

# EL CONCEPTO DE INTEGRACION SUPRANACIONAL EN LA CONSTITUCION

**Pablo Pérez Tremps**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura

## 1. PLANTEAMIENTO

La creación de las Comunidades Europeas ha supuesto la aparición de una nueva fórmula de relación internacional distinta de la tradicional figura de la organización internacional, dando lugar a lo que se ha dado en llamar «organización supranacional». El mecanismo que articula cada uno de estos modelos institucionales es también distinto; así, el principio de *cooperación* entre Estados se vincula a la tradicional organización internacional, mientras que la organización supranacional viene definida por la idea de *integración*<sup>1</sup>.

Aunque esta distinción va imponiéndose, no sólo en la doctrina, sino también en el lenguaje político, lo cierto es que los criterios que la fundamentan no acaban de clarificarse. Para unos autores, la diferencia es auténticamente cualitativa, respondiendo ambos tipos de organización a naturalezas jurídicas diversas<sup>2</sup>. Otros, en cambio, rechazan los elementos de diferenciación, señalando que organizaciones internacionales y supranacionales se sitúan en un *continuum* en el que las técnicas de relación entre Estados son más o menos intensas<sup>3</sup>. Sin embargo, incluso estos últimos ven en la Comunidad Europea un ente más desarrollado que el resto de las organizaciones internacionales. No faltan, por último, intentos de definición de la naturaleza del, en palabras de

<sup>1</sup> Véase en este sentido, por ejemplo, M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público II*, Madrid, 1990, p. 37.

<sup>2</sup> Véase en este sentido, por ejemplo, el trabajo clásico de M. Medina, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, 1974, pp. 105 y ss.

<sup>3</sup> Muy sugerente a este respecto resulta el trabajo de B. de Witte, «Retour à "Costa". La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 3, 1984, pp. 425-454.

Jacques Delors, «objeto político no identificado» (OPNI) que es la Comunidad Europea desde la perspectiva de la Teoría del Estado<sup>4</sup>.

No es objeto de este trabajo esclarecer cuál es la diferencia entre organización supranacional e internacional, entre cooperación e integración, tarea que corresponde a los estudiosos del Derecho Internacional y del Derecho Comunitario. Ahora bien, lo cierto es que la Constitución ha aceptado la integración como categoría jurídica al tratarla en su artículo 93 de manera autónoma. Los Tratados en este precepto previstos responden, en efecto, a una realidad distinta de las que tienen cobertura en el artículo 94. Los Tratados sujetos al procedimiento del artículo 93 constituyen, pues, una categoría particular y específica: «Tratados de integración». La finalidad que persiguen estas páginas es precisamente concretar esa idea constitucional de integración que subyace en el citado precepto. Este, a la vez, y no sin caer en una cierta contradicción, acepta la dualidad organización internacional-organización supranacional, utilizando estos conceptos en su inciso final<sup>5</sup>. Lo relevante, pues, constitucionalmente es la aceptación de la idea de integración supranacional como categoría *sui generis*.

El Tribunal Constitucional ya ha tenido en varias ocasiones que enfrentarse con el artículo 93 de la Norma Fundamental; a lo largo de este trabajo se hará referencia a algunos extremos de la interpretación y aplicación de este precepto llevadas a cabo en sus decisiones. En la más reciente de éstas, la Declaración relativa al *Tratado de la Unión Europea*, se afirma que el artículo 93 tiene una naturaleza «orgánico-procedimental»<sup>6</sup>, confirmando lo ya dicho en la Sentencia del propio Tribunal 28/1991, dictada en el caso *Elecciones al Parlamento Europeo*<sup>7</sup>. Ciertamente, el artículo 93 tiene una dimensión orgánico-procedimental en cuanto establece un procedimiento y una serie de reglas instrumentales; pero el precepto va mucho más allá al acoger en su seno una institución como es la posibilidad de proceder a la integración supranacional, que, aunque sólo sea por afectar al concepto mismo de soberanía, posee una faceta material o sustantiva muy clara<sup>8</sup>.

Partiendo de la caracterización de la integración como fórmula jurídica de naturaleza material específica, los problemas surgen a la hora de concretar su alcance. Pruebas manifiestas de esa dificultad se

<sup>4</sup> Entre las más recientes puede verse el trabajo de Ch. Leben, «A propos de la nature juridique des Communautés Européennes», *Droits*, n.º 14, 1991, pp. 61-72; en este mismo trabajo se hace referencia al uso de la expresión «OPNI» por Jacques Delors (p. 61).

<sup>5</sup> Ello ha sido criticado, por ejemplo, por I. Lasagabaster, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, 1986, pp. 26-27.

<sup>6</sup> Declaración de 1 de julio de 1992, FJ 4.º, *Boletín Oficial del Estado* de 24 de julio de 1992.

<sup>7</sup> Sentencia de 14 de febrero de 1991, *Boletín Oficial del Estado* de 15 de marzo de 1991.

<sup>8</sup> Una crítica de la caracterización del artículo 93 hecha por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 28/1991, cit., puede verse en el comentario de A. Mangas, «La Constitución y la ley ante el Derecho Comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2, 1991, p. 599.

encuentran en datos tales como la variedad terminológica de los distintos preceptos constitucionales que, en los diversos ordenamientos nacionales, se ocupan del tema, la vaguedad de los tribunales estatales y del propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el uso de estos conceptos y la atención doctrinal prestada al asunto. En efecto, conceptos como «cesión», «transferencia», «delegación», «limitación de soberanía» son usados por las normas constitucionales, por los órganos jurisdiccionales, estatales y comunitario, y por la doctrina<sup>9</sup>. Por una parte, en esa variedad se mezclan dos perspectivas, la activa (cesión, transferencia, atribución) y su resultado (limitación de soberanía). Por otra parte, el análisis que se hace de esos conceptos pone a menudo de manifiesto posiciones metodológicas y disciplinares muy distintas, que pueden agudizar artificialmente las diferencias interpretativas<sup>10</sup>. Así, la formación «constitucionalista», «internacionalista» o «comunitarista» del intérprete se deja sentir muchas veces en el análisis de la idea misma de integración y de su contenido.

Pero, al margen de ello, y más allá, incluso, del esfuerzo interpretativo de un texto concreto, posiblemente lo que acabe resultando más relevante sea el propio desarrollo efectivo de la realidad jurídica definida como integración, o, siendo más concretos, el desarrollo efectivo de la Comunidad Europea. Esta afirmación no pretende en absoluto minimizar o privar de sentido al esfuerzo interpretativo de los textos constitucionales. Lo que se quiere decir es que, dada la novedad que la Comunidad Europea representa históricamente como fenómeno de integración política y jurídica, las Constituciones se han enfrentado a ella con el desconocimiento lógico de lo que aún debe realizarse o, en el mejor de los casos, de lo que todavía está desarrollándose; ello, en consecuencia, conduce, y posiblemente conducirá en el futuro, a que la tarea hermenéutica haya de superar la fría previsión normativa<sup>11</sup>.

## 2. LA INTEGRACION COMO CESION DE PODER

Contando, pues, con las anteriores limitaciones, para la definición constitucional de la idea de integración ha de partirse del propio texto

<sup>9</sup> Un resumen de ese uso puede verse en A. Mangas, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1987, pp. 25 y ss.

<sup>10</sup> El problema metodológico está resaltado en la exposición de J. V. Louis, en su *Ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo, 1991, pp. 11 y ss.

<sup>11</sup> El caso más claro es el de Italia; su Constitución tiene una previsión extraordinariamente genérica en relación con la integración, limitándose el artículo 11 a indicar lo siguiente: «Italia... accede, en condiciones de igualdad con los demás Estados, a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones, y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin.» La falta de concreción del precepto ha conducido, incluso, a que algún sector doctrinal defienda la conveniencia de modificar la Constitución en este punto para dar así una cobertura más acabada a la realidad comunitaria. Esta es la conclusión, por ejemplo, del trabajo de S. M. Pisana, *Il diritto comunitario europeo di fronte alla Costituzione italiana*, Roma, 1988, pp. 123-124.

fundamental. El artículo 93 de la Constitución permite atribuir a una organización o institución internacional «*el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución*».

Desde el punto de vista de su contenido, la primera consecuencia que cabe extraer de la lectura del artículo 93 es que la integración supranacional significa, lisa y llanamente, el ejercicio de poderes por parte del ente supranacional; actuaciones normativas, ejecutivas y judiciales, tradicionalmente desarrolladas por el Estado, se llevan a cabo por el ente supranacional como consecuencia de la integración.

Esta dimensión de abandono de competencias en favor del ente supranacional es el primer elemento que caracteriza la integración. A ese abandono se hace referencia cuando se identifica integración con limitación de soberanía, envés de la cesión de poderes: si la soberanía se corresponde a la suma de los poderes del Estado, y parte de dichos poderes dejan de ejercerse por éste para ser desarrollados por un ente supraestatal, ello supone sencillamente limitar la soberanía. Así identifican algunas Constituciones el fenómeno de la integración<sup>12</sup> y en estos términos también lo ha calificado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>13</sup> y tribunales nacionales<sup>14</sup>, entre otros, el Tribunal Constitucional español<sup>15</sup>.

Ahora bien, el concepto negativo de limitación de soberanía no sirve por sí solo para caracterizar la técnica jurídica de la integración. Esta es una de las formas de limitar la soberanía estatal, pero no la única<sup>16</sup>; ello queda puesto de manifiesto por la idea de que cualquier tratado internacional, en cierto sentido, supone una autolimitación de la soberanía, siendo éste uno de los puntos que sirven de apoyo a

<sup>12</sup> El Prólogo de la Constitución francesa de 1946, parte de la vigente Constitución de 1958 *ex artículo*, señala que «... *Francia consiente en las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y defensa de la paz*». El artículo 11 de la Constitución italiana señala, como se ha visto, que «*Italia... accede... a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones, y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin*».

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 13 de diciembre de 1967, que señala que «*los Estados... han conferido a las instituciones comunitarias el poder de adoptar medidas de preexacción... sometiendo así sus derechos a la limitación correspondiente*» (caso *Newman*, as. 17/67, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1967, p. 589).

<sup>14</sup> Así, por ejemplo, la Sentencia de la Corte Constitucional italiana 183/1973, de 18 de diciembre, caso *Frontini*, señala que «*las limitaciones de soberanía encuentran... su equivalencia en las facultades adquiridas en el seno de la comunidad más amplia de la que Italia forma parte*». *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, XXXIX, 1973, p. 514.

<sup>15</sup> Declaración relativa al *Tratado de la Unión Europea*, cit., Fundamento Jurídico 4.º.

<sup>16</sup> Es significativo, a este respecto, el artículo 28 de la Constitución griega que, en su apartado 2.º, prevé la posibilidad de «*atribuir... competencias previstas por la Constitución*», y en el apartado 3.º la de establecer «*limitaciones al ejercicio de la soberanía nacional*»; la doctrina ha entendido que el apartado 2.º recoge una de las posibles formas de limitar la soberanía; véase D. Evrigenis, «*Aspects juridiques de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes*», en la obra colectiva *La Grèce et la Communauté. Problèmes posés par l'adhésion*, Bruselas, 1978, pp. 276 y ss.

quienes critican la diferencia entre organización supranacional e internacional<sup>17</sup>. No obstante, en Francia ha pretendido darse a la «limitación de la soberanía» un contenido específico y cualitativamente distinto de otras figuras. Esta construcción arranca de la Decisión del Consejo Constitucional 76-71 dictada en el caso de la *Elección del Parlamento Europeo por sufragio universal*, en la que se distinguió entre «limitación de soberanía» y «transferencia de soberanía»<sup>18</sup>. No obstante, esta distinción se basa en las condiciones de cesión de poderes, pero en ambos conceptos está presente esa cesión; por otro lado, el Consejo Constitucional parece haber abandonado la distinción en su primera decisión sobre el *Tratado de la Unión Europea*<sup>19</sup>.

El segundo dato relevante para entender la idea jurídica de integración radica en que la cesión de poderes, además de su dimensión negativa de dejación, posee también una faceta positiva: el ejercicio de esos poderes. Los poderes que se ejercen por el ente supranacional como consecuencia de la cesión despliegan sus efectos dentro del Estado, tanto frente a éste como frente a los ciudadanos; para ello no es necesaria aceptación, transformación o adaptación alguna. Se trata, pues, no sólo de que se deje hacer uso de facultades, sino de que ese uso lo lleva a cabo el ente supranacional. Cuál es la forma en que esto se concreta es un tema sobre el que se volverá más adelante. Lo importante ahora es resaltar ese cambio de titularidad en el ejercicio de competencias, aspecto en el que la doctrina ha hecho hincapié a la hora de definir las ideas de supranacionalidad e integración. Así, J. V. Louis define la integración como la «creación de un poder real para ejercer las competencias confiadas a las instituciones de la Comunidad»<sup>20</sup>. En este mismo sentido, en la doctrina española, Lasagabaster, siguiendo a Tomuschat, afirma que «la atribución de competencias a una organización supranacional significa el surgimiento de un nuevo titular de poder, con potestades soberanas que actúan frente a todos los ciudadanos»<sup>21</sup>.

El elemento, pues, más relevante de la atribución es la eficacia directa en el ámbito interno de las normas y actos del ente supranacional en las materias cedidas<sup>22</sup>. En el campo de la Comunidad Europea, esto se traduce en los principios de eficacia directa y aplicabilidad inmediata del Derecho Comunitario, se entiendan como una misma cosa o

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, B. de Witte, «Retour à "Costa". La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international», cit., n.º 3, 1984, p. 447.

<sup>18</sup> *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1976, pp. 15-17.

<sup>19</sup> Decisión del Consejo Constitucional 92-308, de 9 de abril, *Journal Officiel de la République Française* de 11 de abril de 1992, pp. 5354 y ss.

<sup>20</sup> *El ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 7. Una exposición de las distintas teorías tradicionales sobre el concepto de supranacionalidad puede verse en M. Medina, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, cit., p. 105 y ss.

<sup>21</sup> *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, cit., p. 24.

<sup>22</sup> Sobre este punto gira, por ejemplo, la caracterización que G. C. Rodríguez Iglesias hace de la Comunidad Europea en el correspondiente capítulo de la obra de M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público II*, cit., pp. 383-385.

como dos principios complementarios<sup>23</sup>. Esta idea de eficacia directa como elemento central del juego del artículo 93 de la Constitución ha sido resaltada por el Consejo de Estado con ocasión del dictamen emitido sobre el *Tratado de Adhesión a las Comunidades*<sup>24</sup>, y ha encontrado también acogida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>25</sup>. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha acudido a esta misma idea de eficacia directa para distinguir la organización supranacional de la organización internacional (STC 245/1991, de 16 de diciembre, caso *Bultó 2*, FJ 2.º).

La idea de eficacia directa de los actos y normas dictadas extraestatalmente por el ente supranacional está también en el centro de la mayoría de las caracterizaciones doctrinales de la atribución del ejercicio de competencias. Así, la doctrina alemana califica la técnica de la integración como de «apertura» de la Constitución hacia la organización supranacional<sup>26</sup>, concepto utilizado también por parte de la doctrina española<sup>27</sup>. La calificación dada por otro sector de la doctrina a la integración como «autorrupción constitucional»<sup>28</sup> posee un contenido similar. El acierto en la elección de la expresión ha sido cuestionado por evocar la idea alemana de entreguerras de «ruptura» o «quebrantamiento» constitucional<sup>29</sup>. Más allá de la crítica formal, lo cierto es

<sup>23</sup> Sobre este tema, clásico en el Derecho Comunitario, puede verse, por ejemplo, R. Alonso García, *Derecho Comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo*, Madrid, 1989, pp. 93 y ss., con amplias referencias bibliográficas.

<sup>24</sup> Dictamen del Consejo de Estado 47939, de 13 de junio de 1985, *Recopilación de Doctrina Legal 1985*, Madrid, 1990, pp. 18-21; posteriormente esta idea se ha reiterado en otras decisiones; la más reciente ha sido en el Dictamen 421/92, de 9 de abril de 1992, caso *Tratado de la Unión Europea 2* (pendiente de publicación).

<sup>25</sup> Sentencia de la Sala 3.ª de 28 de abril de 1987, *Repertorio de Jurisprudencia*, n.º 4499, pp. 4324-4326; Sentencia de la Sala 3.ª, Sección 2.ª, de 24 de abril de 1990, *Repertorio de Jurisprudencia*, n.º 2747, pp. 3684-3686, entre otras.

<sup>26</sup> La expresión parece que fue utilizada por primera vez por K. Vogel, que habló de «amplia decisión constitucional en favor de un Estado "abierto"» («Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit», *Recht und Staat*, n.º 292-293, 1964, p. 42); véase al respecto K. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Madrid, p. 864, nota 1.

<sup>27</sup> Así, G. C. Rodríguez Iglesias ha señalado que «la adhesión de España a la Comunidad Europea implica una *apertura* de nuestro ordenamiento jurídico a la totalidad del ordenamiento jurídico comunitario» («Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», en VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, Vitoria, 1985, p. 195; la cursiva es nuestra).

<sup>28</sup> La expresión la introduce en España J. Rodríguez-Zapata, «Los Tratados Internacionales y los controles de constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 30, 1981, p. 481; también ha sido utilizada por E. Alonso García, «La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del artículo 93 de la Constitución española», en E. García de Enterría, J. González Campos y S. Muñoz Machado (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, t. I, Madrid, 1986, p. 356.

<sup>29</sup> Así lo han puesto de manifiesto J. García Roca, en la obra colectiva *Efectos jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León de la integración española en la CEE*, Madrid, 1986, p. 124, nota 213; y J. Pérez Royo, *Las fuentes del Derecho*, Madrid, 1990, p. 152. Sin embargo, existe una diferencia entre el uso clásico del concepto de «ruptura» y el que se aplica a la integración supranacional: en aquél la

que la expresión sirve para dar una idea clara de lo que supone la integración: 1.º) la cesión de poderes en favor de un ente no estatal, con el correspondiente compromiso a la renuncia de su ejercicio, lo que, a su vez, implica una limitación de soberanía; y 2.º) la aceptación automática en el ámbito interno, como consecuencia de la cesión, de las normas y actos dictados por ese ente extraestatal.

### 3. LAS COMPETENCIAS DERIVADAS DE LA CONSTITUCION

El segundo elemento del dictado del artículo 93 de la Norma Fundamental que hay que concretar para determinar qué significa constitucionalmente la integración supranacional es el concepto de «*competencias derivadas de la Constitución*».

Desde el punto de vista funcional, las competencias cedidas pueden afectar a los tres poderes tradicionales del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Buena prueba de ello se da en la integración en la Comunidad Europea ya que ésta ejerce, en mayor o menor medida, estos tres tipos de funciones. El silencio constitucional al respecto pone claramente de manifiesto que no existe límite alguno a la cesión del ejercicio de competencias por razón de su naturaleza funcional.

Desde una segunda perspectiva, la territorial, la ubicación de las competencias dentro del esquema de reparto interno de poder también es indiferente. A ello hace referencia el artículo 93 de la Constitución al señalar que puede cederse el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, sin matizar, pues, si cae dentro del ámbito de las competencias de los poderes centrales o de entes territoriales<sup>30</sup>.

Los problemas más graves de interpretación del artículo 93 de la Constitución en este punto surgen a la hora de determinar el alcance material de la expresión «*competencias derivadas de la Constitución*», expresión de la que se ha dicho que «no constituye un prodigio de claridad»<sup>31</sup> o que es «defectuosa»<sup>32</sup>.

ruptura implicaba la separación de los principios estructurales del orden constitucional, mientras que en éste, como más adelante se verá, el respeto de esos principios debe actuar como condición de la integración. La definición del concepto de «ruptura» o «quebrantamiento» constitucional puede verse en C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1990, p. 152. En relación con el alcance de este concepto pueden verse las consideraciones de J. Pérez Royo, *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987, pp. 87 y ss.

<sup>30</sup> Sobre el tema de la cesión de competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas según el bloque de la constitucionalidad puede verse, por ejemplo, P. Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987, pp. 64 y ss., y bibliografía allí citada.

<sup>31</sup> L. I. Sánchez Rodríguez, *Los procesos de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (Teoría y práctica)*, Madrid, 1984, p. 53.

<sup>32</sup> J. Puente Egido, «La celebración de tratados internacionales en el derecho español y su valor normativo: derecho vigente y aspectos históricos», en la obra colectiva *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, 1981, p. 427, nota 19.

Desde una primera perspectiva, la noción de competencia derivada de la Constitución puede identificarse con los contenidos de organización y distribución del poder entre los órganos constitucionales. Este es el sentido dado por A. Mangas, quien identifica el contenido del artículo 93 de la Constitución con las «competencias que corresponden a las Altas Instituciones del Estado (al legislativo, al Ejecutivo, las que modifiquen el ejercicio de la función jurisdiccional, las que afecten a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, etc.) cuyo ejercicio se regule en la Constitución y que en virtud del acto de adhesión tal atribución constitucional a esas Instituciones comunitarias y su modo de ejercicio resulten modificadas»<sup>33</sup>.

Esta parece ser también la línea seguida por el Consejo de Estado. En efecto, en su dictamen relativo a la *Adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte* afirmó que «las competencias a las que se alude como de ejercicio transferible a una organización internacional son las atribuidas directamente por la Constitución a órganos propiamente constitucionales»<sup>34</sup>. En apoyo de esta tesis se invoca el propio tenor literal del artículo 93 de la Norma Fundamental, criterio que resulta, cuanto menos, forzado, ya que ninguna referencia hay a los órganos constitucionales<sup>35</sup>.

Esta interpretación restrictiva se acerca a la que realiza algún texto constitucional de manera expresa; en concreto, el artículo 5 del Capítulo X del Instrumento de Gobierno sueco distingue entre facultades de toma de decisiones conferidas al Parlamento, al Gobierno o a cualquier otro órgano previsto en el citado Instrumento de Gobierno, y funciones administrativas o judiciales que no corresponden a ninguna de esas instituciones<sup>36</sup>. Este precepto, pues, establece la distinción citando ex-

<sup>33</sup> *Derecho comunitario europeo y derecho español*, cit., p. 30.

<sup>34</sup> Dictamen del Consejo de Estado n.º 43647, de 27 de agosto de 1981, *Recopilación de Doctrina Legal 1981*, Madrid, 1983, p. 532 (la cursiva es del propio texto del dictamen).

<sup>35</sup> Menos rígida, en cambio, parece la postura mantenida en el Dictamen del Consejo de Estado n.º 46073, de 26 de enero de 1984, asunto *Louisiana Offshore Oil Port (Loop. Inc.)*, *Recopilación de Doctrina Legal 1984*, Madrid, 1988, pp. 17-18. Allí, como se deduce de la propia denominación del Acuerdo informado, no se discutía sobre la existencia de cesión de ejercicio de competencias de un órgano constitucional, sino sobre la extensión de competencias jurisdiccionales; se entendió que no existía cesión *ex* artículo 93 de la Constitución, no por la naturaleza de la competencia, sino porque la instalación *Louisiana Offshore Oil Port (Loop. Inc.)* se encontraba en zona económica exclusiva norteamericana.

<sup>36</sup> El artículo 5 del capítulo X del Instrumento de Gobierno, la Constitución sueca dispone: «La facultad de toma de decisiones que por el presente Instrumento de Gobierno se confiere al Parlamento, al Gobierno o a cualquier otro órgano indicado en el Instrumento mismo y que no se refiera a la elaboración, enmienda o derogación de alguna ley fundamental, podrá ser confiada, en una medida limitada, a organizaciones internacionales de cooperación pacífica de las que Suecia sea o vaya a ser miembro o a un Tribunal Internacional. En dichas materias el Parlamento se pronunciará en el modo establecido para la elaboración de las leyes fundamentales o, de no ser esto posible hasta que se adopte la decisión mediante dicho procedimiento, lo hará por vía de resolución que deberá obtener el voto favorable de no menos de los cinco sextos de los presentes y votantes, y de no menos de las tres cuartas partes del total de los componentes del Parlamento.

presamente el elemento de diferenciación —referencia a órganos constitucionalmente reconocidos— y a los meros efectos de seguir un procedimiento más o menos rígido.

En la Constitución española, sin embargo, no parece que existan competencias no enmarcables en el artículo 93: las «*competencias derivadas de la Constitución*» incluyen en su seno cualquier potestad ejecutiva, normativa o judicial. En tanto en cuanto la Constitución, según el tradicional esquema kelseniano, es fuente de producción del ordenamiento en su conjunto, cualquier potestad encuentra su fundamento último en la Norma Fundamental. Dicho de otra forma, la soberanía es una, y toda potestad dentro del Estado, por insignificante que sea, se enmarca en ese concepto unitario. Por otro lado, la propia dicción general de los preceptos que atribuyen potestades a los distintos poderes del Estado, entendido el concepto en sentido amplio, hacen que cualquier potestad sea susceptible de reconducirse a ellos<sup>37</sup>. Además, y en contra de lo establecido en la Constitución suca, no existe fórmula expresa alguna que permita ceder el ejercicio de esas hipotéticas competencias infraconstitucionales, salvo que se entendiera que cualquier Tratado Internacional puede ser instrumento hábil para ello. Sin embargo, esta interpretación no se adecua ni con el silencio al respecto de los artículos 94 y 95 de la Constitución, ni con el concepto unitario de soberanía del artículo 1.2<sup>38</sup>.

Por otra parte, la interpretación amplia del concepto «*competencias derivadas de la Constitución*» no supone una exigencia excesiva para los instrumentos de acción exterior del Estado<sup>39</sup>. Es cierto que, a menudo,

*Toda función administrativa o judicial que con arreglo al presente Instrumento de Gobierno no corresponda al Parlamento, al Gobierno o a ningún otro de los órganos a que se refiere este Instrumento podrá ser confiado a otro Estado o a organizaciones internacionales si así lo resuelve el Parlamento por acuerdo que obtenga el voto favorable de no menos de las tres cuartas partes de los presentes y votantes, o bien por resolución adoptada del modo prescrito para la elaboración de las leyes fundamentales.»*

<sup>37</sup> Hay que incluir, pues, no sólo a las Cortes (art. 66.2), al Gobierno (art. 97) y al Poder Judicial (art. 117.3); también al Jefe del Estado (arts. 56, 62 y 63) y a las Comunidades Autónomas, que, en cada caso, ostentan las competencias que les corresponden según el reparto realizado por el bloque de la constitucionalidad. Esta parece ser la postura, por ejemplo, de J. Juste, «El Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978», *Anuario de Derecho Internacional*, IV, 1977-78, p. 34.

<sup>38</sup> La Declaración sobre el *Tratado de la Unión Europea* realizada por el Tribunal Constitucional, cit., en su Fundamento Jurídico 3.º se refiere a «potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía». Ahora bien, la distinción que implica entre potestades atribuidas directa e indirectamente por la Constitución a órganos representativos se hizo no en relación con su cesión a un ente supranacional, sino para determinar su vinculación con la soberanía; en todo caso, la distinción entre atribución directa e indirecta es bastante difícil de establecer en un sistema jurídico constitucional de naturaleza parlamentaria como el español.

<sup>39</sup> Ese riesgo parece justificar la interpretación hecha por J. Puente Egido, que entiende que lo que «se quiso decir» en el artículo 93 de la Constitución fue que «eran las transferencias que afectaban a la *plena soberanía* las que necesitaban una ley orgánica de autorización previa» («La celebración de tratados internacionales en el derecho español y su valor normativo: derecho vigente y aspectos históricos», cit., p. 427, nota 19). Dos breves críticas pueden hacerse a esta interpretación, además de la señalada en el texto. En primer lugar, no da este autor ningún dato que avale que lo que «se quiso decir» es lo que él dice que se quiso decir. En segundo lugar, ¿qué significa «plena soberanía»?

se tolera la participación de entes extraestatales en actuaciones de relevancia interna. Ahora bien, ello no significa que se haya cedido el ejercicio de competencias. Para que tal cosa suceda se debe estar ante un auténtico ejercicio *de iure* y no ante una simple tolerancia *de facto* como elemento de cooperación internacional. Dicho de otra manera, la atribución del ejercicio de competencias exige la transferencia formal, con la consecuencia de que el ejercicio por el ente supranacional produzca efectos jurídicos internos sin necesidad de intervención estatal, y no meras consecuencias en el terreno de lo fáctico o de la vinculación política.

El elemento redundante que, desde esta interpretación, puede apreciarse en la expresión «*competencias derivadas de la Constitución*», si se entiende que éstas son todas las del Estado, tiene posibles explicaciones. Así, una hipotética redacción que se refiriera a «competencias estatales» hubiera podido plantear problemas interpretativos respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas dado el doble sentido del término Estado. Por otra parte, la expresión «atribución de competencias» sin determinar a cuáles, además de resultar lingüísticamente antiestética, hubiera supuesto una clara indefinición, llevando a absurdos tales como, por ejemplo, preguntarse si es o no posible la cesión de potestades privadas.

Pero, incluso en una posición extremadamente formal, si se entendiera que la referencia del artículo 93 de la Constitución a «*competencias derivadas de la Constitución*» presupone que existen otras competencias, éstas podrían hacer alusión a las situadas fuera de la soberanía del Estado, como, por ejemplo, las ejercidas en cuanto potencia colonial, potencia ocupante de otro Estado, cedidas por un tercero, encargadas por organizaciones internacionales, etc...

En conclusión, pues, cualquier cesión jurídica del ejercicio de competencias públicas, sin distinción, a un ente exterior exige la autorización del artículo 93 de la Constitución.

#### 4. EL TITULO DE LA CESION

Configurada la cesión del ejercicio de competencias como una atribución de poderes en favor del ente supraestatal, determinar la naturaleza jurídica del título que ostenta la organización supranacional receptora es un problema más complejo. Como previamente se señaló, tanto desde el punto de vista doctrinal como de Derecho Comparado, resulta difícil llegar a la definición conceptual de la naturaleza jurídica de la cesión de poder que la integración representa. Por una parte, el planteamiento del tema arrastra multitud de «prejuicios», relativos tanto a la concepción más absoluta de la soberanía como a la necesidad de afianzar la realidad comunitaria, realidad que, además, carecía en sus orígenes de un aparato conceptual que permitiera definirla jurídicamente. Todo ello hizo que, en un determinado momento, la tarea de

definir el título de la cesión de poderes tuviera una especial importancia, no exenta de cierta virulencia; sin embargo, en la medida en que la Comunidad Europea se asienta y los temores de «destrucción» del Estado se alejan, el tema pierde no sólo apasionamiento, sino también actualidad. Ocasionalmente, sin embargo, se vuelve a él bien como estrategia política, bien como auténtica reflexión nacional en el camino de la integración, y buena prueba de ello se tiene en muchas de las discusiones que presiden los procesos nacionales de ratificación del Tratado de la Unión Europea.

Algunos textos constitucionales, e incluso amplios sectores doctrinales, ven en la integración supranacional una auténtica renuncia total y absoluta de poderes, aunque limitada materialmente. Desde esta perspectiva, la integración implicaría una cesión de soberanía a un nuevo titular. Ello ha permitido afirmar, por ejemplo, que el artículo 24.1 de la Ley Fundamental de Bonn «abre el camino a un estado federal europeo», matizándose luego: «por más que la evolución política no vaya en esa dirección»<sup>40</sup>. No obstante, los temores que esta construcción puede generar tratan de disiparse completándola con la idea de que el Estado sigue poseyendo la gran mayoría de sus facultades: esa cesión de soberanía no supone una descomposición o desfiguración del Estado; y no existe esa desfiguración por la razón de que, aunque no se limiten constitucionalmente los posibles poderes a ceder, la intensidad de las tareas efectivamente cedidas no cuestiona la existencia misma del Estado<sup>41</sup>.

Desde esta perspectiva, el único límite entre la existencia del Estado en el seno de una comunidad supranacional o su disolución en ésta, o en el ente que de ella pudiera surgir, parece cuantitativo: depende de los poderes efectivamente cedidos.

En el punto opuesto a la anterior explicación del concepto de integración se situaría la posición que entiende que la naturaleza de la cesión de competencias es una auténtica transferencia, entendido este término en su sentido técnico-administrativo. Este concepto, sin embargo, tal y como ha señalado J. V. Louis, «evoca [la noción] de delegación y plantea el problema de la naturaleza "originaria" o "derivada" del orden jurídico comunitario»<sup>42</sup>. En este mismo sentido, en España, el Consejo de Estado ha señalado que «la transferencia sería insuficiente para fundar el orden comunitario (*nemo plus iuris ad aliam transferre potest quam ipse habet*) y comportaría una subordinación de las normas comunitarias a las nacionales (*res transit come onere suo*)»<sup>43</sup>.

Entre ambas posturas, las posibles explicaciones de la naturaleza

<sup>40</sup> K. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, cit., p. 871 y bibliografía allí citada.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 870.

<sup>42</sup> J. V. Louis, «La primauté du droit communautaire», en la obra colectiva *Le recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruselas, 1978, p. 146, nota 4.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, *Memoria del año 1985*, Madrid, 1986, p. 81.

jurídica de la cesión de competencias al ente supranacional son muchas. La Constitución española, en su artículo 93, siguiendo la fórmula del artículo 25 bis de la Constitución belga<sup>44</sup>, usa un concepto que, en principio, elude problemas técnicos y políticos que plantean otros conceptos como el de «cesión» o el de «delegación». El artículo 93 se refiere a la idea de «atribuir el ejercicio de competencias». Dos son los rasgos más relevantes de esta fórmula:

a) En primer lugar, el concepto de atribución, aunque sirve para superar los problemas técnicos que presenta la transferencia<sup>45</sup>, está envuelto en una cierta vaguedad. Esta vaguedad, sin embargo, no parece que deba bastar para rechazar su uso; lo único que sucede es que describe una nueva técnica jurídica que, precisamente por su novedad, ha de irse depurando.

b) El segundo elemento a destacar de la fórmula del artículo 93 de la Constitución es el de su alcance: lo que se atribuye no son unas competencias sino su ejercicio<sup>46</sup>. La fórmula permite, en una cierta interpretación, mantener la intangibilidad del concepto mismo de soberanía<sup>47</sup>. La titularidad de la competencia, en cuanto manifestación del poder del Estado, permanece atada a éste; lo que se cede al ente supranacional es su ejercicio. La Comunidad Europea, de esta forma, sólo es titular secundaria de unos poderes; la posesión originaria únicamente sería posible mediante el auténtico cambio de esa titularidad, que, para producirse, exigiría una técnica jurídica distinta de la integración supranacional, y que se movería más en la línea de un pacto constituyente de un nuevo ente estatal<sup>48</sup>. Por otro lado, el título de la cesión como de «ejercicio de competencias» y no de su titularidad ha

<sup>44</sup> El artículo 25 bis de la Constitución belga dispone: «*Se podrá confiar por un tratado o una ley el ejercicio de poderes determinados a instituciones de Derecho Internacional público*» (texto añadido por reforma de 1970). Sobre las circunstancias y contenido de esta reforma puede verse el trabajo de J. V. Louis, «L'article 25 bis de la Constitution belge», *Revue du Marché Commun*, 1970, pp. 410 y ss.

<sup>45</sup> Véase en este sentido J. V. Louis, *El ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 12; también, A. Mangas, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, cit., pp. 25-26.

<sup>46</sup> Véase en este sentido A. Mangas, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, cit., p. 26; o A. Remiro Brotons, «Artículos 93 y 94. Tratados internacionales», en O. Alzaga (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, t. VII, p. 473.

<sup>47</sup> Esta idea estuvo también presente en la redacción dada al artículo 25 bis de la Constitución belga; véase al respecto J. V. Louis, «L'article 25 bis de la Constitution belge», cit., pp. 411-412.

<sup>48</sup> En este sentido véase A. Remiro Brotons, «Artículos 93 y 94. Tratados internacionales», en O. Alzaga (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, t. VII, Madrid, 1985, p. 473. Esta idea parece estar también presente en lo dicho por A. Mangas en su trabajo «La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario», cit., al afirmar que «la soberanía de la que es titular el pueblo español... no se transfiere a las Comunidades Europeas. El pueblo español sigue siendo plenamente soberano; quienes soportan las consecuencias de la transferencia son "los poderes del Estado" que ejercían sus competencias en nombre del pueblo español y por atribución suya» (p. 601). Una crítica a esta construcción, presente en el Dictamen del Consejo de Estado de Luxemburgo de 10 de abril de 1956, puede verse en J. V. Louis, *El ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 15.

sido confirmado por el Tribunal Constitucional en su Declaración relativa al *Tratado de la Unión Europea*<sup>49</sup>.

Donde mayores problemas desde el punto de vista constitucional ha suscitado la cuestión del título de la cesión de poder ha sido en Francia. En efecto, el Consejo Constitucional en su Decisión 76-71 (caso *Elección del Parlamento Europeo por sufragio universal*) estableció, como ya se ha señalado, la diferencia entre «limitaciones de soberanía» y «transferencia de soberanía», considerando que estas últimas no están toleradas por la Constitución. La distinción, aunque despejando algunas de las dudas que sugería en su origen<sup>50</sup>, se ha mantenido por la jurisprudencia del Consejo Constitucional hasta fechas recientes; así, la Decisión 91-294 (caso *Convención para la aplicación del Acuerdo de Schengen*)<sup>51</sup> hace referencia indirecta aún a ella. Sin embargo, la diferencia entre ambas instituciones no ha sido nunca totalmente clarificada por el Consejo Constitucional, tal como ha puesto de manifiesto buena parte de la doctrina<sup>52</sup>. No obstante, el elemento diferenciador entre «limitación» y «transferencia» parece ser el título de la cesión; así se desprende, por ejemplo, de la caracterización realizada por Gaia de ambas instituciones a la luz de la jurisprudencia constitucional francesa; este autor ha señalado que la transferencia de soberanía se daría cuando «el contenido y el ejercicio de una competencia así como de los poderes correspondientes se atribuyen íntegra y definitivamente o se confían sin restricción alguna a otra autoridad o institución distinta de la que disponía de ellos inicialmente»; la limitación de soberanía, en cambio, implica que «una competencia y los poderes que permiten su ejercicio son objeto de una simple delegación parcial y condicionada siendo por añadidura revocable o estando provista de reservas que autorizan su reintegración o su recuperación en manos de su titular inicial»<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Declaración cit., FJ 4.º.

<sup>50</sup> En especial las Decisiones 77-89 y 77-90, de 30 de diciembre, casos *Exacciones sobre la leche y la isoglucosa*, *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1977, pp. 44-45 y 46-48; véase, al respecto, por ejemplo, J. Rideau, «Constitution et droit international dans les Etats membres des Communautés européennes. Réflexions générales et situation française», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 2, 1990, p. 282.

<sup>51</sup> Decisión del Consejo Constitucional 91-294, de 25 de julio de 1991, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, n.º 135, 1992, pp. 215 y ss.

<sup>52</sup> Una de las críticas más duras a la Decisión del Consejo Constitucional se encuentra en el trabajo de C. Bluman, «L'article 54 de la Constitution et le contrôle de la constitutionnalité des Traités en France», *Revue Générale de Droit International Public*, t. LXXXII, 1978, pp. 588-611; entre las interpretaciones más benévolas puede verse la de L. Favoreu y L. Philip, «Assemblée Européenne», en *Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel*, París, 1989, pp. 320-340. M. Darmon, en su trabajo «Juridictions constitutionnelles et droit communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 2, 1988, recoge en la nota 43, p. 230, un amplio elenco de referencias de comentarios a la Sentencia del Consejo Constitucional 76-71. Entre las críticas más recientes puede verse la de F. Luchaire en su trabajo «Le Conseil Constitutionnel et la souveraineté nationale», *Revue de Droit Public et Science Politique*, n.º 6, 1991, pp. 1513 y ss.

<sup>53</sup> P. Gaia, en L. Favoreu y otros, «Jurisprudence du Conseil Constitutionnel, 1.º juillet 1991-30 septembre 1991», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 7,

A pesar de que, como se ha visto, decisiones del Consejo Constitucional de 1991 siguen manteniendo la citada distinción, la primera Sentencia dictada con ocasión del *Tratado de la Unión Europea* parece haberla superado, centrando el problema, al igual que otros países, más en los límites de la dejación de poder que en el título de esa dejación; afirma, incluso, esta decisión que «*Francia puede concluir, bajo reserva de reciprocidad, compromisos internacionales de cara a participar en la creación o en el desarrollo de una organización territorial permanente, dotada de personalidad jurídica e investida de poderes de decisión como resultado de transferencias de competencias consentidas por los Estados miembros*»<sup>54</sup>. Si se observa el texto transcrito, parece existir un auténtico cambio de criterio, ya que se acepta la posibilidad constitucional tanto de transferir competencias como de que dicha transferencia sea permanente, recogiendo, pues, los elementos más importantes de la caracterización de la integración hecha por el Tribunal de Justicia de las Comunidades.

La evolución del tema en Francia pone de manifiesto que el problema de la cesión de poder que toda integración representa adquiere auténtica relevancia, más que en la caracterización del título de la cesión, en el de sus condiciones y en el de sus límites, máxime una vez que han ido abandonándose las tesis «federalistas» que subyacieron en los primeros forjadores de la Comunidad<sup>55</sup>.

En consecuencia, la gran cuestión que actualmente hay que plantearse es la de si la fórmula española de autorizar la cesión del «*ejercicio de competencias*», y no de su titularidad, supone traba o freno alguno al proceso de integración europea.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha analizado de forma reiterada el alcance de la cesión realizada por los Estados en favor de la Comunidad. Ahora bien, su doctrina, más que detenerse en una perfecta definición conceptual, tiende a poner de manifiesto el alcance de la cesión de cara a reforzar la estabilidad de la Comunidad Europea y a evitar dejar el proceso de integración abierto a cuestionamientos más o menos puntuales, y por tanto continuos, por parte de las autoridades nacionales.

En efecto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades se ha centrado en este tema en dos puntos de cara a evitar la «renacionalización» de los poderes cedidos. Estos dos puntos son: la limitación de la soberanía

1991, p. 706. Sobre el tema, más en extenso, puede verse el trabajo de P. Gaia, *Le Conseil Constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, Aix-en-Provence/París, 1991, pp. 315 y ss.

<sup>54</sup> Decisión del Consejo Constitucional 92-308, cit. (cursiva del autor).

<sup>55</sup> Como ha señalado Dagtoglou, «no cabe duda de que los hombres políticos que han concebido, fundado y configurado las Comunidades... se basaban en el modelo de Estado federal» («Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea», en la obra colectiva *Treinta años de Derecho Comunitario*, Luxemburgo, 1984, p. 35). Sobre las distintas teorías «federalista», «internacionalista», «supranacional» y «funcionalista» de explicación de la Comunidad, *ibidem*, pp. 35-44 y bibliografía allí citada.

nía estatal y el carácter definitivo de la cesión. Así, la clásica Sentencia *Costa/ENEL* señala lo siguiente: los Tratados constitutivos han creado una «comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad y capacidad jurídicas, con capacidad de representación internacional y, más concretamente, de poderes efectivos que emanan de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, estos últimos han limitado, aunque en esferas delimitadas, sus derechos soberanos»<sup>56</sup>.

En este texto pueden identificarse las dos ideas a las que previamente se hacía referencia: carácter ilimitado temporalmente de la cesión y autolimitación del Estado en relación con el ejercicio de poderes en las materias cedidas.

Estos mismos principios se repiten en decisiones posteriores<sup>57</sup>. Ciertamente, en ocasiones, el Tribunal de Justicia de las Comunidades, en la línea de algunas Constituciones europeas, parece entender la técnica de la integración como transferencia de titularidad y no sólo de ejercicio. Así, la Sentencia *Comisión c/Reino Unido*, habla de «transferencia de competencia en la materia»<sup>58</sup>. Ahora bien, hay que insistir en que el Tribunal de Justicia lo que trata con su doctrina sobre la naturaleza de la integración es de destacar que ésta implica un límite a los poderes del Estado y que supone la irreversibilidad de las facultades. Ello queda claramente puesto de manifiesto si se analiza la última Sentencia citada, en la que se discutía si la inactividad de los órganos comunitarios en una materia cedida hace o no posible el ejercicio de competencias por el Estado. La respuesta negativa se basa, ciertamente, en la existencia, pese a todo, de una cesión, pero sin determinar el exacto título de ésta.

Algunos tribunales nacionales de los Estados miembros consideran que la transferencia recae sobre la competencia, sin concretar claramente si se afecta a su titularidad o a su ejercicio, aunque dando por válida de forma implícita la primera solución. Así, el Tribunal Constitucional alemán califica la atribución como auténtica renuncia de derechos al señalar que «los órganos de la CEE ejercen derechos de soberanía que los Estados miembros han cedido en favor de la Comuni-

<sup>56</sup> Sentencia *Costa/ENEL*, de 15 de julio de 1964, as. 4/64, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1964, p. 1159; hay traducción de esta resolución en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, n.º 20, 1982, pp. 1127-1136. Entre las resoluciones más recientes en las que se insiste en la limitación de soberanía cabe destacar el Dictamen del Tribunal de Justicia emitido en el caso *Acuerdo con la EFTA*, de 15 de diciembre de 1991, *Boletín de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 35, 1991, pp. 198 y ss.

<sup>57</sup> Así, por ejemplo, Sentencias de 13 de diciembre de 1967, as. 17/67, *Newman* (cit., pp. 572 y ss.); de 14 de diciembre de 1971, as. 7/71, *Comisión c/Francia* (*Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1971, pp. 1003 y ss.); de 13 de julio de 1972, as. 48/71, *Comisión c/Italia* (*Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1972, pp. 529 y ss.); de 3 de julio de 1979, as. 185 a 204/78, *Van Dam* (*Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1979, pp. 2345 y ss.); de 5 de mayo de 1981, as. 804/79, *Comisión c/Reino Unido* (*Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1981, pp. 1045 y ss.).

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 1073.

dad fundada por ellos»<sup>59</sup>. En este mismo sentido, la Corte Constitucional italiana ha afirmado que «Italia y los Estados promotores [de la Comunidad] han conferido y reconocido determinados poderes soberanos»<sup>60</sup>.

Ahora bien, no puede olvidarse que las Normas Fundamentales alemana e italiana tienen formulaciones distintas al artículo 93 de la Constitución española<sup>61</sup>. Así, el artículo 24.1 de la Ley Fundamental de Bonn permite «transferir por ley derechos de soberanía a instituciones internacionales». Sin perjuicio del alcance exacto de los términos alemanes<sup>62</sup>, parece que el ordenamiento alemán admite no sólo la cesión del ejercicio de competencias, sino también de su titularidad. Por su parte, la Constitución italiana no posee un precepto parangonable ni al artículo 24.1 de la Ley Fundamental de Bonn ni al artículo 93 de la Constitución española; su artículo 11 se refiere solamente a la posibilidad de establecer «limitaciones de soberanía», fórmula que en nada prejuzga el título de la correspondiente cesión<sup>63</sup>.

Volviendo a la norma española, hay que afirmar que la atribución del ejercicio de competencias encaja en la idea de integración, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades. Desde la perspectiva negativa, la atribución del ejercicio de competencias implica una limitación de la soberanía en tanto en cuanto la actuación estatal deja paso a la de las instituciones comunitarias. Desde el punto de vista positivo, el que la cesión sea del ejercicio de competencias no plantea ningún obstáculo ni al carácter indefinido ni a la irreversibilidad en favor del Estado de los poderes cedidos; y ello porque la cesión se ha realizado sin reserva alguna en este terreno, reserva que, en todo caso, no encajaría en el sistema jurídico comunitario. La vuelta de las potestades cedidas sólo sería posible, pues, en una de estas dos hipótesis: salida de España de la Comunidad, bien unilateral, bien por desaparición de ésta, o porque el propio ordenamiento comunitario así lo permitiera<sup>64</sup>, es decir, mediante reforma de los Tratados constitutivos.

Los problemas que surgen entre Estado y Comunidad en relación con el alcance de los poderes cedidos no proceden, en realidad, del

<sup>59</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 18 de octubre de 1967, n.º 28, BVerfGE, 22, pp. 293 y ss.; está traducida en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, n.º 57, 1986, p. 124.

<sup>60</sup> Sentencia de la Corte Constitucional 183/1973, de 18 de diciembre, caso *Frontini*, cit., p. 514.

<sup>61</sup> El Tribunal Supremo español ha calificado la adhesión de «cesión parcial de soberanía» (Sentencia de la Sala 3.ª de 28 de abril de 1987, cit.).

<sup>62</sup> Véase al respecto la indicación de J. Pérez Royo, *Las fuentes del derecho*, cit., p. 148.

<sup>63</sup> Véase al respecto, por ejemplo, G. Sperdutti, «Sulle "limitazioni di sovranità" secondo l'articolo 11 della Costituzione», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1978, pp. 473-484.

<sup>64</sup> Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia en el caso *Comisión c/Francia*, de 14 de diciembre de 1971, as. 7/71, cit., p. 1018.

título con el que se entienda realizada la atribución de competencias. Prueba manifiesta de ello es que algunos de los protagonistas de las situaciones teórica o efectivamente conflictivas son precisamente Alemania e Italia, Estados que parecen aceptar la atribución no sólo del ejercicio, sino también de su titularidad. Lo más importante, como se verá en el próximo apartado, es entender el alcance real de la atribución.

La conclusión que cabe extraer de lo expuesto hasta el momento es que, desde la lógica del ordenamiento comunitario, ninguna diferencia presenta la distinción entre la cesión de competencias y la de su ejercicio, distinción que ha llegado a calificarse de «artificial»<sup>65</sup>. La única consecuencia práctica que podría tener la distinción sería la de determinar el camino constitucional a seguir para una eventual desaparición del Estado como tal en el seno de una organización más amplia. Dicho de otra manera, con la fórmula alemana es posible la desaparición del Estado mediante cesiones de soberanía al ente supranacional, y de ahí la referencia de Stern, antes señalada, a que la Ley Fundamental de Bonn «abre el camino a un estado federal europeo». En el caso español, sin embargo, una hipotética desaparición del Estado para «disolverse» en un ente europeo no podría consumarse con cesiones *ex artículo 93* de la Constitución.

Por último, cabe aún realizar una reflexión en este terreno de la «política-ficción» cuya finalidad es ayudar a determinar la naturaleza de la cesión del ejercicio de competencias. Si lo que se transmitiera fuera la titularidad de la competencia, la plena disponibilidad de la competencia por el ente receptor resultaría manifiesta. En el caso de que la Comunidad Europea desapareciera, la competencia no volvería, pues, automáticamente al Estado que la había cedido, sino a quien el ente en desaparición, titular de ella, determinara; podría, así, cederla a un tercer Estado o a un nuevo ente. No parece que esta solución sea la que se defendiera en el caso de disolución de la Comunidad, en el que, más bien, se presumiría la reversión automática de las potestades cedidas a los distintos Estados. La hipótesis, a pesar de su escasísima viabilidad, ayuda, quizá, a comprender el auténtico alcance de la integración supranacional.

## 5. LA INTEGRACION COMO «CESION SISTEMATICA»

Aunque la integración como fenómeno jurídico implica la cesión de poder, ésta no se limita a un cambio en la personalidad de quien lo ejercita de manera que el receptor ejerza ese poder de forma similar a como lo hacía el Estado. Ahora bien, tampoco la integración supra-

<sup>65</sup> J. V. Louis, en el «Commentaire» a los artículos 189-192 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en J. Mégret y otros, *Le droit de la CEE*, vol. 10, Bruselas, 1983, p. 550.

nacional supone la cesión del ejercicio de competencias para que éste se desarrolle de forma absolutamente desordenada o arbitraria. La apertura del ordenamiento que implica la integración supone la cesión de poder en favor de un nuevo ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, en favor de un sistema de ordenación y organización de poder. Esta idea de «cesión sistemática»<sup>66</sup> está presente en las explicaciones de la integración como «apertura» o como «autorrupción», a las que ya se hizo referencia, puesto que suponen, en efecto, la existencia de un ordenamiento en el receptor del ejercicio de las competencias<sup>67</sup>. Explicado en términos de Teoría General del Derecho, la apertura a un ordenamiento implica que éste, en cuanto tal, posee sus propias normas de organización, las propias normas secundarias o normas sobre fuentes<sup>68</sup>.

Desde el punto de vista de la Comunidad Europea, resulta evidente la existencia de un ordenamiento en el lado receptor de la cesión. En efecto, uno de los pilares básicos del Derecho Comunitario está en su afirmación como ordenamiento jurídico propio e independiente de los ordenamientos de los Estados miembros. El principio de *autonomía* del ordenamiento comunitario es uno de sus pilares básicos, puesto de manifiesto tanto por la doctrina<sup>69</sup> como por el Tribunal de Justicia de las Comunidades<sup>70</sup> y los tribunales nacionales<sup>71</sup>, incluido el Tribunal Constitucional español<sup>72</sup>. En estas páginas no se pretende realizar un

<sup>66</sup> La idea de «cesión sistemática», aunque desde una perspectiva parcialmente distinta a la que se adopta aquí, está presente, por ejemplo, en el trabajo de P. A. Capotosti, «Questioni interpretative della attuale giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Diritto interno e Diritto Comunitario», *Giurisprudenza Costituzionale*, n.º 12, 1987, pp. 3812 y ss. También la idea está presente en la caracterización de las relaciones entre Derecho estatal y Derecho internacional llevada a cabo por J. L. Requejo Pagés en su trabajo «Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 34, 1992, pp. 44 y ss.

<sup>67</sup> La idea se encuentra especialmente desarrollada en el trabajo de E. Alonso García, «La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del artículo 93 de la Constitución española», cit., pp. 355 y ss.

<sup>68</sup> Se usa el concepto de normas secundarias en el sentido dado por A. Pizzorusso, *Delle fonti del Diritto*, Bologna-Roma, 1977, pp. 7 y ss.

<sup>69</sup> Sobre el principio de autonomía puede verse, por ejemplo, el resumen de R. Kovar, «Relaciones entre el derecho comunitario y los derechos nacionales», en la obra colectiva *Treinta años de derecho comunitario*, cit., pp. 115-118, con amplias citas de doctrina y jurisprudencia.

<sup>70</sup> Ya en la Sentencia del Tribunal de Justicia *Van Gend en Loos*, de 5 de febrero de 1963 (as. 22/62), se afirmó que «la Comunidad constituye un nuevo orden jurídico de derecho internacional» (*Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1963, p. 23). La Sentencia se encuentra traducida en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, n.º 19, 1982, pp. 978 y ss.

<sup>71</sup> Expresiva en este sentido es la frase de la Corte Constitucional italiana que calificó al ordenamiento comunitario de «autónomo e independiente» (Sentencia 183/1973, de 18 de diciembre, caso *Frontini*, cit., 1973, p. 514).

<sup>72</sup> En efecto, la autonomía del ordenamiento comunitario y del estatal subyace en muchas de las Sentencias relacionadas con el Derecho comunitario dictadas hasta

examen de las características del ordenamiento comunitario, tema por lo demás objeto de abundantísimo estudio. Sin embargo, sí conviene destacar el hecho mismo del carácter racionalizado de la cesión de poderes; este dato, a menudo, es olvidado a la hora de analizar los problemas jurídico-constitucionales de la integración, sin extraer todas las consecuencias que de él derivan. A continuación, sin afán exhaustivo, van a señalarse algunas de esas consecuencias.

Puesto que la integración supone la cesión de poderes a un sistema que, aunque coordinado con el estatal, constituye un auténtico ordenamiento jurídico, la cesión no sólo implica la aceptación de aquellos actos y normas emanados del ente supranacional; además, la integración trae consigo el aceptar los principios de ese ordenamiento extraestatal. Dicho en términos formales, la integración acarrea el acatamiento tanto de las normas primarias como de las normas secundarias del ordenamiento comunitario. Si la existencia de un ordenamiento presupone la concurrencia de ambos tipos de normas, su aceptación como un todo implica necesariamente la del conjunto completo de sus normas.

Desde el punto de vista del ordenamiento comunitario, esta aceptación del ordenamiento como tal, y por lo que ahora interesa, puede concretarse en los siguientes puntos:

a) En primer lugar, la integración en la Comunidad Europea supone aceptar la estructura organizativa que posee ésta tal como ha sido configurada por los Tratados, auténtica «Constitución» de aquélla, según ha señalado el propio Tribunal de Justicia<sup>73</sup>.

b) En segundo lugar, la integración implica aceptar las reglas básicas de articulación entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento nacional, según hayan sido diseñadas por el primero. Configurados los principios de efecto directo y primacía del Derecho Comunitario como los dos pilares de articulación de éste con los ordenamientos de los Estados miembros, la integración implica la aceptación de estos principios como reglas de resolución de conflictos entre ambos sistemas jurídicos.

c) En tercer lugar, la integración no sólo implica ceder el ejercicio de las competencias concretadas en los Tratados a la Comunidad; estrechamente unido a ello, la integración supone, también, la acepta-

ahora: Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, caso *Comercio de carnes* (*Boletín Oficial del Estado*, de 13 de enero de 1989); Sentencia 28/1991, de 14 de febrero, caso *Elecciones al Parlamento Europeo*, cit.; Sentencia 64/1991, de 22 de marzo, caso *APESCO* (*Boletín Oficial del Estado*, de 24 de abril de 1991); y Declaración relativa al *Tratado de la Unión Europea*, cit.; Sentencia 79/1992, caso *Ayudas al ganado vacuno*, de 28 de mayo (*Boletín Oficial del Estado*, de 16 de junio de 1992).

<sup>73</sup> Dictamen del Tribunal en el caso *Acuerdo con la EFTA*, cit., por ejemplo. Sobre la idea de los Tratados como «Constitución» comunitaria puede verse, por ejemplo, R. Bernhardt, «Las fuentes del Derecho Comunitario: la "Constitución" de la Comunidad», en VV.AA., *Treinta años de Derecho Comunitario*, cit., cap. IV; F. Mancini, «The making of a Constitution for Europe», *Common Market Law Review*, n.º 26, 1989, pp. 595-614; o S. Cassese, «La Costituzione Europea», *Quaderni Costituzionali*, n.º 3, 1991, pp. 487-508.

ción del sistema de reparto de competencias entre Comunidad y Estados miembros, y del modelo de resolución de los conflictos que al respecto puedan plantearse.

d) El último punto a destacar de entre las implicaciones de la integración como aceptación de un ordenamiento jurídico se refiere al control de los actos y normas emanados del ente supranacional. En efecto, el ordenamiento comunitario, en cuanto tal, posee una serie de normas sobre fuentes que sirven de marco de validez de sus propios actos y disposiciones. El principio de autonomía del ordenamiento comunitario respecto de los ordenamientos de los Estados miembros hace que sea ese conjunto de reglas sobre las fuentes al que deben ajustarse, tanto los propios órganos comunitarios como los Estados, al actuar en ejercicio de las competencias cuyo ejercicio se ha transferido. Ni que decir tiene que esa separación entre ordenamiento comunitario y estatal no es absolutamente impermeable, y que las formas de interconexión son variadas. Baste resaltar a este respecto la idea de que el marco de validez de las actuaciones que se produzcan en el seno de competencias cedidas lo otorga el ordenamiento comunitario.

Como complemento de lo anterior, y al igual que ocurre en el terreno del reparto de competencias, si el ordenamiento comunitario otorga las pautas de validez, también incorpora un sistema propio de control jurídico de esa validez. En este punto el sistema es más complejo y responde, básicamente, al principio de separación de ordenamientos de manera que al Tribunal de Justicia le corresponde aplicar ese marco respecto de normas y actos de los entes comunitarios, y a los órganos judiciales estatales respecto de actos y normas emanados de las autoridades nacionales<sup>74</sup>. No obstante, como es bien sabido, la uniformidad interpretativa tiende a garantizarse mediante la cuestión prejudicial del artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Sirva el apunte de estas ideas como elemento auxiliar para definir el alcance de la integración supranacional.

## 6. INTEGRACION Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Antes de concluir la exposición, y de cara a una más correcta definición de lo que supone la integración como técnica jurídica, conviene realizar unas breves precisiones para diferenciarla de otra institución a la que, en ocasiones, se equipara: la reforma constitucional. Aunque tengan conexiones entre sí, no se trata aquí de analizar el

<sup>74</sup> Una exposición más detenida de este tema y del papel que corresponde a la jurisdicción nacional y al Tribunal de Justicia de las Comunidades puede verse en P. Pérez Tremps, «Ordenamiento Comunitario y control de las fuentes del Derecho», en L. Aguiar de Luque (coord.), *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1986, pp. 183-205.

problema de los límites constitucionales a la integración supranacional ni el problema, derivado de aquél, de la necesidad de reformar o no la Constitución para ceder el ejercicio de competencias, temas recientemente planteados en distintos países, entre otros España, con ocasión de la ratificación del Tratado de la Unión Europea. Lo que ahora se pretende es marcar la diferencia entre la integración y la reforma constitucional como instituciones jurídicas.

En tanto en cuanto la integración supone colocar parte de los poderes del Estado fuera del régimen jurídico diseñado constitucionalmente, no ha faltado quien ha identificado, de una u otra manera, integración con reforma constitucional. En este sentido, González Casanova y Casanovas i La Rosa han afirmado que la Ley Orgánica de puesta en funcionamiento del artículo 93 de la Constitución «actúa, por así decirlo, como un mecanismo especial de revisión constitucional, distinto de los procedimientos de reforma del texto constitucional»<sup>75</sup>; en este mismo sentido, A. Mangas, siguiendo a los autores citados, ha señalado que «el resultado jurídico constitucional del acto de adhesión es el de una modificación de la Constitución, que al ir por la vía del artículo 93 utiliza un procedimiento especial de revisión»<sup>76</sup>.

Ciertamente, desde el punto de vista de sus efectos, no cabe duda que la adhesión a una organización internacional supone una modificación material de la Constitución porque, como se ha visto, sitúa fuera de las reglas estatales las materias cedidas.

Ahora bien, tanto desde el punto de vista formal como material, la técnica jurídica de la integración es muy distinta de la reforma constitucional. La integración supone situar fuera del ordenamiento una serie de competencias y someterlas a un nuevo sistema jurídico no estatal; significa, pues, la sujeción a unas nuevas normas de producción jurídica. La reforma constitucional, en cambio, implica siempre el mantenimiento de la potestad dentro de un sistema jurídico, aunque se modifiquen las normas que lo regulan. Ello explica que, aunque algunas Constituciones identifiquen los requisitos para la reforma y para hacer efectiva la integración, se traten siempre como procedimientos distintos. *A sensu contrario*, en Alemania ha pretendido equipararse reforma e integración, no faltando quien extrae de ello que la ley de transferencia no puede ser modificada más que por ley de reforma constitucional, que exige mayoría cualificada. Sin embargo, otros autores entienden que, habiendo otorgado la Ley Fundamental la competencia para hacer efectiva la integración al legislador ordinario, y mediante ley ordinaria, a ésta le corresponde también cualquier cambio<sup>77</sup>.

También en Italia se planteó la posible inconstitucionalidad de la integración en las Comunidades Europeas por no haberse seguido el

<sup>75</sup> J. A. González Casanova y O. Casanovas i La Rosa, «Phénomène regional et integration», en la obra colectiva *L'Espagne et les Communautés européennes*, Bruselas, 1979, p. 129.

<sup>76</sup> A. Mangas, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, cit., p. 30.

<sup>77</sup> Véase el resumen de K. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, cit., pp. 886-887 y bibliografía allí citada.

procedimiento de reforma constitucional. La Corte Constitucional, avalando *ex post* el criterio mantenido por el Parlamento al aprobar el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, afirmó que el artículo 11 de la Constitución italiana permite las limitaciones de soberanía «con las condiciones y para los fines allí establecidos, exonerando al Parlamento de la necesidad de recurrir al ejercicio del poder de revisión constitucional»<sup>78</sup>.

Por su parte, el Tribunal de Apelación de Dinamarca realizó un pronunciamiento similar, rechazando que el procedimiento que debiera seguirse para la adhesión a las Comunidades fuera el de reforma constitucional por existir en la Norma Fundamental danesa el procedimiento específico del artículo 20<sup>79</sup>. En otros países, el tema también se ha planteado ante los Tribunales, sin que éstos hayan entrado en el fondo del asunto por no poder controlar normas con fuerza de ley<sup>80</sup>.

En el ordenamiento español, no existe tampoco duda sobre la diferencia entre integración y reforma. La integración sólo modifica sustantivamente la Constitución en cuanto cede competencias vaciando los poderes del Estado; sin embargo, las competencias y facultades que permanecen en su seno no pueden ser modificadas desde el exterior y su régimen de ejercicio es el que determina el propio ordenamiento interno.

Esa diferencia se ha puesto de manifiesto reiteradamente tanto desde el prisma estrictamente comunitario como desde el estatal. Así, como es bien sabido, uno de los pilares de articulación entre el ordenamiento estatal y el comunitario es el principio de autonomía institucional de los Estados, que, a la postre, no es sino el reconocimiento de la incapacidad de modificación de la Constitución desde el ente supranacional<sup>81</sup>. Desde la perspectiva interna, esa misma idea se

<sup>78</sup> Sentencia 183/1973, caso *Frontini*, cit., p. 515.

<sup>79</sup> La Sentencia del Tribunal de Apelación es de 19 de junio de 1972, caso *Lars O. Grønberg/Primer Ministro*, citada por J. V. Louis, *El ordenamiento jurídico comunitario*, cit., p. 152.

<sup>80</sup> En Francia, el Consejo de Estado rechazó un recurso contra el Decreto de publicación de los Tratados de Roma (Sentencia de 3 de marzo de 1961, caso *Sieur André et Société de tissage Nicolas Gaimant, Recueil des Décisions du Conseil d'Etat*, 1961, p. 154). Por su parte, en Gran Bretaña, la *Court of Appeal* rechazó también un recurso interpuesto contra el procedimiento de adhesión basado en que ésta debía aprobarse por el pueblo (Sentencia de 24 de febrero de 1971, caso *A. R. Blackburn c/ Attorney General, Common Market Law Review*, 1971, pp. 784 y ss.).

<sup>81</sup> Entre otras, Sentencias del Tribunal de Justicia *Fleischkontor*, as. 39/70, de 11 de febrero de 1971, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1971, pp. 49 y ss.; *Rheinmühlen*, as. 6/71, de 27 de octubre, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1971, pp. 823 y ss.; *International Fruit*, as. 51-54/71, de 15 de diciembre de 1971, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1971, pp. 1116 y ss.; *Atalanta Amsterdam*, as. 240/78, de 21 de junio de 1976, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1976, pp. 2148 y ss.; *Comet*, as. 45/76, de 16 de diciembre de 1976, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1976, pp. 2043 y ss.; *Rewe*, as. 33/76, de 16 de diciembre de 1976, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1976, pp. 1989 y ss.; *Comisión c. Países Bajos*, as. 97/81, de 25 de mayo de 1982, *Recueil de Jurisprudence de la Cour*, 1982, pp. 1833 y ss. Un planteamiento general del contenido y alcance del principio de autonomía institucional puede verse en J. V. Louis, «Commentaire», cit., pp. 555 y ss. Sobre las matizaciones a ese principio, además de las indicaciones hechas en el trabajo citado, pueden verse las consideraciones de

ha puesto de relieve, por ejemplo, en relación con el reparto de competencias normativas entre Gobierno y Cortes<sup>82</sup>, o en relación con el bloque de la constitucionalidad, al afirmarse por el Tribunal Constitucional que, en materia de ejecución de obligaciones derivadas de la pertenencia a la Comunidad Europea, «son... las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas»<sup>83</sup>.

Las anteriores consideraciones no obstan para tener presente que, en ocasiones, la pertenencia al ente supranacional puede plantear problemas internos por incidir, de hecho, sobre el ejercicio de facultades no cedidas; lo determinante, sin embargo, es que éstos han de resolverse de acuerdo con las normas que en cada caso imponga el ordenamiento nacional, incluida la Constitución<sup>84</sup>.

Integración y reforma han sido, pues, concebidas como lo que son, instituciones jurídicas distintas, sometidas a procedimientos distintos. Esta idea, por otra parte, viene confirmada por las consideraciones realizadas por el Tribunal Constitucional en su Declaración relativa al *Tratado de la Unión Europea*, al afirmar que el artículo 93 no es «cauce legítimo para la "reforma implícita o tácita" constitucional», o que «en virtud del artículo 93 las Cortes Generales pueden... ceder o atribuir el ejercicio de "competencias derivadas de la Constitución", no disponer de

R. Alonso García, «La ejecución del derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, n.º 121, 1990, pp. 213-217, o P. Pérez Tremps, «Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità Europea», en G. Rolla, *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milán, 1991, pp. 93-110 (también en la *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n.º 3, 1991, pp. 691-710), y bibliografía allí citada.

<sup>82</sup> Entre la abundante bibliografía al respecto pueden verse, por ejemplo, S. Muñoz Machado, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, pp. 277 y ss. y bibliografía allí citada; o F. Santaolalla Gadea, «La aplicación del Derecho Comunitario en España», en E. García de Enterría, J. González Campos y S. Muñoz Machado (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, cit., cap. XI, donde se cita, asimismo, abundante bibliografía. Una visión práctica del asunto desde el punto de vista del ordenamiento español puede verse en el trabajo de R. Alonso García, «La ejecución normativa del Derecho Comunitario europeo en el ordenamiento español», cit., pp. 213 y ss.

<sup>83</sup> Sentencia 252/1988, caso *Carnes frescas*, cit., confirmada posteriormente por las siguientes Sentencias: 76/1991, de 11 de abril, caso *Semillas y plantas de vivero 1* (*Boletín Oficial del Estado*, de 14 de mayo de 1991); 115/1991, de 23 de mayo, caso *Semillas y plantas de vivero 2* (*Boletín Oficial del Estado*, de 19 de junio de 1991); 236/1991, de 12 de diciembre, caso *Control metrológico* (*Boletín Oficial del Estado*, de 15 de enero de 1992); y 79/1992, de 28 de mayo, caso *Ayudas al ganado vacuno* (*Boletín Oficial del Estado*, de 16 de junio de 1992).

<sup>84</sup> Piénsese, por ejemplo, en el tema del uso de la delegación legislativa como instrumento de ejecución del Derecho Comunitario (véase al respecto, por ejemplo, P. Pérez Tremps, «Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità Europea», cit., pp. 101-103, y bibliografía allí citada), o en el valor que el ordenamiento comunitario pueda tener como elemento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (véase P. Pérez Tremps, «Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad», en A. Pérez Calvo, coord., *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1990, p. 211).

*la Constitución misma*»<sup>85</sup>. La integración, siempre que quiera ponerse en funcionamiento atribuyendo competencias nuevas a la Comunidad Europea o a otras organizaciones, deberá realizarse por el procedimiento previsto por el artículo 93 de la Constitución: autorización mediante ley orgánica. Atribución del ejercicio de competencias (integración) y modificación del régimen interno de ejercicio del poder (reforma) se mueven en planos distintos: una está dentro del marco interordinamental, de relación entre sistemas jurídicos; la otra en el intraordinamental, de modificación de un sistema jurídico<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Cit., FJ 4.º.

<sup>86</sup> La idea de «autorrupción», a la que previamente se hizo referencia, usada por J. Rodríguez Zapata para explicar la integración, no se lleva hasta sus últimas consecuencias por el autor precisamente por mezclar en un momento esa institución con la de la reforma («Los Tratados internacionales y los controles de constitucionalidad», cit., pp. 481 y ss.); así lo ha puesto de manifiesto E. Alonso García, «La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. como puesta en práctica del artículo 93 de la Constitución española», cit., pp. 379 y ss.