunes (art. J.2, párr. 2, Art. K.3, párr. 2, art. K.3, párr. 2, letra a TUE). Estas consideraciones no son de entrada vinculantes para el individuo desde el punto de vista constitucional.

c 2) En la medida en que los Títulos V y VI del Tratado de la Unión prevén que el Consejo pueda decidir acciones conjuntas así como la realización de la cooperación en los ámbitos de justicia y de interior, en el resultado no puede ser otro. Independientemente de una vinculación de derecho internacional por parte de los Estados miembros a estas decisiones del Consejo (CFR art. J.3, n.º 4; sin reglamentación expresa art. K.3, párr. 2, letra b TUE), vinculación que debería adoptarse por unanimidad o al menos basarse en una decisión del Consejo adoptada por unanimidad (art. J.3, n.º 2, art. J.8, párr. 2; art. K.3, párr. 2, letra b, art. K.3, párr. 2, letra b, art. K.4; párr. 3 TUE), no puede dar lugar a un derecho aplicable directamente en los Estados miembros y que tenga rango preferente.

Si bien los ámbitos de la política exterior y de seguridad, así como de la política de justicia e interior, constituyen el objeto de la cooperación europea en el marco de la Unión, no han sido conscientemente

incluidos por los Estados contratantes en el orden de competencias supranacionales de las Comunidades Europeas. Ya la disposición relativa a las bases de la Unión contenida en el art. A, pár. 3 TUE distingue entre las Comunidades Europeas —supranacionales— y su complemento mediante las políticas y formas de cooperación de nueva introducción en los Títulos V y VI del Tratado de la Unión. El art. E TUE ratifica esta distinción al indicar que los órganos europeos ejercerán sus competencias en las condiciones que disponga el derecho primario de las Comunidades Europeas en su versión modificada o bien basándose en las demás disposiciones del Tratado de la Unión. En consecuencia, el Consejo no podrá recurrir a las formas de actuación supranacionales del derecho comunitario europeo cuando actúe en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, o de justicia e interior. Sólo podrá actuar de otra manera en la medida en que el Tratado declare aplicables ciertas disposiciones del Tratado CE en estos ámbitos. Si bien el art. J.11, pár. 1 y el art. K.8, pár. 1 TUE reglamentan esta amplia acción para algunas disposiciones del Tratado CE, excluyen el art. 189 TCE, que define exhaustivamente los actos jurídicos de la CE.

Para lo referente al Título VI, el art. K.9 TUE dispone que el traslado de la cooperación intergubernamental a la competencia supranacional de la Comunidad Europea presupone una modificación —simplificada— del Tratado que todos los Estados miembros tienen que ratificar.

c 3) Cuando el art. K.2, apdo. 1 TUE dispone que las cuestiones de justicia y política interior sujetas a la colaboración se tratarán en el respeto del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, esto no permite concluir que en virtud de lo dispuesto en el Título VI del Tratado de la Unión puedan producirse transgresiones directas de los derechos fundamentales. Más bien el art. K.2, pár. 1 TUE confirma la obligación de preservar los derechos humanos que tienen todos los Estados miembros y que deben tenerse en cuenta ya en el ámbito previo a las intervenciones directas que afecten a los derechos fundamentales al adoptar medidas comunes, cuando su puesta en práctica por parte de los Estados miembros pueda tener como consecuencia transgresiones de los derechos fundamentales.

c 4) En el caso de que la colaboración en los ámbitos de justicia y de interior según dispone el art. K-3, apdo. 2, letra c TUE tenga lugar en forma de Tratados internacionales, éstos podrán conceder una com-

petencia al Tribunal de Justicia europeo (art. L, letra b TUE). A este respecto actualmente todavía no puede producirse un déficit de protección jurídica que sea anticonstitucional. Por lo demás, dichos acuerdos precisan otro acto de ratificación, que posteriormente podrá ser también analizado por el Tribunal Constitucional Federal.

c 5) En caso de que acciones y medidas conjuntas según los Títulos V y VI del Tratado de la Unión obliguen a los Estados miembros desde el punto de vista del derecho internacional y de forma vinculante a intervenciones que afecten a los derechos fundamentales, esas intervenciones podrán ser analizadas plenamente por parte de la jurisdicción alemana cuando deban hacerse en Alemania. En este sentido la protección jurídica que garantiza la Ley Fundamental no se ve afectada por el derecho supranacional que pueda reclamar un rango superior. En cualquier caso, una vinculación internacional de la República Federal de Alemania no podrá aminorar la protección de los derechos fundamentales garantizada frente a los poderes del Estado en Alemania, y en consecuencia, una preferencia europea acordada en virtud del Título V o VI del Tratado de la Unión por una intervención que afecte a los derechos fundamentales por parte de la soberanía alemana tampoco podrá restringir la protección de los derechos fundamentales que están obligados a prestar los tribunales alemanes. Por lo que a esto respecta no será aplicable algo distinto que en el caso de un acuerdo internacional habitual: si su aplicación a nivel nacional pudiera lesionar derechos fundamentales estará prohibido desde el punto de vista constitucional.

En caso de que una resolución del Consejo emanada en virtud de lo dispuesto en los Títulos V o VI del Tratado de la Unión fuera trasladada mediante un acto jurídico de las Comunidades europeas —por ejemplo en base al art. 228 A TCE— y ello implicara una transgresión de derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia europeo y en su defecto el Tribunal Constitucional Federal ofrecerían protección jurídica suficiente (cfr. STCF 73, 339 [387]). También en este caso el Tribunal Constitucional Federal y el Tribunal de Justicia europeo mantienen para la protección de los derechos fundamentales una relación de cooperación en la cual se complementan mutuamente.

d) Se excluye *a priori* la vulneración alegada por el recurrente del art. 5, párr. 1 LF por la Ley de ratificación del Tratado de la Unión. El derecho a la libertad de opinión protege la participación libre en un proceso de comunicación abierto, pero no garantiza un determinado éxito de esta par-

ticipación o determinadas condiciones que sirvan de marco al intercambio de opiniones. La libertad del individuo para informarse de fuentes europeas y para ejercer influencia en la opinión pública de los Estados miembros y en consecuencia también sobre el proceso de comunicación europeo, no se ve afectada por el Tratado; los problemas lingüísticos que puedan surgir en este proceso radican en la diversidad lingüística de la Unión Europea y constituyen ya por eso un obstáculo que no puede valorarse independientemente en el ejercicio de este derecho fundamental.

e) El recurso de inconstitucionalidad es igualmente improcedente por cuanto el recurrente alega que el art. 138 A TCE atenta contra el art. 9 y el art. 21 LF. No se aprecia por qué el reconocimiento de los partidos políticos como factor de integración en la Unión podría suponer una ventaja o limitar de forma obligatoria la programática y los objetivos de un partido concreto o de sus miembros.

f) Por cuanto el recurrente aprecia una contravención del principio del Estado social y del Estado federal en reglamentaciones del Tratado de la Unión, estas alegaciones son improcedentes en virtud del art. 93, párr. 1, n.º 4 a LF.

3. Es improcedente el recurso de inconstitucionalidad del recurrente indicado en el punto 1, recurso que invoca el art. 38 LF contra la Ley de reforma de la Ley Fundamental, de 21 de diciembre de 1992, que introduce los arts. 23 y 28, párr. 1, frase 3 n.v. en la Ley Fundamental.

a) El art. 23, párr. 1 LF constituye una especial atribución de competencias para participar en el desarrollo de la Unión Europea con el fin de hacer realidad una Europa unida (cfr. Exposición de motivos del Gobierno Federal para el proyecto de Ley de reforma de la Ley Fundamental, BTDrucks, 12/3338 S.6): No obstante, esta atribución de competencias está vinculada expresamente, en virtud de lo dispuesto en el art. 23, párr. 1, frase 3 LF, a los límites que fija el art. 79, párr. 3 LF; éstos, a su vez, determinan las fronteras del poder que tiene facultades para modificar la Constitución. Ello imposibilita que pueda surgir una discrepancia entre el contenido nuclear democrático del art. 38 LF y el nuevo art. 23 LF.

b) Igualmente improcedente es la alegación de que los principios estructurales de la Unión Europea mencionados en el art. 23, párr. 1, frase 1 LF n.v. no se hayan hecho realidad. Del art. 38 LF no puede deducirse la forma en que debe configurarse el marco institucional de la Unión Europea.

c) Improcedente es también la alegación del recurrente de que, en cuanto elector y elegible, vaya a ser vulnerado su derecho por el hecho de que la Ley de reforma de la Ley Fundamental, de 21 de diciembre de 1992, en el art. 28, párr. 1, frase 3 LF, faculte para introducir un derecho de voto en elecciones municipales para los nacionales de otros Estados miembros de la CE y el art. 8 B TCE haga uso de esta facultad. En cualquier caso, en lo que se refiere a las elecciones municipales, el art. 38 LF no otorga un derecho subjetivo para oponerse al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de electores o elegibles que no sean alemanes mediante una «acción de defensa de la competencia» basada en el derecho electoral.

4. En la medida en que los recursos de inconstitucionalidad se basan en el art. 20, párr. 4 LF y solicitan «otro amparo» por parte del Tribunal Constitucional Federal, son igualmente improcedentes. Como quiera que se entienda el art. 20, párr. 4 LF, el problema del derecho de resistencia no se plantea puesto que, como lo demuestran los presentes procedimientos, los recurrentes disponen de suficientes posibilidades legales para oponerse a la ratificación del Tratado de la Unión Europea.

5. Los recursos de inconstitucionalidad planteados por los recurrentes indicados en el punto 2 son improcedentes en su conjunto. En la medida en que se basan en el art. 20, párr. 4 LF, los motivos ya han sido expuestos más arriba. Es también improcedente la alegación de que la Ley de ratificación del Tratado de la Unión Europea vulnera del derecho directo o análogo para llevar a cabo un plebiscito popular que tienen los recurrentes, basado en el art. 38 LF, ya que esta Ley afecta al núcleo constitucional de imposible modificación según el art. 79, párr. 3 LF. La Ley Fundamental sólo garantiza derechos individuales en el marco del orden constitucional, pero no para el procedimiento o el contenido de una nueva constitución. El art. 79, párr. 3 LF vincula el desarrollo estatal en Alemania al contenido esencial del orden constitucional que en él se define, y pretende así reforzar la Constitución vigente frente a un desarrollo basado en una nueva Constitución, sin poder vincular por sí misma al poder constituyente de forma normativa. En consecuencia, fija límites al poder autorizado para modificar la Constitución y con ello excluye formalmente que se legitime una Ley de reforma de la Constitución que afecte al núcleo inmodificable de la Ley Fundamental por la vía de un plebiscito popular. Tampoco el art. 146 LF justifica un derecho indivi-

dual para plantear recursos de inconstitucionalidad (art. 93, párr. 1, n.º 4 a LF).

C

El recurso de inconstitucionalidad del recurrente indicado en el punto 1, es admisible, pero carece de fundamento. El Tribunal Constitucional Federal solamente puede analizar la transferencia de soberanía a la Unión Europea y a las Comunidades que forman parte de ella según el contenido de garantía del art. 38 LF (a este respecto ver I.). Este contenido de garantía no resulta vulnerado por la Ley de ratificación tal como se desprende del contenido del Tratado. El Tratado constituye una unión europea de Estados, sostenida por los Estados miembros y que reconoce la identidad nacional de éstos; afecta a la participación de Alemania en organizaciones supranacionales, no a su pertenencia a un Estado europeo (II.1). Las funciones de la Unión Europea y las competencias transferidas para el ejercicio de esas funciones son reglamentadas por ello de una manera suficientemente previsible, para que quede preservado el principio de la limitada atribución de competencias especiales, no surja una competencia en materia de competencias para la Unión Europea y la asunción de futuras funciones y competencias por parte de la Unión Europea y las Comunidades Europeas se haga depender de Tratados complementarios y reformas del Tratado, a reserva de la decisión ratificadora de los Parlamentos nacionales (II. 2). Por el alcance de las funciones y competencias transferidas y la formación de la voluntad regulada por el Tratado en la Unión Europea en los órganos de las Comunidades Europeas, las competencias decisorias y de control de la Dieta Federal alemana no quedan privadas de contenido de manera que se vulnere el principio democrático, en la medida en que el art. 79, párr. 3 LF lo declara inmodificable (II.3).

I

1. El derecho garantizado en el art. 38 LF de tomar parte mediante el sufragio en la legitimación de la soberanía y de ganar influencia en su ejercicio, excluye en el ámbito de aplicación del art. 23 LF el que, por una transferencia de funciones y competencias de la Dieta Federal, este derecho sea vaciado de modo tal que se vulnere el principio demo-

crático, declarado intangible por el art. 79, párr. 3, en concordancia con el art. 20, párr. 1 y 2 LF (cfr. supra B.1.a).

2. Al contenido inmodificable del principio democrático, intangible a tenor de lo dispuesto en el art. 79, párr. 3 LF pertenece también que el ejercicio de las funciones y competencias estatales se atribuya a la ciudadanía y, por principio, deba responderse ante ella. La necesaria relación entre estas competencias puede atribuirse de formas diversas, y no de una sola forma. Lo que resulta decisivo es que se alcance un contenido suficientemente eficaz de legitimación democrática, un determinado nivel de legitimación (cfr. STCF 83, 60 [72]).

a) Cuando la República Federal de Alemania se convierta en miembro de una comunidad de estados facultada para la actuación de propia soberanía y cuando a tal comunidad de Estados se le otorgue la representación de atribuciones soberanas autónomas —posibilidades ambas que expresamente admite la Ley Fundamental con vistas a la realización de la Europa unida (art. 23, párr. 1 LF)—, la legitimación democrática correspondiente no podrá establecerse de la misma manera que en el seno de un orden estatal uniforme y definitivamente regulado en virtud de una constitución de Estado. De otorgarse derechos de soberanía a organizaciones supranacionales, necesariamente perderán el organismo de representación elegido por el pueblo —esto es: la Dieta Federal— y, por ende, el ciudadano con derecho al voto, cotas de influencia en el proceso de formación de la voluntad política y de decisión. Es consecuencia de todo ingreso en una comunidad interestatal que el miembro de tal entidad se ve vinculado por las resoluciones de la misma. Por supuesto que el Estado miembro —y, consiguientemente, sus ciudadanos— adquiere posibilidades de influir a través de su participación en una formación de voluntad de la Comunidad con vistas al logro de objetivos comunes —lo que significa asimismo propios—, cuyo resultado es vinculante para todos los Estados miembros y, por lo tanto, presupone el reconocimiento de la propia vinculación.

Esta disposición para establecer vínculos dentro de la comunidad jurídico-internacional y de la más estrecha ensambladura jurídica que es una comunidad interestatal tiene su base en un Estado democrático que —como presupone el preámbulo de la Ley Fundamental y disponen expresamente los arts. 23 y 24 de la misma— aspira a cooperar como miembro con iguales derechos en las instituciones interestatales y principalmente de cara al desarrollo de la Unión Europea. Los Estados miem-

bros, que participan en la formación de voluntad de esta confederación de Estados según los derechos de organización y de procedimiento de la misma, están luego vinculados a los resultados de tal formación de voluntad, independientemente de que tales resultados sean o no atribuibles precisamente a la propia participación. Al otorgarse las competencias soberanas, la consecuencia es que su salvaguardia deja de depender en todo momento de la voluntad de un único Estado miembro. Interpretar esto como vulneración del principio democrático en que se funda la Ley Fundamental supondría no sólo entrar en contradicción con la disposición integradora de la LF; deseada y manifestada por el legislador de 1949; también cimentaría una noción de democracia que a cualquier Estado democrático lo tornaría incapaz de integrarse más allá de la norma de la unanimidad. En cuanto reivindicación *universal*, la unanimidad antepondría necesariamente la voluntad particular a la de la propia comunidad interestatal, con lo cual cuestionaría estructuralmente incluso tal comunidad. Tal resultado no es el de la letra ni el espíritu de los arts. 23 y 24 LF. Esa concesión de atribuciones soberanas que autorizan los artículos susodichos presupone promulgar una ley. La exigencia de una ley (art. 23, pár. 1, frase 2; art. 24, pár. 1, LF) asigna a la Dieta Federal —juntamente con el Consejo Federal—, en cuanto corporación representativa de la nación, la responsabilidad política de otorgar derechos de soberanía. Tiene ella que discutir y adoptar resoluciones sobre las consecuencias de largo alcance que tal asentimiento implica de cara, por ejemplo, a las competencias de la propia Dieta Federal. En la Ley de Autorización para ratificar el ingreso en una comunidad de Estados reside la legitimación democrática tanto de la existencia de esa misma comunidad de Estados cuanto de sus atribuciones para adoptar resoluciones mayoritarias que vinculen a los Estados miembros. Ahora bien, de acuerdo con el impeativo de mutua consideración que de la fidelidad a la comunidad se desprende, el principio mayoritario halla su tope en los principios constitucionales y en los intereses elementales de los Estados miembros.

b) Así pues, la norma democrática no impide a la República Federal de Alemania adherirse a una comunidad interestatal que esté organizada con criterios supranacionales. Sin embargo, esta adhesión exige que se garanticen una legitimación y una influencia emanadas del pueblo incluso dentro de una confederación de Estados.

b 1) La Unión Europea, que se concibe a sí misma como unión de

los pueblos de Europa (art. A, párr. 2, TUE), es una asociación de Estados democráticos tendente a un desarrollo dinámico (véase, por ejemplo, art. B, párr. 1, último guión; art. C, párr. 1, TUE). De asumir tareas soberanas, ejerciendo para ello atribuciones de soberanía, serán en primerísimo lugar los pueblos de los Estados miembros quienes hayan de legitimar democráticamente esa medida, por conducto de sus parlamentos nacionales.

Según se van ampliando las funciones y competencias de la Comunidad, aumenta la necesidad de yuxtaponer a la legitimación y la influencia democráticas que se procuran a través de los parlamentos nacionales una representación de los pueblos de los diversos Estados en forma de Parlamento europeo, que, a título complementario, irradie un respaldo democrático para la política de la Unión Europea. Con la ciudadanía de ésta, instituida por el Tratado de Maastricht, se establece un nexo jurídico de concepción duradera entre los ciudadanos de los diversos Estados miembros que, si bien no posee intensidad equiparable a la de la común pertenencia a un Estado, confiere una expresión jurídicamente vinculante a la actual medida de comunidad existencial (véase, en particular, art. 8 b, párrs. 1 y 2, TCE). La toma de influencia que arranca de los ciudadanos de la Unión podrá desemocar en legitimación democrática de las instituciones europeas en la medida en que entre los pueblos de la Unión Europea se cumplan los requisitos correspondientes, a saber:

A menos que haya de quedar en principio de atribución formal, la democracia depende de la existencia de determinados requisitos prejurídicos, como la permanente libre confrontación de fuerzas sociales, intereses e ideas contrapuestos, en la cual pueden ir decantándose y transformándose incluso los objetivos políticos (cf. STCF, 5, 85 [135, 198, 205]; 69, 315 [344 y ss]) y a partir de la cual la opinión pública prefigura su voluntad política. Implica ello asimismo que los procedimientos resolutivos de los organismos que ejercen el poder soberano y las metas políticas perseguidas en cada caso se tornen visibles e inteligibles para la mayoría, así como que el ciudadano con derecho de voto pueda comunicarse en su propia lengua con el poder soberano a que está sometido.

Si es que no existen ya, tales condicionamientos efectivos podrán llegar a desarrollarse con el paso del tiempo en el marco institucional de la Unión Europea. Tal evolución dependerá, entre otros muchos factores,

de que en los objetivos de los órganos comunitarios y en sus procesos de decisión se participe desde el interior de las naciones. Partidos, corporaciones, prensa y radio serán tanto mediadores como factores de tal proceso de mediación, a partir del cual pueda formarse en Europa una opinión pública (cf. art. 138 TCE). También el Consejo Europeo se esfuerza por acrecentar la apertura y la transparencia en los procesos de decisión europeos (cf. Declaración de Birmingham: Una Comunidad próxima a los ciudadanos, párs. 2, 3; BullBReg, n.º 115, de 23-X-1992, p. 1058; Conclusiones finales de la Presidencia del Consejo Europeo en Edimburgo [11 y 12-XII-1992], pte. A, secc. 7, y anexo 3.º, BullBReg, n.º 140, de 28-XII-1992, pp. 1278 y 1284 y ss.).

b 2) En la asociación de Estados de la Unión Europea, la legitimación democrática tiene lugar, pues, en virtud de la *conexión* de la actuación de los órganos europeos con los parlamentos de los Estados miembros. A ello se suma, dentro del armazón institucional de la Unión Europea —en medida creciente según se van aproximando entre sí las naciones europeas—, la obtención de legitimación democrática a través de ese Parlamento europeo que eligen los ciudadanos de los Estados miembros. En la fase de desarrollo actual, a la legitimación por el Parlamento europeo le es inherente ya una función sustentadora, la cual cabría reforzar cuando ese Parlamento se eligiera conforme a una normativa electoral ceñida al art. 138, apdo. 3, TCE que coincidiese en todos los Estados miembros y cuando aumentara su influencia en la política y la legislación, se amplíen los fundamentos democráticos de la Unión y que también, al proseguir esta integración, se mantenga en los Estados miembros una democracia viva. El excesivo peso de las funciones y competencias confiadas a la responsabilidad de la asociación de Estados de Europa debilitaría en forma sostenida a la democracia en el plano estatal, de suerte que los parlamentos de los Estados miembros ya no podrían dotar de la legitimación suficiente a ese poder soberano incorporado por la Unión.

Pero si son —como en el presente— los pueblos de los Estados quienes, a través de los parlamentos nacionales, procuran la legitimación democrática, ello supone que a la expansión de funciones y competencias de las Comunidades Europeas le pone coto el principio democrático. Cada pueblo de un Estado es un punto de partida de un poder estatal referido a él mismo. Los Estados necesitan un deslinde de tareas propias suficientemente importantes, en las cuales pueda desplegarse y

articularse el pueblo del Estado respectivo en el marco de un proceso de formación de voluntad política legitimado y dirigido por él, para así hacer cobrar expresión jurídica a lo que —de manera relativamente homogénea— lo cohesiona en los ámbitos espiritual, social y político (cf. a este respecto H. Heller, *Democracia política y homogeneidad social*, Escritos reunidos, vol. II, p. 421 [427 y ss.]).

De lo antedicho se sigue que a la Dieta Federal alemana habrán de quedarle funciones y competencias de peso sustancial.

c) La asunción de soberanía por una asociación de Estados como la Unión Europea se basa en legitimaciones por parte de Estados que siguen siendo soberanos, los cuales actúan regularmente en el ámbito interestatal a través de sus gobiernos y, por ende, dirigen la integración. Esta tiene, pues, primordialmente una determinación gubernamental. Si tal soberanía comunitaria ha de asentarse sobre la formación de voluntad procurada por cada pueblo y, por lo tanto, democrática, se requerirá que sea ejercida por un órgano en el que deleguen los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, que, a su vez, están sometidos a control democrático. La misma promulgación de normas jurídicas europeas podrá estar —a despecho de lo necesario que efectivamente resulte un control democrático sobre los gobiernos— en manos de un órgano compuesto por delegados de los gobiernos de los Estados miembros, lo que equivale a decir de composición ejecutiva, en medida más amplia de lo que sería jurídico-constitucionalmente aceptable en el ámbito estatal.

3. Puesto que el ciudadano alemán con derecho de voto ejerce su derecho a participar en la legitimación democrática de las instituciones y los órganos a que compete el ejercicio de la soberanía fundamentalmente por vía de la elección de la Dieta Federal alemana, está claro que esta última ha de decidir respecto de la adhesión de Alemania a la Unión Europea, así como de la subsistencia y del desarrollo de ésta.

Se vulnera, consiguientemente, el art. 38 LF cuando una ley que abre el ordenamiento jurídico alemán para que permita la vigencia y aplicación inmediatas del derecho de las Comunidades Europeas —supranacionales éstas—, no estalece de manera suficientemente determinable los derechos transferidos con vistas a su incorporación ni el programa de integración previsto (cf. STCF, 58, 1 [37]). No constando en qué grado y proporciones haya aprobado el legislador alemán el desplazamiento en el ejercicio de derechos de soberanía, queda facilitada la

reinvindicación, por parte de las Comunidades Europeas, de funciones y competencias no mencionadas. Ello equivaldría a un otorgamiento general de plenos poderes, siendo, pues, una enajenación contra el cual brinda protección el art. 38 LF.

Teniendo en cuenta que el texto de un tratado de derecho internacional se ha de negociar con las partes contratantes, es obvio que no se han de poder postular, en cuanto a determinación e intensidad de las estipulaciones contractuales, exigencias como las que de ordinario impone la reserva parlamentaria con respecto a una ley (cf. Sentencias del TC, 77, 170 [231 y s.]). Lo decisivo es que la adhesión de la República Federal de Alemania y los derechos y deberes resultantes —en particular, la inmediata entrada en acción, con carácter jurídicamente vinculante, de las Comunidades Europeas en el espacio jurídico interestatal— quedan deslindadas de manera previsible para el legislador en el tratado, que las normaliza en la Ley de Ratificación de modo suficientemente determinable (Cf. Sentencias TC, 58, 1 [37]; 68, 1 [98 y s.]). Ello significa, al propio tiempo, que las posteriores modificaciones esenciales del programa de integración establecido en el Tratado de la Unión y de sus facultades para actuar ya no se ven cubiertos por la Ley de Ratificación de este Tratado (cf. antes citada STCF, 58, 1 [37]; 68, 1 [98 y s.]; Mosler, en: *Manual de Derecho Político*, vol. VII [1992], art. 175; n.º marg. 60). Si instituciones u órganos europeos dieran en gestionar o desarrollar el Tratado de la Unión de manera que no quedase cubierto por el Tratado en que se funda la Ley de Ratificación, no serían vinculantes en la jurisdicción alemana los actos jurídicos que de él se desprendiesen. Los órganos del Estado alemán tendrían impedimento de índole jurídico-constitucional para aplicar tales actos jurídicos en Alemania. En consecuencia, el Tribunal Constitucional alemán está examinando si los actos jurídicos de instituciones y órganos europeos respetan las fronteras de los derechos de soberanía a ellos otorgados o si, por el contrario, rompen ese marco (cf. STCF, 58, 1 [30 y s.], 75, 223 [235, 242]).

II

En la medida en que es objeto de verificación en el presente procedimiento, el Tratado de la Unión satisface los requisitos antedichos.

Ya se ha dicho que el Tratado de la Unión sirve de fundamento a una

asociación de Estados con vistas a lograr una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa, organizados en Estados (art. A de la TUE), pero no un Estado cimentado en un pueblo europeo. Dado este contenido, no se plantea la interrogante, formulada por el recurrente indicado en el punto 1, a saber: si la Ley Fundamental permite o excluye la adhesión de Alemania a un Estado europeo. Se trata de enjuiciar únicamente la Ley de Ratificación de la adhesión de Alemania a una asociación de Estados.

1 a) Los Estados miembros fundaron la Unión Europea con el fin de ejercer mancomunadamente la soberanía. En su resolución adoptada en Edimburgo en los días 11 y 12 de diciembre de 1992 (parte B, anexo 1, BullBReg, n.º 140, de 28-XII-1992, p. 1290), los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo subrayaban que, en el marco del Tratado de la Unión Europea, ciertos Estados independientes y soberanos habían resuelto libremente ejercer en común algunas de sus atribuciones, de acuerdo con los tratados vigentes. En consecuencia, el Tratado de la Unión tiene presentes la independencia y la soberanía de los Estados miembros por cuanto compromete a la Unión a respetar la identidad nacional de los Estados miembros (art. F, apdo. 1, TUE; cf. además Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Birmingham, 16-X-1992, BullBReg, n.º 115, de 23-X-1992, p. 1057), dotando a la Unión y a las Comunidades Europeas, según la norma de la competencia única restringida, tan sólo de determinadas competencias y facultades (art. E TUE; art. 3 B, apdo. 1, TCE) y erigiendo acto seguido a la norma de subsidiariedad en principio jurídico vinculante para la Unión (art. B, pár. 2, TUE) y para la Comunidad Europea igualmente (art. 3 B, apdo. 2, TCE).

Adónde pueda conducir en definitiva al proceso integrador europeo, tras otras tantas enmiendas al Tratado, aun estando insinuando quizás en la clave «Unión Europea» como disposición a una integración suplementaria, es cosa que a fin de cuentas no está resuelta en el objetivo que se menciona (Delors, *Perspectivas de desarrollo de la Comunidad Europea*, en: *Sobre política e historia actual [Suplemento de «Das Parlament»]*, 1/93, p. 3 [4]). De cualquier modo, en el momento presente no existe proyecto de fundar unos «Estados Unidos de Europa» comparables a los Estados Unidos de América (cf. Discurso del Canciller federal, Colonia, 6-V-1993, BullBReg, n.º 39, de 17-V-1993, p. 341 [343 y s.]). El nuevo art. 88-1, incluido en la Constitución francesa con vis-

tas al Tratado de la Unión, también habla de Estados miembros que ejercen en común algunas de sus competencias en el seno de la Unión Europea y en el de las Comunidades Europeas.

Las competencias y atribuciones otorgadas a la Unión Europea y a las correspondientes Comunidades, en la medida en que se ejercen a través de la salvaguardia de derechos de soberanía, son, en lo esencial, actividades propias de una comunidad económica. En este sentido, son campos de actividad fundamentales de la Comunidad Europea la unión aduanera y la libre circulación de mercancías (art. 3, letra a, TCE), el mercado interior (art. 3, letra c, del TCE), la aproximación de las legislaciones en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común (art. 3, letra h, TCE), la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (art. 3a, apdo. 1, TCE) y la creación de una unión monetaria (art. 3, apdo. 2, TCE). Fuera de las Comunidades Europeas, la colaboración es de índole intergubernamental, sobre todo por lo que respecta a las políticas exterior y de seguridad, así como a los ámbitos de la justicia y de asuntos de interior (cf., más arriba, B 2 c).

Así pues, la República Federal de Alemania es, incluso después de la entrada en vigor del Tratado de la Unión, miembro de una asociación de Estados cuyo poder comunitario se deriva de los Estados miembros, no pudiendo ejecutarse de manera vinculante en el ámbito de soberanía alemana sino en virtud de la orden alemana de aplicación jurídica. Alemania es uno de los «señores de los tratados», que justificaron su vinculación al Tratado de la Unión, suscrito «por un período de tiempo ilimitado» art. Q TUE) con la voluntad de ser miembros a largo plazo, aunque, en definitiva, podrían anular tal pertenencia en virtud de un acto en sentido contrario. En Alemania, la vigencia y la aplicación del derecho europeo van a depender de la orden de aplicación jurídica de la Ley de Ratificación. Con ello, Alemania conserva la cualidad de Estado soberano por derecho propio, así como el estatuto de igualdad soberana con otros Estados que define el art. 2, n.º 1, de la Carta de las Naciones Unidas, de 26-VI-1945 (BGBl. 1973, II, p. 430).

b) La necesaria influencia por parte de la Dieta Federal queda garantizada por lo pronto por el hecho de que, según el art. 23, apdo. 1, LF, para la adhesión de Alemania a la Unión Europea y para el perfeccionamiento de ésta mediante modificación de los fundamentos contractuales o mediante ampliación de sus competencias se requerirá una ley que, cumpliéndose los requisitos del apdo. 3, tendrá que hallar el res-

paldo de las mayorías cualificadas que menciona el art. 79, apdo. 2, LF. Ello aparte, la Dieta Federal interviene en la salvaguardia de los derechos de Alemania como miembro de los órganos europeos. Según el art. 23, apdos. 2 y 3, LF y de la Ley de Cooperación del Gobierno federal y de la Dieta Federal en asuntos de la Unión Europea, de 12-III-1993 (BGBl., I, p. 311), promulgada esta última con vistas a la aplicación de aquélla, la Dieta Federal colabora en la formación de voluntad de la Federación en tales asuntos. Estas competencias compartidas serán asumidas por el Gobierno federal y la Dieta Federal en un sentido de fidelidad orgánica.

La Dieta Federal influye, por último, en la política europea del Gobierno federal incluso en el sentido de la responsabilidad parlamentaria de éste (arts. 63 y 67 LF —cf. STCF, 68 1 [109 y s.]). Esta función creativa y de control, que la Dieta Federal asume fundamentalmente en el plano de la negociación pública, da lugar a un debate de la opinión pública y de los partidos políticos acerca de la política europea del Gobierno federal, convirtiéndose, pues, en un factor para la decisión electoral de los ciudadanos.

Aun los gobiernos de los Estados miembros subrayaron, con motivo de la firma del Tratado de la Unión, la gran importancia que en la Unión tienen los parlamentos de los Estados particulares. Su declaración sobre el papel de los parlamentos de los Estados particulares en la Unión Europea (BGBl., 1992, II, p. 1321) pone de manifiesto la necesidad de una mayor participación de los parlamentos de los Estados particulares en las actividades de la Unión Europea, comprometiendo a los gobiernos a que informen oportunamente a los parlamentos sobre las propuestas de la Comisión, para permitirles su examen.

2. El Tratado de la Unión satisface los requisitos de certeza por cuanto normaliza de modo suficientemente previsible el curso del futuro cumplimiento, esto es: la posible incorporación de las competencias de soberanía otorgadas (cf. STCF, 58, 1 [37]; 68, 1 [98 y s.]). En ello se funda la responsabilidad parlamentaria de la Ley de Ratificación. El temor del recurrente de que la Unión Europea pueda, en virtud de sus ambiciosas metas, convertirse un día en unión política con derechos soberanos no predeterminables carece de fundamento. El Tratado de la Unión hace suyo y refuerza el principio de la atribución limitada de competencias que ya tenía validez antes en las Comunidades Europeas (a); este principio no es cuestionado por el art. F, apdo. 3, TUE, que no

establece competencias en materia (b); las posibilidades de asignar funciones y atribuciones suplementarias a la Unión Europea y a la Comunidad Europea quedan restringidas por obra de reglamentaciones suficientemente precisas (c); y en la medida en que se regula la evolución hacia la Unión Monetaria Europea, existe al respecto una normativa suficientemente previsible (d, c, f).

a) Según el art. B, pár. 2, TUE, los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos en éste. El Parlamento europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia sólo podrán actuar, según el art. E TUE cuando y en la medida en que les confiera competencias y facultades una norma contractual en ese sentido. Con arreglo al art. D TUE, el Consejo Europeo ha de limitarse a dar a la Unión los impulsos necesarios para desarrollo y a definir las orientaciones políticas generales de este desarrollo. Cuando se requieran actos legislativos, habrá de recurrirse a los actuales fundamentos contractuales de la atribución de competencias.

La apertura de campos de actividad para las Comunidades Europeas se ciñe desde siempre a la norma de que las Comunidades sólo puedan actuar en virtud del Tratado y de la secuencia cronológica en él prevista (art. 3 TCEE, ahora: art. 3 del TCE, art. 2 TCEEA), de manera que no cabe inferir la atribución a partir de la función. Así sigue siendo aun después de entrar en vigor el Tratado de la Unión. Este principio de la atribución limitada de competencias (cf. Oppermann, *Derecho europeo*, 1991, n.º marg. 432) se ve recobrado en el art. 4, apdo. 1, pár. 2, TCE y el art. 3, apdo. 1, pár. 2, TCEEA, que establece que cada organismo comunitario actuará según las facultades que le haya asignado el Tratado, así como en el art. 189, apdo. 1, TCE y en el art. 161, apdo. 1, TCEEA, que autorizan los actos jurídicos de los órganos comunitarios tan sólo en la medida acordada por el Tratado. Tampoco se ve afectada por el Tratado de la Unión la frase inicial del art. 3 TCECA, que dice que los órganos de la Comunidad cumplirán sus cometidos en el marco de sus respectivas competencias, así como dispone el art. 5, apdo. 1, TCECA, que compromete a la Comunidad a cumplir su cometido en las condiciones previstas en el Tratado y mediante a intervenciones limitadas.

A estas disposiciones heredadas se añade el nuevo art. 3 a TCE, que, en relación con las futuras políticas económica (apdo. 1) y monetaria

(apdo. 2) de la Comunidad Europea pone en claro que la Comunidad tampoco podrá actuar sino en las condiciones y según el ritmo previsto en el Tratado. El art. 4 A TCE hace extensivo este principio al SEBC y al BCE, y el art. 4 B TCE al Banco Europeo de Inversiones.

La nueva norma fundamental del art. 3 B del TCE corrobora asimismo en su primer párrafo que la Comunidad sólo actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste le asigna. La subsiguiente regulación del principio de subsidiariedad (art. 3 B, pár. 2, TCE) y del principio de proporcionalidad (art. 3 B; pár. 3 TCE) están configuradas como límites para el ejercicio de competencias. En Edimburgo, durante los días 11 y 12-XII-1992, en el marco de una concepción general para la aplicación del principio de subsidiariedad (pte. A, anexo 1, de las Conclusiones finales de la Presidencia [BullBReg, n.º 140, de 28-XII-1992, p. 1280]), el Consejo Europeo subrayó que el art. 3 B, pár. 1, TCE establecía unos límites estrictos de cara a la actuación de la Comunidad. Afirmaba que la exigencia de una asignación contractual de competencias siempre fue rasgo fundamental del ordenamiento jurídico comunitario y que si la competencia de los Estados particulares era la regla, la de la Comunidad constituía la excepción.

Por otro lado, el Tratado CE diferencia netamente índole e intensidad de las atribuciones otorgadas en cada caso. Los arts. 105 A, 109 M TCE prefiguran detalladamente la vía, en tres etapas hacia una unión monetaria en las condiciones de su creación y en la asignación progresiva de funciones. La política económica común, por el contrario, queda reducida en lo esencial a un cometido coordinador (art. 3 A y art. 102 A y ss. TCE). En campos de actividad singulares (art. 3, letras m, n, o, p y s, TCE), la Comunidad deberá limitarse al «fomento» o una «contribución», pues en ese terreno, las medidas comunitarias sólo están permitidas de cara al fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros o bien para apoyar o complementar su quehacer en los ámbitos en cuestión (comparar al respecto los arts. 126, 128 y 129 TCE, Consejo Europeo, reunión de Edimburgo, Conclusiones finales de la Presidencia, loc. cit., p. 1281, observ. 1). En las nuevas disposiciones de los arts. 126 a 129 TCE y en relación con los ámbitos de la educación, formación profesional y juventud, de la cultura y de la sanidad, la actividad de la CE se reduce a postular la cooperación entre los Estados miembros y el apoyo de sus medidas, quedando excluida explíci-

tamente la armonización de las normas jurídicas y administrativas de los Estados miembros. De ahí que tales medidas armonizadoras según el espíritu de los objetivos específicos de esos artículos no puedan apoyarse en el art. 235 TCE (todo ello según el Consejo Europeo de Edimburgo, loc. cit.).

b) Este sistema de regulación no se ve quebrantado ni trastocado por el art. F, apdo. 3, TUE. Ahora bien, se lesionaría la exigencia de una suficiente determinación legal suficiente en los derechos de soberanía otorgados y, por ende, de la responsabilidad parlamentaria de tal otorgamiento de derechos si el art. F, apdo. 3, TUE reconociese una competencia en materia de competencias a la Unión Europea en cuanto asociación de Estados soberanos. El art. F, apdo. 3, TUE no autoriza, sin embargo, a la Unión a dotarse *motu proprio* de los recursos financieros y demás medios de actuación que considere necesarios para alcanzar sus objetivos. Antes bien, en el art. F, apdo. 3, TUE se enuncia simplemente la intención programática de que los Estados miembros —que forman la Unión— dotarán de los medios suficientes a la Unión según los procedimientos necesarios en cada caso. Si cualesquiera órganos europeos interpretasen y aplicasen el art. F, apdo. 3, TUE en sentido contrario al de ese contenido del Tratado que hallara cabida en la Ley alemana de Ratificación, tal actuación no estaría amparada por esta Ley, resultando, pues, no vinculante jurídicamente en el interior del Estado miembro alemán. Los órganos del Estado alemán habría de negarse a acatar los posibles actos jurídicos que se basasen en tal aplicación del art. F, apdo. 3, TUE.

b 1) Contra el reconocimiento de una competencia en materia de competencias a la Unión en virtud del art. F, apdo. 3, TUE milita ya el que el Tratado de la Unión no deja vislumbrar en ningún lugar la unánime voluntad de las partes contratantes de dar a la fundación de esta Unión el carácter de sujeto jurídico autónomo, que sea titular de competencias propias. A juicio del Gobierno federal, la Unión carece de personalidad jurídica aparte en relación tanto con las Comunidades Europeas cuanto con los Estados miembros. Este punto de vista lo ha confirmado el propio Director general Sr. Dewost en la vista oral.

b 2) Del tenor literal del art. F, apdo. 3, TUE, que dice que la Unión «se» dotará de los medios, tampoco cabe concluir la titularidad de la competencia en materia de competencias. La Unión «se» dota de medios en la misma medida en que «se» fija objetivos en el art. B. El Tratado

de la Unión entiende ahí a la Unión no ya como sujeto jurídico autónomo, sino como denominación aplicable a los Estados miembros que actúan en común. Ellos le señalan contractualmente a la Unión objetivos y recursos.

b 3) Interpretar el art. F, apdo. 3, TUE asignando a la Unión una competencia en materia de competencias estaría en contradicción, además, con la voluntad, permanentemente expresada por las partes contratantes, de cimentar por medio del Tratado el principio de atribución limitada de competencias y de delimitar claramente algunas normas de competencia. En cuanto fundamento de una competencia en materia de competencias, el art. F, apdo. 3, TUE entrañaría la superposición y sustracción de significado en larga medida para todo el sistema competencial del Tratado de la Unión, incluidos los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, amén de los acuerdos subsiguientes y del acta de modificación y ampliación de tales tratados. A ello se opone también el art. M TUE, que excluye una modificación implícita de los tratados existentes por obra del Tratado de la Unión.

b 4) Derivar una competencia en materia de competencias del art. F, apdo. 3, TUE entraría, además, en contradicción con la decisión de los Estados miembros de no integrar en la estructura decisoria supranacional las políticas exterior y de seguridad ni los ámbitos de justicia e interior. En caso de que cupiera realizar los objetivos del art. B, guiones 2 y 4, TUE en concordancia con el art. F, apdo. 3, TUE, con atribuciones soberanas propias de la Unión, no se comprendería por qué el art. K 9, TUE somete a una previa ratificación por los Estados miembros incluso la transferencia simplificada de algunas acciones en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior a la competencia de la Comunidad Europea. De manera similar, el art. B, guión 5, TUE prevé, de cara a la ampliación del acervo comunitario, que tras el procedimiento indicado en el art. N, apdo. 2, TUE —es decir: la revisión del Tratado que requiera ratificación— se examine en qué medida las políticas y forma de cooperación introducidas por este Tratado se hayan de revisar con el fin de garantizar la eficacia de los mecanismos y órganos de la Comunidad.

b 5) Por último, al art. F, apdo. 3, TUE le falta el complemento jurídico-procesal que acaso podría convertirlo en norma competencial. En los tratados comunitarios, siempre que se trata de normas competenciales se transfiere un derecho decisorio determinado a un órgano

determinado, regulándose el procedimiento decisorio y, en particular, la participación de otros órganos. Por lo demás, se determina regularmente hasta la mayoría necesaria para la adopción de decisiones. Sirve para ejemplificar modélicamente este extremo la norma de ampliación de competencias contenida en el art. 235 TCEE. Este tipo de estructura no es precisamente la que presenta por el art. F, apdo. 3, TUE.

El art. F, apdo. 3, TUE tampoco se puede enriquecer, según alega el recurrente, apelando al art. 145 y al art. 148, apdo. 1, TCE, con esa determinación de la competencia orgánica y del procedimiento de decisión que es indispensable para una norma competencial. Ambos preceptos sólo tienen validez en el ámbito del Tratado CE. En los restantes pilares de la Unión, únicamente podrían imponerse por obra de un mandato contractual expreso. Las normas referenciales del art. J.11, apdo. 1, y del art. K.8, apdo. 1, TUE no citan, ciertamente, el art. 145 ni el art. 148, apdo. 1, TCE. Ni siquiera dentro del ámbito de aplicación del Tratado CE podrían estas disposiciones izar al art. F, apdo. 3, TUE a la categoría de competencia en materia de competencias. El art. 145, guión 2, TCE no establece un poder de decisión a favor del Consejo, sino que presupone que ese poder ha quedado establecido de otra manera, «de acuerdo con las disposiciones del Tratado» (cf. asimismo art. 4, apdo. 1, párr. 2, TCE). El art. 148, apdo. 1, TCE prevé —en cuanto norma absorbida— la adopción de acuerdos por mayoría simple, tratándose de poderes de decisión del Consejo otorgados de otra manera, pero lo cierto es que no toca para nada la norma de la transferencia de atribuciones particulares.

b 6) De manera análoga, no sólo el Gobierno federal y la Dieta Federal, sino también los Estados miembros y la Comisión de las Comunidades Europeas coinciden en el criterio jurídico de que el Tratado de la Unión no dota a la Unión de competencia en materia de competencias. Las conclusiones finales de la Presidencia del Consejo Europeo en la reunión de los días 11 y 12-XII-1992 en Edimburgo no se oponen a ello.

En su declaración con respecto a los recursos de anticonstitucionalidad, el Gobierno federal decía que el art. F, apdo. 3, TUE no dota a la Unión de competencia en materia de competencias, sino que tan sólo contiene una declaración programática de intenciones. La Sra. Seiler-Albring, Secretaria de Estado para Asuntos Exteriores, calificó, en el comité especial de la Dieta Federal sobre la «Unión Europea (Tratado de

Maastricht)», de tesis programática a la norma en cuestión que había de concretarse aún mediante de negociaciones (cf. Acta de la 2.^a Sesión del comité especial, 29-X-1992, acta 2/15).

La Dieta Federal alemana se muestra, en su recomendación de resolución y en el informe del comité especial sobre la «Unión Europea (Tratado de Maastricht)», de 1-XII-1992 (Impresos DF, 12/3895), de ese mismo parecer:

«Este comité tiene interés en hacer constar que el art. F, apdo. 3, según el cual la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas no supone que se atribuya a la Unión una competencia en materia de competencias. Se trata de una tesis programática, y no de una norma de atribución de competencias. El art. F, apdo. 3, se ha de entender en relación con el art. B, último párrafo, que vincula la actividad de la Unión a las condiciones y ritmos previstos en el Tratado y al respeto del principio de subsidiariedad» (loc. cit., p. 17).

El Gobierno federal ha comprobado —y así se lo ha comunicado a la Sala— que su punto de vista en la interpretación del art. F, apdo. 3, TUE es compartido por los restantes Estados miembros.

A juicio de la Comisión igualmente, el art. F, apdo. 3, TUE —según expuso el Director General Sr. Dewost en la vista oral— no establece competencia ninguna y menos aún una competencia en materia de competencias a favor de la Unión.

No se oponen a esta interpretación del asunto las conclusiones finales de la Presidencia del Consejo Europeo con motivo de la reunión de Edimburgo, en los días 11 y 12-X-1992 (parte A, anexo 1 [BullBreg, n.º 140, de 28-XII-1992, pp. 1280 y ss.]). Si bien se dice en ellas, en relación con el principio de subsidiariedad que éste no debería cuestionar el principio sentado en el art. F, apdo. 3, TUE, tal constatación guarda relación con el enunciado general de que la aplicación del principio de subsidiariedad no ha de afectar a los principios tradicionales del derecho comunitario (principio de atribución limitada de competencias, salvaguarda del acervo comunitario, prioridad del derecho comunitario). Entre estas normas tradicionales no figura precisamente una competencia en materia de competencias en favor de la Comunidad. En el entor-

no inmediato de este enunciado se reconoce, además, expresamente que en cada situación tendrán que haberse otorgado por el Tratado competencias comunitarias, como ya establecía el art. 3 B, apdo. 1, TCE. Las mismas líneas maestras de la aplicación del principio de subsidiariedad vuelven a subrayar, remitiéndose al art. 3 B, apdo. 1, TCE, el principio de la asignación contractual de competencias. Pero, sobre todo, han corroborado los jefes de Estado y Gobierno reunidos en el Consejo Europeo la concepción general de los Estados miembros de que los propios Estados seguirán siendo los «señores» de los tratados y de su desarrollo (cf.. STCF, 75, 223 [242]) (pto.B, anexo 1, de la Conclusión final de la Presidencia, loc. cit., p. 1290).

c) Los Estados miembros le han señalado unos objetivos a la Unión Europea en el art. B TUE, indicando que tales objetivos sólo podrán alcanzarse conforme a las disposiciones del Tratado de la Unión. Por lo demás, deslindaron detalladamente las funciones y competencias de las tres Comunidades Europeas y limitaron a la salvaguardia de aquéllas los órganos e instituciones europeos (cf. art. E TUE, así como art. 3, apdo. 1, art. 4, apdo. 1, párr. 2, art. 4 A y art. 4 B TCE). Las enmiendas y ampliaciones de tales atribuciones de funciones y competencias se hallan supeditadas a su previo acuerdo formal, mientras que las posibilidades de un desarrollo jurídico ulterior se ven limitadas al fundamento del Tratado actual (STCF, 75, 223 [240 y ss.]). De acuerdo con ello, el art. B, guión 5.º, TUE establece un nexo entre el desarrollo del acervo comunitario y los procedimientos de enmienda del Tratado que contiene el art. N TUE. El asentimiento de los Estados miembros por cierto que podrá expresarse, aparte de en el procedimiento formal de enmienda del Tratado (art. N TUE), según una serie de disposiciones concretas del Tratado, incluso mediante un procedimiento abreviado (cf. en particular art. K.9 TUE, art. 8 E, apdo. 2, art. 201, apdo. 2, TCE). Ahora bien, cada una de tales enmiendas o ampliaciones del Tratado presupone que los Estados miembros den su aprobación conforme a sus ordenamientos jurídico-constitucionales. El art. 23, apdo. 1, párr. 2, LF exige una ley federal para cada ulterior transferencia de derechos soberanos. Las modificaciones de las bases contractuales de la Unión y disposiciones análogas por las cuales se altere o amplíe el contenido de la Ley Fundamental o se hagan posibles tales modificaciones o ampliaciones requerirán, según el art. 23, apdo. 1, párr. 3, y el art. 79, apdo. 2, LF, el asentimiento de dos tercios de los miembros de la Dieta Federal.

d) Con los pasos para su cumplimiento en él establecidos, el Tratado de la Unión es asumible por la Dieta Federal por cuanto regula la evolución hacia la Unión monetaria Europea y su existencia.

d 1) Según el título VI, cap. 2, del Tratado CE, la Unión Monetaria está concebida como comunidad de estabilidad, cuyo principal objetivo será mantener la estabilidad de los precios (art. 3 A, apdo. 2, art. 105, apdo. 1, frase 1, TCE). De ahí que según el art. 109 E, apdo. 2, letra a, guión 2.º, TCE, cada Estado miembro haya de aprobar, si es necesario, antes de pasar a la segunda fase de realización de la Unión Económica y Monetaria, programas plurianuales destinados a garantizar la convergencia duradera que se considera necesaria, en particular en lo que se refiere a la estabilidad de los precios y a la solidez de las finanzas públicas. El Consejo evaluará, de acuerdo con el art. 109 E, apdo. 2, letra b, TCE, los progresos realizados en materia de convergencia económica y monetaria. Los criterios de la evolución de la unión económica y monetaria se exponen fácilmente en el art. 109 J, apdo. 1, TCE, y están precisados cuantitativamente en el Protocolo sobre los criterios de convergencia. El art. 6 de este Protocolo supedita la estipulación de los detalles de tales criterios al acuerdo unánime del Consejo. El cumplimiento de tales criterios de convergencia es requisito previo para el paso de un Estado miembro a la tercera fase de la Unión Monetaria.

d 2) Aunque en el momento actual no sea previsible la evolución que vaya a seguir la Unión Monetaria en sus diversas fases en cuanto a su impacto económico sobre los Estados miembros participantes y en el calendario futuro, lo cierto es que la Ley de Ratificación del Tratado de la Unión satisface los requisitos de lo que resulta parlamentariamente defensible.

(1) El Tratado de la Unión Europea representa un acuerdo de derecho internacional sobre una confederación de Estados miembros orientada a su propio desarrollo. Dependerá de los Estados miembros colmar constantemente de vida al Tratado. El cumplimiento y el desarrollo del Tratado habrán de sustentarse en la voluntad de las partes contratantes. Por eso en el art. N TUE se prevé que cada Estado miembro pueda presentar proyectos de revisión de los Tratados, que entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificados por todos los Estados miembros de conformidad con respectivas normas constitucionales. En 1966 se convocará una conferencia de revisión, en la que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros examinarán las disposiciones del

Tratado, de conformidad con los objetivos establecidos en los arts. A y B. Entre tales objetivos figuran, por ejemplo, la proximidad de las decisiones a los ciudadanos y la realización de los objetivos únicamente según las disposiciones del Tratado y el principio de subsidiariedad. Pero el cumplimiento de los tratados vigentes también dependerá de la disposición de los Estados miembros a cooperar. La Unión Económica y Monetaria prevista en los arts. 102 A y ss. TCE, habida cuenta del condicionamiento recíproco de la Unión Monetaria acordada en el Tratado y su presupuesto desarrollo hacia una Unión Económica, tampoco podrá realizarse si no media una seria y permanente disposición a cumplirlo por parte de todos los Estados miembros.

En el marco de tal condicionamiento del contenido del Tratado y de las convergencias efectivamente presupuestas, el momento del paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (art. 109 J, apdo. 4, TCE) también se habrá de entender antes como la previsión de objetivo que como una fecha jurídicamente susceptible de imposición. Sin duda, los Estados miembros tienen contraída según el derecho europeo la obligación de realizar un serio esfuerzo por alcanzar esa fecha mencionada en el Tratado. El Director General Sr. Dewost, confirmaba ya durante la vista oral que la fijación de fechas orientadoras cobra, según una tradición comunitaria consolidada, su sentido profundo en impulsar y acelerar el proceso integrador más que en la realización a toda costa de tal integración observando los plazos (cf., por ejemplo, art. 8 A TCEE, introducido por el Acta Unica Europea, y la correspondiente declaración de la Conferencia final de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de los días 17 a 28-II-1986).

El propio Tratado CECA pone en manos de los Estados miembros la posterior evolución de la Unión Europea. Es, según el art. A TUE, uno de los fundamentos de la Unión, pero, de acuerdo con el art. 97 TCECA, expirará en el año 2002, haciendo necesario, pues, un nuevo entendimiento entre los Estados miembros.

(2) Ello aparte, el compromiso contraído por el Banco Central Europeo de dar prioridad al objetivo de garantizar la estabilidad de los precios (art. 3 A, apdo. 2, art. 105, apdo. 1, TCE) satisface la obligación constitucional especial de la República Federal de Alemania en cuanto Estado miembro de la Comunidad Europea (art. 88, apdo. 2, LF). Tal obligación constitucional es importante dentro de la Comunidad europea por cuanto ésta tiene carácter de comunidad jurídica y en ella, de

acuerdo con el art. 5 TCE, rige el principio de la cooperación leal. Tal principio no sólo vincula a los Estados miembros con la Comunidad, sino que además también impone a los órganos comunitarios los correspondientes deberes de cooperación leal con los Estados miembros (cf. Resolución del Tribunal de Justicia Europeo de 13-VII-1990 en la causa C-2/88 Imm., Recop. 1990 I, p. 3367). Este deber de lealtad lo ha explicado el Director General Sr. Dewost durante la vista oral, diciendo que los órganos comunitarios siempre se toman en serio los insistentes llamamientos acerca de los obstáculos de derecho constitucional de los Estados miembros y que se esfuerzan siempre por hallar soluciones que tengan en cuenta el derecho constitucional del Estado miembro.

(3) El afán de la Dieta Federal alemana por reservarse una valoración propia de cara al paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y oponerse, por ende, a un debilitamiento de los criterios de estabilidad puede encontrar su fundamento, ante todo, en el art. 6 del Protocolo sobre los criterios de convergencia. En éste, la regulación de los detalles de los criterios de convergencia estipulados en el Tratado en discrepancia con las definiciones del Protocolo quedaba supeditada a la decisión unánime del Consejo. Ello significa, por un lado, que el Consejo no puede recurrir, en cuanto tales, a los criterios mencionados en el art. 109 J, apdo. 1, TCE; máxime, por cuanto de otro modo no sería realizable el concepto fundamental de la Unión Monetaria en cuanto comunidad con vocación de estabilidad (considéandose sexto del preámbulo del Tratado de la Unión; art. 3 A, apdos. 2 y 3, art. 105, apdo. 1, TCE). Por otro lado, del art. 6 del Protocolo sobre los criterios de convergencia se infiere que la evolución —en que, según el art. 109 J, apdo. 2, TCE ha de apoyar el Consejo sus recomendaciones— de si determinados Estados miembros cumplen o no los criterios de convergencia que requiere la adopción de una moneda única no deberá soslayar tales criterios en base a meras decisiones mayoritarias. Antes bien; la exigencia de esa mayoría sólo podrá significar que en el marco de las evaluaciones, valoraciones y pronósticos restantes se pueden despejar por mayoría las diferencias de puntos de vista. Eso mismo es aplicable cuando el Consejo, en la formación de Jefes de Estado y Gobierno, debe basar en tales recomendaciones sus decisiones mayoritarias, definidas en el art. 109 J, apdos. 3 y 4, TCE. Sin perjuicio de los márgenes de evaluación, valoración y pronóstico que le correspondan, el texto del Tratado no autoriza al Consejo a apartarse del fundamento de su decisión en las

recomendaciones que define el art. 109 J, apdo. 2, TCE ni, por consiguiente, de los criterios de convergencia señalados en el art. 109 J, apdo. 1, TCE y definidos con mayor precisión en el Protocolo sobre los criterios de convergencia. De este modo se garantiza que sin el asentimiento de Alemania —lo que quiere decir: sin intervención determinante de la Dieta Federal alemana— no se van a poder «debilitar» los criterios de convergencia en cuestión.

(4) El Protocolo sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria reconoce, además, que el carácter irreversible del paso a la tercera fase depende del trabajo preparatorio de los Estados miembros en cuestión. Tales trabajos preparatorios se orientan también en cada caso según el derecho constitucional nacional, pudiendo quedar supeditados a reserva parlamentaria (Oppermann, *El Tratado de la Unión de Maastricht —Una valoración jurídico-política*, en: Hrbek (ed.), *El Tratado de Maastricht en la controversia científica*, 1993, p. 103 [116], con refcia. a Pescatore, *La «nueva arquitectura europea» —Que viene después de Maastricht*, *Cahiers de l'IDHEAP*, n.º 90 [1992], p. 19 [27]). También en este sentido puede la Dieta Federal alemana hacer efectiva su voluntad de que la futura Unión Monetaria no comience su andadura sino cumpliéndose los requisitos de unos criterios de estabilidad estrictos y, de cualquier manera, en el marco del art. 23, apdo. 3, LF y de la resolución —que se aplicará según el principio de fidelidad orgánica— de 2-XII-1992 relativa a la Unión Económica y Monetaria en cuanto comunidad con vocación de estabilidad y también del escrito del Ministro federal de Finanzas de 2-IV-1993.

(5) Al ratificar el Tratado de la Unión, viene a resultar que la República Federal de Alemania no se somete, pues, a un «automatismo» hacia la Unión Monetaria de índole inabarcable y cuya marcha propia ya no se puede gobernar. El Tratado inaugura el camino hacia una futura integración gradual de la comunidad jurídica europea, camino en el que cada paso sucesivo dependerá de supuestos previsibles en cada momento para el parlamento, o bien de una nueva aprobación —en la cual cabrá la influencia parlamentaria— por parte del Gobierno federal.

e) La evolución de la Unión Monetaria está previsiblemente regulado —y es, por lo tanto, asumible desde el punto de vista parlamentario— incluso después de haber accedido a la tercera fase. El Tratado de la Unión regula la Unión Monetaria en cuanto comunidad comprometi-

da con una estabilidad duradera y que garantiza en particular la estabilidad del valor del dinero. Es cierto que no cabe predecir si efectivamente es posible garantizar de forma duradera la estabilidad del ECU sobre la base de las precauciones adoptadas en el Tratado. Ahora bien, el temor de que se malogren los desvelos en pro de la estabilidad, a consecuencia de lo cual podrían registrarse enseguida nuevas concesiones de los Estados miembros en el plano político-financiero, es demasiado poco tangible para que de ello se siga la indeterminación jurídica del Tratado. El Tratado señala proyectos a largo plazo, los cuales convierten el objetivo de estabilidad en criterio de la Unión Monetaria, pretenden —adoptando medidas institucionales— garantizar la realización de tal objetivo y, en definitiva, a modo de *última ratio*, tampoco se oponen a la separación de la Comunidad en caso de que se malogre la comunidad con vocación de estabilidad. Según el art. 105, apdo. 1 TCE, el objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. En el ejercicio de sus funciones, el SEBC goza de independencia, de acuerdo con el art. 107 TCE. Ya en el considerando sexto del preámbulo del Tratado de la Unión se expresa la firme determinación de los Estados miembros de basar en una moneda estable la construcción de la Unión Económica y Monetaria. El art. 2 TCE declara que la Comunidad Europea tendrá por misión, entre otras cosas, lograr un crecimiento no inflacionista y un alto grado de convergencia de los resultados económicos. La introducción y la realización de una política de cotizaciones monetarias y de tipos de cambio único que se prevén en el Tratado, se fijan en el art. 3 A, apdo. 2, TCE el objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios. Además de ello, el Tratado CE adopta medidas para que, en sus políticas económicas, los Estados miembros respalden y promuevan la estabilidad de la moneda europea. El art. 3 A, apdo. 3, TCE somete las acciones de los Estados miembros a los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, y una balanza de pagos estable (cf. asimismo art. 102 A, frase 2, TCE). Las políticas económicas de los Estados miembros se considerarán como una cuestión de interés común, y sus orientaciones generales serán coordinadas y supervisadas en virtud de una recomendación del Consejo (art. 103 TCE). El art. 104 TCE prohíbe, efectivamente, a los bancos centrales nacionales que otorguen a autoridades públicas o empresas públicas de los Estados miembros facilidades en cuanto a descubierto u otras facilidades crediticias, así como que adquieran

directamente de ellos títulos de deuda. No siendo con fines de inspección, no cabrá procurar a entidades públicas o empresas públicas de los Estados miembros acceso privilegiado a las instituciones financieras (art. 104 A TCE). El art. 104 A TCE excluye la posibilidad de que la Comunidad o un Estado miembro asuman compromisos de otro Estado miembro en lo tocante a autoridades públicas o empresas públicas o se presten a tal cosa, de manera que un Estado miembro no puede eludir sencillamente las consecuencias de una política financiera carente de seriedad. El art. 104 C TCE, por fin, impone a los Estados miembros, junto con el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en casos de déficit excesivo, la obligación de evitar un déficit público desmesurado, para cuyo fin los somete a la supervisión de la Comisión. En virtud de una recomendación de la Comisión, el Consejo podrá decidir si en un Estado miembro existe un déficit excesivo y tomar medidas con vistas a su reducción.

Esta concepción de la Unión Monetaria como comunidad con vocación de estabilidad es el fundamento y objeto de la Ley de ratificación alemana. Si la Unión Monetaria no acierta a desarrollar de forma continuada la estabilidad existente con ocasión del paso a la tercera fase, de acuerdo con el espíritu del mandato de estabilidad acordado, se apartaría la concepción del Tratado.

f) Por último, la relación objetiva entre la Unión Monetaria y una Unión Económica tampoco serviría para fundamentar la indeterminación del contenido del tratado. Admitiendo que hay razones de peso para que la Unión Monetaria sólo puede consumarse en términos de realismo político posibilista en la medida en que cuanto antes se la complete idóneamente mediante una Unión Económica, que rebase el marco de la coordinación de la política económica de los Estados miembros y de la Comunidad, tal realización presupone un procedimiento de enmienda del Tratado según el art. N TUE y, por consiguiente, una nueva sanción parlamentaria. En tal sentido, queda abierta actualmente la cuestión de si la Unión Monetaria dará origen a tal Unión Económica, o bien si la falta de voluntad de los Estados miembros de cara a una política económica comunitarizada, con el consiguiente «presupuesto dominante» de la Comunidad (cf. Seidel, *La Constitución de la Comunidad Europea después de Maastricht*», *EuR*, 1992, p. 125 [134]), determinará la futura renuncia a tal Unión Económica y la correspondiente modificación del Tratado.

Ello aparte, algunas opiniones autorizadas señalan que una Unión Monetaria —sobre todo entre Estados que son proclives a hacer una política económica y social activa— sólo se podrá conseguir, en definitiva, juntamente con una Unión política, que abarque todas las tareas económico-financieras de importancia, pero no independientemente de ella o como mero peldaño en la subida hacia ella. El Profesor Schlinsinger, presidente del Banco Federal, se manifestó en ese mismo sentido con ocasión de la vista oral. Tal noción podrá apoyarse también el proceso gradual hacia la unidad nacional alemana durante el siglo XIX: la unificación monetaria no precedió entonces a la unidad política en un estado nacional, sino que siguió a la formación de la Confederación de Alemania del Norte y a la del Imperio Alemán, en 1871, mediante la Ley de régimen monetario de 9-VII-1873 (RGBl. p. 233). Antes de ello existió, durante decenios la Unión Aduanera Alemana, y también se firmaban tratados y acuerdos comerciales relevantes a efectos económicos, pero no había ni confederación monetaria ni unidad monetaria (cf. E. R. Huber, Historia constitucional de Alemania a partir de 1789, vol. IV [1969], pp. 1053 y s.).

Con ello no se está planteando, empero, una cuestión jurídico-constitucional, sino política. Acordar y llevar a efecto la Unión Monetaria, sin una Unión política simultánea o inmediatamente subsiguiente es una decisión política que deberán asumir políticamente los órganos a quien incumba. Si se demostrase que la deseada Unión Monetaria no es factible en la realidad sin el correlato de una Unión política —aún no deseada—, se requerirá una nueva decisión política para saber cómo seguir adelante. Para tal decisión hay espacio jurídico, ya que, según el Tratado actual, la Unión Monetaria será tan incapaz de conducir automáticamente a una Unión política como a una Unión económica. Para ello se requerirá, por el contrario, una modificación del Tratado, la cual no se producirá sin que medie una decisión de los órganos estatales respectivos, incluida la Dieta Federal alemana. Esta decisión, a su vez, será políticamente asumible, en el marco, claro está, de lo constitucionalmente admisible.

3. El otorgamiento de funciones y competencias a los órganos europeos previsto en el Tratado de la Unión aún deja confiadas a la Dieta Federal suficientes funciones y competencias de peso político sustancial. El Tratado pone a esa dinámica de integración adicional implícita en él un límite suficientemente fiable, con el cual se salvaguarda un equilibrio entre la estructura decisoria gubernamental en el seno de la

asociación de Estados europeos y las reservas de decisión, así como los derechos de codecisión, de la Dieta Federal alemana.

a) Ahora bien, en la medida en que se dote al Banco Central Europeo de independencia con respecto a la Comunidad Europea y a los Estados miembros (art. 107 TCE), las posibilidades que la Dieta Federal —y, por lo tanto, los electores— tiene de influir en la asunción de derechos de soberanía a través de ciertos órganos europeos quedan casi enteramente invalidadas. Un ámbito político esencial, que mediante el valor del dinero sirve de apoyo a la libertad individual y mediante de la masa monetaria también determina las finanzas públicas y los ámbitos políticos que de ellas dependen, se sustrae así a las atribuciones orientadoras de los titulares de soberanía y —fuera de la modificación del Tratado— a la vez al control legislativo sobre ámbitos de funciones y medios de actuación. La independización de la mayoría de las funciones de la política monetaria cuando existe un banco central independiente emancipa a la soberanía estatal de la inmediata responsabilidad parlamentaria, así estatal como supranacional, a fin de sustraer el sistema monetario al intervencionismo de grupos de presión y a los mandatarios políticos interesados en la reelección (así se expresaba ya en el proyecto de ley gubernamental sobre el Banco Federal, Impresos DF, 2/2781, pp. 24 y s.).

Tal restricción de la legitimación democrática, que en los Estados miembros procede de los electores, atañe al principio democrático, si bien es compatible con el art. 79, apdo. 3 LF, en calidad de modificación de tal principio prevista en el art. 88, frase 2, LF. La adición al art. 88 LF, realizada con vistas a la Unión Europea, permite un traspaso de competencias del Banco Federal a un Banco Central Europeo, siempre y cuando éste satisfaga los «estrictos requisitos del Tratado de Maastricht y de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales en lo relativo a la independencia del Banco central y a la prioridad de la estabilidad del valor del dinero» (recomendación final e informe del Comité esp. «Unión Europea “Tratado de Maastricht”», de 1-XII-1992, Impresos DF, 12/3896, p. 21). Así pues, la voluntad del legislador de modificar la Constitución apunta a todas luces a dotar a la Unión Monetaria prevista en el Tratado de la Unión de un fundamento jurídico-constitucional, limitando empero al presente caso la concesión de las competencias e instituciones correspondientes, cuya independencia se reconoce en los términos expuestos. Tal modificación del principio de-

mocrático para garantizar la confianza en el valor de pago de una moneda es defendible, toda vez que tiene en cuenta la peculiaridad —ensayada en el ordenamiento jurídico alemán y acreditada también desde el Punto de vista científico—, de que un banco central independiente garantiza el valor del dinero y, por lo tanto, el fundamento económico general de la política presupuestaria estatal y para planificaciones y disposiciones privadas en la salvaguardia de las libertades económicas en mayor medida que órganos de soberanía cuyas posibilidades y medios de actuación dependen esencialmente de la cantidad y del valor del dinero disponible, y están sujetos al asentimiento a corto plazo de las fuerzas políticas. En tal sentido, la independización de la política monetaria en la competencia soberana de un banco central europeo independiente, la cual no es transferible a otros ámbitos de la política, satisface los requisitos jurídico-constitucionales que permiten modificar el principio democrático (cf. STCF, 30, 1 [24]; 84, 90 [121]).

b) Como se ha dicho, las restantes funciones y competencias de la Unión Europea y de las Comunidades que la forman, están descritas en el Tratado y, por ende, en la Ley de Ratificación alemana, circunscribiéndose a hechos concretos, de modo que las más ambiciosas metas que se detallan en el preámbulo y en el art. B TUE no justifican la salvaguardia de derechos soberanos, sino que únicamente afirman la intención política de realizar una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos. El Tratado de la Unión satisface, pues, ese imperativo —concomitante con la creciente densidad de integración— de no determinar las posibilidades de actuación de los órganos europeos tan sólo en sus objetivos, sino también en unos medios concretos, lo que equivale a deslindar objetivamente sus funciones y competencias.

El Tratado de la Unión y, en especial, el Tratado CE se rigen por el principio de atribución limitada de competencias (cf., más arriba, 2 a). De acuerdo con él, cabrá interpretar ciertamente una determinación particular, por la cual se asignen funciones y competencias, con vistas al cumplimiento de los objetivos del Tratado. Pero el propio objetivo del Tratado no bastará para justificar ni ampliar funciones y competencias (H. P. Ipsen, Derecho Comunitario europeo, 1972, p. 559). Además, el Tratado de la Unión, al remitirse expresamente a la exigencia de una modificación del Tratado (art. N TUE) o una ampliación del mismo (art. K.9 TUE), marca la divisoria entre un desarrollo jurídico en el interior de los tratados —a propósito del desarrollo jurídico judicial, cf. STCF,

75, 223 [240 y ss.]— y una legislación que supere los límites de los Tratados y que no esté respaldada por el derecho de los Tratados actualmente vigente. A este criterio viene a referirse el art. 23, apdo. 1, LF cuando exige una Ley de Autorización para cualquier enmienda a los fundamentos contractuales de la Unión Europea y para reglamentaciones análogas.

Por cuanto los Tratados fundacionales otorgan, por un lado, a las Comunidades Europeas derechos de soberanía en situaciones efectivas delimitadas y, por otro lado, reglamentan la modificación del Tratado —mediante procedimiento regular o simplificado—, la diferencia citada es importante también para la futura aplicación de las atribuciones singulares de competencia. Si la ampliación dinámica de los Tratados vigentes se ha venido apoyando hasta ahora en una aplicación generosa del art. 235 TCEE —esto es: consistente en llevar a la práctica la “competencia para redondear tratados”—, en la idea de facultades inherentes («*implied powers*») de las Comunidades Europeas y en una interpretación de los tratados con arreglo al espíritu del mayor aprovechamiento posible («*effet utile*») de las competencias comunitarias (cf. Zuleeg, en: von der Groeben/Thiesnig/Ehlermann, El Tratado de la CEE, 4.ª ed., 1991, art. 2, n.º marg. 3), a la hora de interpretar las normas de competencia por parte de las instituciones y los órganos de las Comunidades habrá de tenerse en cuenta en adelante que el Tratado de la Unión diferencia fundamentalmente entre la salvaguardia de una competencia soberana otorgada con limitaciones y la modificación del Tratado, razón ésta por la que no cabrá equiparar los resultados de su interpretación a una ampliación del Tratado. Tal interpretación de la norma de soberanía no surtiría efecto vinculante para Alemania.

c) La aplicación de este principio de atribución limitada de competencias se ve inmediatamente esclarecida y aún más delimitada por obra del principio de subsidiariedad. Para la Comunidad Europea, el principio de subsidiariedad está contenido en el art. 3, apdo. 2, TCE. Se hace extensivo a las políticas y formas de cooperación reglamentadas fuera del Tratado CE en virtud de la referencia que figura en el último apartado del art. B TUE y es retomado en el art. K 3, apdo. 2, letra b TUE. Además, hay una serie de atribuciones singulares de competencias —v. g.: art. 126, art. 127, art. 128, art. 129, art. 129 A, art. 129 B, art. 130 y art. 130 G, TCE— que limitan la actividad comunitaria a complementar la política de los Estados miembros, que en principio tienen preferencia.

Así pues, el principio de subsidiariedad no dota de competencias a la Comunidad Europea, sino que restringe el ejercicio de competencias otorgadas ya a otros niveles (Consejo Europeo, reunión de Edimburgo, Conclusiones finales de la Presidencia, *loc. cit.*, p. 1281). Según el art. B, párr. 2, TUE, los objetivos de la Unión se alcanzarán en las condiciones y según los ritmos previstos en el Tratado, para lo cual deberá respetarse también el principio de subsidiariedad. De acuerdo con ello, el art. 3 B, párr. 1, TCE cita como el primero de los requisitos para la actuación de la Comunidad Europea la atribución de competencias en virtud del Tratado cuyo ejercicio se vincula al principio de subsidiariedad, según art. b, apdo. 2, TCE.

Ello significa que, de existir una atribución en el Tratado para actuar, el principio de subsidiariedad determinará si puede y cómo puede actuar la Comunidad Europea. Cuando el legislador comunitario desee ejercer una competencia legislativa a él asignada, primero deberá cerciorarse —y exponerlos, según el art. 190 TCE, de manera motivada— de que los objetivos de la medida considerada no se podrán conseguir suficientemente mediante actuaciones a nivel adicional de que, habida cuenta del alcance o los efectos de tal medida, los objetivos se lograrán mejor a nivel comunitario.

Este principio de subsidiariedad, por cuyo respeto ha de velar el Tribunal de Justicia europeo, está destinado a garantizar la identidad nacional de los Estados miembros y a mantener sus competencias (Consejo Europeo, reunión de Edimburgo, *loc. cit.*, pp. 1280 y s.). Hasta qué punto vaya a contarrestar el principio de subsidiariedad la erosión de las competencias de los Estados miembros y, por consiguiente, el vaciamiento de las funciones y competencias de la Dieta Federal es cosa que dependerá de manera determinante —aparte de la jurisdicción del Tribunal de Justicia Europeo relativa al principio de subsidiariedad— de la práctica que siga el Consejo en cuanto órgano legislativo propiamente dicho de la Comunidad. Ahí tendrá el Gobierno federal que hacer valer su influencia en favor de una aplicación estricta del art. 3 B, párr. 2, TCE y cumplir así el deber constitucional señalado a él por el art. 23, apdo. 1, frase 1, LF. A su vez, Dieta Federal tendrá la posibilidad de intervenir, a través de su derecho a participar en la formación de la voluntad interna alemana establecido en el art. 23, apdo. 3, LF, en la praxis del Consejo e influir sobre ella en el sentido del principio de subsidiariedad. También la Dieta Federal viene a cumplir así un deber

constitucional que le corresponde de acuerdo con el art. 23, apdo. 1, frase 1, LF. Por lo demás, es de esperar que la propia Dieta Federal se ocupe con especial interés del principio de subsidiariedad (cf. Goppel, Significado del principio de subsidiariedad, *EuZW*, 1993, p. 367).

d) En cuanto tercer principio fundamental de la Constitución de la Comunidad, el art. 3 B, pár. 3, TCE regula el principio de proporcionalidad. Este principio contiene por lo pronto la prohibición de extralimitarse de los fundamentos constitucionales, aunque en el marco de una asociación de Estados que no llega a ser una unidad estatalmente organizada podrá restringir la intensidad reguladora de las medidas comunitarias incluso en aras del compromiso contenido en el art. F, apdo. 1, TCE y de este modo salvaguardar la identidad nacional de los Estados miembros y, con ello, las funciones y competencias de sus parlamentos contra un exceso de reglamentaciones europeas. El principio de proporcionalidad, cimentado en el art. 3 B, pár. 3, TCE, halla —a diferencia del principio de subsidiariedad en sentido estricto que figura en el art. 3 B, pár. 2, ICE— aplicación en todas las medidas de la Comunidad, así se apoyen en una competencia «exclusiva» de la Comunidad o en cualquier otra de la misma.

4. A fin de cuentas, el Tratado de la Unión regula la atribución restringida de facultades de actuaciones a los órganos y a instituciones de las tres Comunidades Europeas, cuyo ejercicio está escalonado según los medios de actuación y la intensidad reguladora. El Tratado otorga poderes de soberanía jurídicamente determinables; ello era asumible por el Parlamento, por lo que está legitimado democráticamente. La evolución integradora que se atisbaba en el Tratado de la Unión y en los Tratados de las Comunidades Europeas se deriva no ya de objetivos de carácter general, sino de funciones y competencias muy concretas.

D

El Tratado de Maastricht otorga a los órganos europeos —sobre todo en base a la ampliación de las competencias de la CE y a la inclusión de la política monetaria— más funciones y competencias esenciales, las cuales en el plano de los Tratados, no se basaban hasta ahora en los consiguientes refuerzo y ampliación de los fundamentos democráticos. Construye una nueva fase de la unificación europea, la cual, según la voluntad expresa de las Partes contratantes, deberá fortalecer el funcio-

namiento democrático y eficaz de las instituciones (preámbulo, considerando 5.º). En consecuencia, no cabrá separar democracia y eficacia; también se espera el fortalecimiento del principio democrático que mejore el funcionamiento, de todos los órganos en el plano comunitario. Al propio tiempo, la Unión respeta —como dice el art. F, apdo. 1, TUE, la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basan en principios democráticos. En ese sentido, la Unión respeta los fundamentos democráticos existentes en los Estados miembros y edifica sobre ellos.

De esta coherencia de sentido no podrá hacer abstracción la posterior evolución de la Unión Europea. El legislador autor de enmiendas constitucionales lo tendrá presente en el contexto de este Tratado al insertar el art. 23 LF en la Ley Fundamental, cuando expresamente se habla allí de esa evolución de la Unión Europea comprometida con los principios democráticos, del Estado de Derecho, sociales y federales y con el principio de subsidiariedad. Es decisivo, pues, tanto desde el punto de vista del Tratado como desde el constitucional, que los fundamentos democráticos de la Unión se amplíen marcando el paso de la integración y que a medida que avance la integración se conserve una democracia viva en los Estados miembros.

Mahrenholz, Böckenförde, Klein, Grasshof, Kruis, Kirchhof, Winter, Sommer.

C R O N I C A S

CONSEJO DE EUROPA

