

LA CONSTITUCION DANESA Y LA UNION EUROPEA (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo danés de 12 de agosto de 1996)

Por PETER DYRBERG (*)

INTRODUCCION

1. Es sabido que el pueblo danés es uno de los que tienen una relación un tanto problemática con la construcción comunitaria. La cuestión de la adhesión a las Comunidades no sólo dividió al electorado danés independientemente de las habituales afiliaciones políticas; también suscitó una controversia inhabitual en una sociedad como la danesa que a menudo se caracteriza como una democracia consensual. El potencial que posee la cuestión de las Comunidades para suscitar controversias y emociones no fue extinguido por el resultado del referéndum del 2 de octubre de 1972, en el que el 63,4 % de los votos fueron a favor de la adhesión a las Comunidades. Al contrario, la oposición persistió y hasta entre los Eurodiputados daneses se encuentran hoy en día miembros cuya convicción es que el Reino de Dinamarca no debería formar parte de la Unión. Además, en los referenda ulteriores sobre el Acta Única, el Tratado de Maastricht y este último Tratado en relación con el Acuerdo de Edimburgo, sólo han votado en favor de la adhesión a estos tratados respectivamente el 56,2, 49,3 y el 56,7 % del total de votos emitidos.

2. Es probablemente menos conocido que el debate político también se ha nutrido de dudas sobre la constitucionalidad de la adhesión y la continua participación de Dinamarca en la construcción comunitaria. El

(*) Letrado del Defensor del Pueblo Europeo. Las opiniones expresadas son exclusivamente personales.

interés mostrado sobre esta cuestión por parte de los oponentes a la Comunidad está, al menos parcialmente, relacionado con el hecho de que se considera que la revisión constitucional en Dinamarca está sometida a condiciones muy severas y laboriosas. Por parte de los tribunales —los cuales son, en principio, competentes para conocer de cuestiones de inconstitucionalidad— no ha habido aportaciones jurisprudenciales para aclarar el debate. Sin embargo, el 12 de agosto de 1996, el Tribunal Supremo declaró admisible un recurso interpuesto contra la ratificación danesa del Tratado de Maastricht, y por el momento el examen del fondo del asunto se prosigue ante el tribunal que conoció del recurso en primera instancia, el Østre Landsret.

En las páginas que siguen, se expone en primer lugar el marco constitucional pertinente en relación con la cuestión de la adhesión y la continua participación de Dinamarca en la Unión y en segundo lugar, las principales dudas sobre la constitucionalidad para finalmente reproducir y tratar de la sentencia pronunciada.

EL MARCO CONSTITUCIONAL

3. La celebración de tratados internacionales está regida por el artículo 19 de la Constitución. El poder de concluir tratados internacionales pertenece en principio al Gobierno. Sin embargo, en la práctica normalmente se necesita el consentimiento del Parlamento, dado que el artículo 19 prevé, entre otras, que este consentimiento es imperativo en caso de que el cumplimiento de las obligaciones contraídas requieran la participación del Parlamento, por ejemplo la adopción o la abrogación de una ley, o en caso de que las obligaciones sean de mayor importancia. Dinamarca es un país de tradición dualista. El consentimiento se da por mayoría simple en forma de una decisión o en forma de una ley. Si se da por ley, el Parlamento puede decidir que la cuestión de la celebración del tratado ha de ser sometida a referéndum.

4. Si por el tratado se atribuyen a órganos internacionales competencias hasta entonces ejercidas por autoridades danesas, ha de observarse además el artículo 20 de la Constitución que fue insertado por la reforma constitucional de 1953 y que prevé un procedimiento particular. Aunque *strictu sensu*, esta disposición sólo se refiere a la medida por la que se da ejecución en el ordenamiento interno a las obligaciones internaciona-

les contraídas que implican una atribución de competencias, conviene observarla ya en relación con la celebración de un tratado internacional, para evitar que se contraigan obligaciones de Derecho internacional público que posteriormente no se pueden cumplir. Queda claro que el artículo 20 debe ser observado al tratarse de la adhesión a organizaciones de carácter supranacional. Según el apartado 1 de esta disposición, se puede proceder a una atribución de competencias a autoridades que han sido creadas por tratado recíproco con otros Estados con el fin de promover el ordenamiento jurídico y la colaboración internacionales. La atribución se opera por ley y sólo en una medida determinada. Los términos daneses para expresar «en una medida determinada» se traducirían literalmente por «en una medida determinada más de cerca» o «en una medida concretamente determinada». Dado que una traducción literal, en mi juicio, no sería susceptible de aclarar más a un lector hispanohablante sobre la realidad constitucional danesa que la traducción «en una medida determinada», he optado por ésta en las páginas que siguen (1). Lo que se entiende en general por estos términos ha sido acertadamente expresado por el difunto catedrático de Derecho Sr. Max Sørensen, que contribuyó de modo determinante a la redacción del mismo artículo 20 y que ulteriormente fue el primer Juez danés en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Según el Sr. Sørensen,

«los términos implican que no se puede operar una atribución de competencias general, por ejemplo de todo poder legislativo o de todo poder judicial. La ley aprobada tiene que precisar la medida de la atribución de competencias, o directamente o por referencia

(1) La traducción de estos términos causa problemas no sólo en castellano. En francés, los términos han sido traducidos por ejemplo por «dans une mesure bien déterminée» (CHRISTIANE BERBUDEAU, *Le droit national et la procédure d'adhésion aux Communautés européennes, du Danemark et de la Norvège* [tesis doctoral, Universidad de Lyon, 1975], p. 122) o por «dans une mesure à déterminer» (HENRI OBERDORFF, *Les Constitutions de l'Europe des Douze*, Paris, 1992). Entre las versiones inglesas encontradas se puede mencionar «to such extent as shall be provided by Statute» (*Constitutions of the countries of the World*, Oceana Publications, Nueva York, 1985) y «only to a more specified extent» (OLE DUE y CLAUS GULMANN, «Constitutional Implications of the Danish Accession to the European Communities» en *Common Market Law Review*, 1972, p. 259). En alemán, los términos han sido traducidos por «in näher bestimmten Umfang» (NORBERT LORENZ, *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt am Main, 1990).

al texto del tratado internacional. Esta precisión puede consistir en una indicación de los asuntos o los ámbitos en que los órganos comunes pueden ejercer las competencias, y del contenido de estas mismas, por ejemplo si se trata de establecer reglas generales, adoptar decisiones concretas de carácter administrativo o resolver litigios judiciales. La exigencia de que la precisión resulte de la ley excluye que sean facultados los órganos internacionales en cuestión a determinar ellos mismos el alcance de sus competencias. Por otro lado, la disposición constitucional [el artículo 20] no exige ninguna limitación cuantitativa. En consecuencia, no se puede exigir que la atribución sólo ocurra en una medida limitada o sea en una medida insignificante o en ámbitos poco esenciales» (2).

5. El procedimiento por el que se puede operar una atribución de competencias está regulado por el apartado 2 del artículo 20. Para aprobar una ley ex artículo 20 se requiere el voto favorable del Parlamento por parte de cinco sextos del total de los diputados. Este requisito debe considerarse como una barrera bastante difícil de superar; en la vida política, el reunir semejante mayoría en favor de una ley supone prácticamente que la cuestión de la atribución de competencias a las instituciones internacionales no suscita ninguna controversia. Si ésta fuera la única vía por la que Dinamarca pudiera asociarse a organizaciones de tipo supranacional, podría ser que tal asociación no tuviera lugar sin que hubiera que pasar por una revisión constitucional. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 20 prevé también otro procedimiento: en caso de que la propuesta de ley sólo reúna la mayoría simple requerida para aprobación de leyes en general y que el Gobierno, a pesar de ello, quiera proceder con el asunto, la propuesta se somete a referéndum, los resultados del cual han de ser apreciados en conformidad con el artículo 42 de la Constitución, es decir que la propuesta se considera aprobada a no ser que se exprese en contra de ella una mayoría que represente al menos el 30 % del electorado. Esto implica que los abstencionistas «votan» en favor de la ley. Este segundo procedimiento no es alternativo al primero sino subsidiario; por lo tanto, si la propuesta de ley ex artículo 20 reúne una mayoría de cinco sextos de los diputados, se considera que es inconstitucional someter la propuesta a referéndum (3).

(2) MAX SØRENSEN, en *Juristen*, 1971, p. 436.

(3) Véase CLAUS GULMANN y KARSTEN HAGEL SØRENSEN, *EF-ret*, 1993, p. 34.

Los dos procedimientos son particulares en el sentido de que someten la aprobación de una propuesta de ley ex artículo 20 a condiciones más severas que las que rigen la aprobación de leyes en general. Esto se explica por el hecho de que antes de la reforma constitucional de 1953, por la que se insertó el artículo 20, quedaba claro que cualquier asociación del Reino a organizaciones de carácter supranacional necesitaría una previa revisión constitucional. Como probablemente es el caso de la mayoría de ordenamientos jurídicos, la revisión constitucional implica en Dinamarca un procedimiento particular; sin embargo, se considera que la revisión constitucional en Dinamarca queda sometida a condiciones particularmente rígidas y laboriosas. Ahora bien, durante los trabajos que desembocaron en el actual artículo 20 se estimó que la adhesión a organizaciones de tipo supranacional debería suponer un procedimiento particular aún no tan rígido y laborioso como el procedimiento previsto para la revisión constitucional. El resultado fue el actual artículo 20.

La doctrina es unánime en que una revocación de las competencias cedidas puede operarse por ley sin tener que cumplir con las condiciones particulares previstas por el artículo 20 para operar la atribución de las competencias. Puede parecer poco coherente que una mayoría simple del Parlamento pueda deshacer lo que ha tenido el apoyo de una mayoría de cinco sextos del mismo Parlamento. El razonamiento subyacente a esta opinión es probablemente que lo problemático en el marco constitucional danés es la atribución de competencias a órganos internacionales, no el que estas competencias vuelvan a ser ejercidas por autoridades danesas; por lo tanto, los procedimientos particulares previstos por el artículo 20 se aplican a la atribución de competencias, no a la revocación de las mismas (4).

6. Si la atribución de competencias a una organización internacional no se puede fijar en una medida determinada, la consecuencia es que Dinamarca sólo puede adherirse a la organización por medio de una previa revisión constitucional. En virtud del artículo 88 de la Constitución se requiere que una reforma constitucional se apruebe por el Parlamento que a continuación se disuelve para celebrar elecciones generales. Una vez constituido el nuevo Parlamento, la reforma ha de aprobarse sin modificaciones por él. A continuación, la reforma se somete a referéndum, en el que una mayoría ha de pronunciarse en favor de la reforma y esta mayoría ha de representar al menos el 40 % del total del electorado. Esta últi-

(4) Véase en este sentido, ERIK SIESBY, «EF's "Supremacy Clause" og Grundlovens § 20», en *Juristen*, 1972, p. 131.

ma condición del 40 % implica en la práctica que los abstencionistas «votan» en contra de la reforma.

7. La aplicación que se ha hecho hasta hoy del artículo 20 en relación con las Comunidades Europeas se puede resumir brevemente así: la disposición fue aplicada por primera vez en la adhesión de 1972. Dado que la ley en cuestión no reunió la mayoría de cinco sextos de los diputados, se celebró el referéndum, en el que la adhesión fue aprobada. La cuestión de precisar en una medida determinada la atribución de competencias a las autoridades comunitarias fue resuelta por el artículo 2 de la ley según el cual la atribución se opera en la medida establecida por los Tratados (5). El Acta Única no requirió el procedimiento ex artículo 20 dado que se consideraba que por el Acta no se atribuían nuevas competencias a las Comunidades; las políticas nuevas, explícitamente introducidas por este Tratado no implicaban una atribución de nuevas competencias, dado que anteriormente habían sido reguladas sobre la base de otras disposiciones del Tratado de Roma, entre otras el artículo 235. El referéndum que sin embargo se celebró sobre el Acta Única fue de carácter consultivo, decidido por el Gobierno Schlüter cuando contrariamente a todas las previsiones, resultó que el Acta no podía reunir una mayoría simple en el Parlamento. Visto que en el referéndum, una mayoría se pronunció en favor del Acta, el Parlamento dió su consentimiento ex artículo 19 para que el Gobierno concluyera el Tratado. En cuanto al Tratado de Maastricht, se consideró que era apropiado observar el artículo 20, en particular dado que «podría pensarse que las modificaciones aportadas a los artículos 1-3 [del Tratado de Roma] implican una cierta extensión de las competencias de las Comunidades Europeas»; además, se consideró que se respetaban los límites del artículo 20 a pesar de que «igualmente después de la nueva formulación de los artículos 1-3, en relación con el artículo 235, subsiste una duda interpretativa no insignificante sobre el alcance de las disposiciones» (6). No pudiendo reunirse la mayoría de cinco sextos de los diputados, se celebró el referéndum de 2 de junio de 1992, en el que la propuesta de ley en cuestión fue rechazada. Constitucionalmente era posible recomenzar el procedimiento ex artículo 20 y así someter

(5) Para un examen de la ley de adhesión, veáse OLE DUE y CLAUS GULMANN, loc. cit.

(6) Citas del dictamen del Ministerio de Justicia sobre las cuestiones constitucionales en relación con la adhesión al Tratado sobre la Unión Europea, publicado en Folketingstidende 1991-1992, Anexo B.

una propuesta de ley idéntica a otro referéndum (7) pero por motivos comprensibles, el mundo político era reacio a seguir esta vía. La línea seguida por el Gobierno consistió en reanudar negociaciones con los demás Estados miembros sobre las cuestiones que supuestamente provocaban la oposición del pueblo danés. El resultado fue el Acuerdo de Edimburgo. Este Acuerdo permitió al partido popular de socialistas —Socialistisk Folkeparti— cambiar su opinión sobre el Tratado y por lo tanto recomendar a sus electores el votar en favor del Tratado en caso de referéndum. Por otra parte, este cambio de opinión por parte de dicho partido produjo la situación de que en caso de voto en el Parlamento, se pronunciarían en favor de la propuesta de ley ex artículo 20 cinco sextos de los diputados; como arriba se ha mencionado, tal mayoría parlamentaria en favor de la propuesta implica que no es permisible someterla a referéndum. Para conciliar el deseo político de tener una consulta popular con lo previsto por las normas constitucionales, se dividió la ley en cuestión en dos; la primera contenía el consentimiento del Parlamento ex artículo 19 a la celebración del Tratado en relación con el Acuerdo de Edimburgo, la otra ex artículo 20 daba ejecución a las obligaciones contraídas. A continuación, se sometió la primera al referéndum de 18 de mayo de 1993, en el que la adhesión fue aprobada.

No se ha observado el artículo 20 en relación con los tratados de adhesión de nuevos Estados miembros, el Tratado que modifica determinadas disposiciones financieras y el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo.

LAS DUDAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA ADHESIÓN

8. El debate previo a la adhesión de 1972 se concentraba en particular en tres cuestiones. En primer lugar se discutía si la exigencia de primacía del Derecho comunitario era compatible con el artículo 20. Se argüía por un lado que no se podía cumplir con la exigencia de primacía del Derecho comunitario dentro del marco del artículo 20 dado que es un principio reconocido en el Derecho constitucional que el Parlamento actual no puede limitar el ámbito de actuación de un futuro Parlamento sin pasar por

(7) Véase HENRIK ZAHLE, «Samme lovforslag to gange», en *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1992, sección B, p. 391.

una revisión constitucional (8). En contra de esta opinión fue avanzado entre otros el argumento, según el cual, el hecho de no poder garantizar a nivel constitucional la primacía del Derecho comunitario no podía afectar la validez constitucional de una ley ex artículo 20; si un Parlamento futuro optara por adoptar una ley en pleno conocimiento de que ésta sería incompatible con una normativa comunitaria, esta ley sería aún así válida y tendría que ser aplicada por las jurisdicciones danesas; en las demás situaciones, es decir si surgiera una incompatibilidad con el Derecho comunitario no intencionada por el legislador danés, estaría claro para los jueces daneses que habría que cumplir con la exigencia de la primacía (9). No han vuelto a surgir dudas sobre la constitucionalidad en este aspecto.

En segundo lugar, se discutía la compatibilidad con la Constitución del antiguo artículo 240 del Tratado de Roma (el actual artículo Q del Tratado sobre la Unión), según el cual el Tratado se concluye por un tiempo ilimitado. Fue avanzado que esta disposición impediría que Dinamarca se retirara de la Comunidad por ley simple (10). Esta opinión fue rechazada contundentemente por una argumentación consistente en que la disposición no impediría que se negociara con los otros Estados miembros una salida y que en todo caso, la ley por la que se revocarían las competencias atribuidas a las Comunidades, siempre sería válida en Derecho interno a pesar de que implicara una violación de las obligaciones que incumbieran al Reino en virtud del Tratado (11).

9. En tercer lugar, se planteaba la cuestión de si se respetaba la condición prevista por el artículo 20 de que la atribución de competencias sólo se opere en una medida determinada. Se cuestionaba en particular si el artículo 235 del Tratado de Roma era compatible con la Constitución. Sobre esta cuestión declaró el Sr. Max Sørensen, a cuya argumentación se asoció el Ministerio de Justicia en su dictamen sobre las cuestiones constitucionales planteadas por la adhesión (12):

(8) Véase ERIK SIESBY, «EF og Danmarks Grundlov», en *Juristen*, 1971, p. 414.

(9) Véase ALF ROSS, «EF, Grundloven og juridisk metode», en *Juristen*, 1972, p. 161.

(10) HOLGER STEEN SØRENSEN, «Grundlovens § 20 og Romtraktatens art. 240», en *Juristen*, 1972, p. 261.

(11) ALF ROSS, «Semantiker som jurist», en *Juristen*, 1972, p. 309 y MAX SØRENSEN, «Forfatningsretlige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber», en *Juristen*, 1971, p. 437.

(12) Publicado en *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, 1971, p. 65.

«Una interpretación de la disposición [el artículo 235] ... demuestra que ésta no tiene el alcance tan amplio que a veces se le atribuye en este país. La limitación del uso de esta disposición que implica la referencia a “uno de los objetivos de la Comunidad” se expresa en la versión francesa por “un des objets de la Communauté”. Resulta que no se refiere al objetivo general y a largo plazo de la unificación europea tal como ha sido formulado en el preámbulo del Tratado sino a las misiones de la Comunidad definidas por los artículos 2 y 3. Por medio de la enumeración en el artículo 3, estas misiones están relacionadas con los ámbitos de actuación que resultan de los diferentes títulos del Tratado. Se trata en consecuencia de una limitación objetiva...

La aplicación que se ha hecho hasta hoy confirma que el artículo tiene un alcance limitado. El fin ha sido colmar los vacíos que se revelan en el Tratado como consecuencia de que al establecer el Tratado no se ha previsto uno u otro problema práctico. La disposición no puede ser aplicada para extender la actuación de las Comunidades Europeas a ámbitos que no están previstos por el Tratado o para conferir a las autoridades comunitarias competencias substancialmente distintas de las que ya tienen en virtud de las demás disposiciones del Tratado.

Si se desea ampliar los ámbitos de actuación de las Comunidades o crear nuevos órganos o conferir a los órganos existentes nuevas misiones, se tiene que proceder por otra vía, es decir por una modificación del Tratado.»

Hoy en día no parece ser controvertido que esta citación reflejaba pertinentemente la realidad de 1972. Sin embargo, durante las décadas 1970 y 1980, el Consejo recurría a un uso más extenso del artículo 235 solo o en combinación con otras disposiciones del Tratado, adoptando normativas en ámbitos de los que difícilmente se puede decir que estaban previstos explícitamente por el Tratado. Dada la oposición interna y el tenor del artículo 20, esta práctica del Consejo era fuente de preocupación del Gobierno danés (13) que normalmente consideraba que una última barrera contra el uso extensivo del artículo 235 se encontraba en el hecho de que el Tratado constituía una Comunidad Económica. Consideraciones de este

(13) Véase PER LACHMANN, «Some Danish Reflections on the use of article 235 of the Rome Treaty», en *Common Market Law Review*, 1981, p. 447.

tipo eran, sin embargo, poco aptas para apaciguar a los que tenían dudas en este aspecto, y queda claro que la abolición por el Tratado de Maastricht de la palabra «económica» en el título del Tratado de Roma tampoco contribuyó a eliminar las dudas. Desde que el Tribunal de Justicia comenzó a poner freno a la práctica del Consejo de adoptar actos sobre la base del artículo 235 solo o en combinación con otras disposiciones del Tratado, al declarar que el artículo 235 únicamente era pertinente como base jurídica en ausencia de otras posibles bases jurídicas previstas en el Tratado, comenzó a cuestionarse si esta jurisprudencia es reconciliable con las exigencias constitucionales. Además, se ha alegado que el activismo judicial del Tribunal de Justicia sería problemático en un contexto constitucional (14).

LA SENTENCIA DE 12 DE AGOSTO DE 1996

10. Como ya se ha mencionado, las dudas sobre la constitucionalidad no han encontrado hasta ahora un esclarecimiento en la jurisprudencia. La adhesión de 1972 fue recurrida ante los tribunales mediante dos recursos, ambos declarados inadmisibles. Uno fue interpuesto contra la propuesta de ley de adhesión y fue declarado inadmisibile por este mismo motivo, dado que los tribunales sólo pueden conocer de la constitucionalidad de leyes ya vigentes y no de propuestas de ley (15). El otro fue igualmente declarado inadmisibile tanto por el tribunal que conoció de él en primera instancia —el Østre Landsret— como por el Tribunal Supremo por motivo de que el demandante no tenía un interés actual y concreto en que se juzgara la cuestión de la constitucionalidad (16). Hasta ahora se ha considerado que para que sea admisible el recurso por el que se hace valer una inconstitucionalidad, el demandante ha de estar afectado concreta y actualmente por la inconstitucionalidad alegada. Es ésta la condición que vino a ser modificada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 12 de agosto de 1996.

(14) Véanse HJALTE RASMUSSEN, *Folkestyre, Grundlov og Højesteret - Grundlovens § 20 på prøve*, 1996, y OLE KRARUP, «Grundloven og Unionsretten», en *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1994, sección B, p. 75.

(15) Sentencia publicada en *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1972, sección A, p. 903.

(16) La sentencia está publicada en *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1973, sección A, p. 694.

11. La sentencia fue dictada en un recurso interpuesto por once ciudadanos daneses contra el Primer Ministro el 17 de mayo de 1993, es decir justo un día antes del llamado segundo referéndum sobre el Tratado de Maastricht en el que una mayoría aprobó la ratificación. En el recurso se alegan varios motivos en contra de la constitucionalidad de la ratificación del Tratado, y en cuanto a la admisibilidad del recurso, los demandantes hacen valer a título principal que tienen un interés legítimo como ciudadanos daneses en que se juzgue la cuestión de la constitucionalidad. En primera instancia, el Østre Landsret conoció del recurso y lo estimó inadmisibile por sentencia de 30 de junio de 1994, declarando en buena conformidad con la jurisprudencia antes citada que los demandantes carecían de un interés actual y concreto en que se juzgaran sus pretensiones.

La sentencia fue apelada al Tribunal Supremo ante el cual la fase escrita se extendió considerablemente. Según informaciones suministradas por el Eurodiputado y catedrático de Derecho Sr. Krarup que intervino, entre muchos otros, en apoyo de los demandantes, esto se explica principalmente por el hecho de que el Tribunal Supremo, en contradicción a lo que había hecho el tribunal inferior, ordenó las diligencias de prueba en cuanto a la pretensión subsidiaria de admisibilidad presentada por los demandantes, a saber que estos estaban afectados concreta y actualmente por la inconstitucionalidad alegada.

Contrariamente a lo que se había previsto tanto en círculos jurídicos como políticos, la sentencia dictada por el Tribunal Supremo fue una contundente victoria para las partes demandantes. La sentencia es, como habitualmente lo son las sentencias del Tribunal Supremo danés, breve y merece ser citada:

«La sentencia apelada ha sido dictada por el Østre Landsret.

En el juicio han participado nueve Jueces: Pontoppidan, Hornslet, Marie-Louise Andreasen, Melchior, Per Sørensen, Blok, Walsøe, Lorenzen y Asbjørn Jensen.

Las partes recurrentes han solicitado que se devuelva el asunto al Østre Landsret para que juzgue el fondo.

Las partes intervinientes han apoyado la pretensión de las partes recurrentes.

La parte recurrida ha solicitado la confirmación de la sentencia.

.....

Observaciones del Tribunal Supremo.

Las partes recurrentes apoyan sus pretensiones en que la cesión de soberanía a la que se procedió por la adhesión de Dinamarca al Tratado sobre la Unión Europea, cf. el artículo 4, núm. 12, de la ley relativa a la adhesión de Dinamarca a las Comunidades Europeas, insertado por ley núm. 281 de 28 de abril de 1993, no puede realizarse en virtud del artículo 20 sino únicamente en virtud del artículo 88 de la Constitución. Según las partes recurrentes no se trató de una cesión de soberanía “en una medida determinada” tal como es exigido por el artículo 20, apartado 1 de la Constitución.

Al resolver la cuestión de si las partes recurrentes deben tener acceso a un examen judicial de esta pretensión, se debe otorgar importancia a que la adhesión al Tratado sobre la Unión Europea implica una atribución de competencia legislativa dentro de una serie de ámbitos de la vida generales y esenciales y es, por lo tanto, en sí misma de una importancia profunda para el pueblo danés en general. En eso este recurso se distingue de habituales recursos de inconstitucionalidad. A causa de la importancia general y profunda de la adhesión las partes recurrentes tienen un interés esencial en que se examine su recurso. El Tribunal Supremo estima que en estas circunstancias no existe suficiente fundamento para someter —tal como se hizo por la sentencia del Tribunal Supremo publicada en *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1973, p. 694— la admisibilidad del recurso a una condición suplementaria de que las partes recurrentes puedan demostrar que en virtud del Tratado sobre la Unión Europea se hayan adoptado actos legales que les afecten concreta y actualmente. Igualmente se ha dado importancia al hecho de que tal condición no sería susceptible de asegurar un mejor esclarecimiento de la cuestión planteada sobre los límites del artículo 20 de la Constitución.

En consecuencia, el Tribunal Supremo estima que los recurrentes tienen suficiente interés legítimo en que se examine su recurso. No existe suficiente fundamento para declarar que las pretensiones por su formulación o por otros motivos son inapropiadas para un examen judicial.

Por estos motivos se anula la sentencia del Østre Landsret y

se devuelve el asunto a ese Tribunal para que conozca del fondo del recurso» (17).

12. Una indicación de la importancia que el Tribunal Supremo ha atribuido a este recurso es el número de jueces que lo han juzgado. El Tribunal Supremo juzga normalmente en Salas, de las que hay dos, cada una compuesta por cinco jueces. Además, tomando en consideración la posibilidad frecuentemente utilizada de expresar opiniones disidentes, conviene notar que la sentencia es unánime. Como resulta de la motivación del Tribunal Supremo, se ha considerado que las partes demandantes están facultadas para cuestionar la constitucionalidad de la adhesión por el simple hecho de ser ciudadanos daneses. Igualmente se ve que el Tribunal Supremo ha rechazado el argumento, a menudo avanzado en favor de la exigencia de un interés actual y concreto, según el cual esta exigencia facilitaría la apreciación judicial por haberse manifestado de modo concreto la inconstitucionalidad alegada. Sin embargo, el abandono de esta exigencia al menos por la presente parece quedar limitado a leyes ex artículo 20. En esta relación se puede plantear la cuestión, a la que la motivación de la sentencia no da respuesta, de si el Tratado de Maastricht es fundamentalmente tan distinto del Tratado de Roma que justifique una apreciación judicial radicalmente distinta de la cuestión de admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad. Si se responde negativamente a esta cuestión, se plantea otra, ¿Cuáles son los motivos reales subyacentes a la sentencia? Podría ser que el Tribunal Supremo ha estimado útil que se aclaren de una vez las dudas de 25 años sobre la constitucionalidad de la participación danesa en la construcción europea.

En cuanto al fondo del recurso, conviene observar que las partes demandantes no sólo pretenden que se juzgue aisladamente la adhesión del Tratado de Maastricht, sino «todo el proceso de pérdida de soberanía provocado por la utilización del artículo 235 y por el activismo judicial del Tribunal de Justicia»; proceso del cual el Tratado de Maastricht sólo constituiría la culminación. Además de las alegaciones relativas al artículo 235 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los demandantes hacen valer en particular que hay un límite absoluto a la medida determinada en que se pueden atribuir competencias en virtud del artículo 20 de la Constitución, que este límite ya se ha excedido y que los procedimientos poco

(17) La sentencia está publicada en *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1996, sección A, p. 1300.

democráticos y transparentes de la Unión no son compatibles con la Constitución.

Una tentativa de prever cuando se pronunciará la sentencia sería a mi juicio aleatoria. El recurso es inhabitual y los intereses en juego son inmensos. Lo que parece cierto es que en todo caso, la sentencia será apelada ante el Tribunal Supremo, que las partes demandantes están poco interesadas en que se acelere el proceso, y que el Gobierno estará muy interesado en que se aclare la cuestión constitucional cuanto antes. Además, conviene señalar que según las informaciones suministradas por el Sr. Krarup, el abogado del Gobierno trata de limitar el objeto del recurso sólo al Tratado de Maastricht y las partes no están del todo de acuerdo sobre el alcance de la documentación que debe presentarse ante el tribunal. Las controversias sobre el objeto mismo y el desarrollo del proceso suelen tener como resultado el prolongarlo.

13. Tradicionalmente, los tribunales daneses han sido muy reacios a declarar una ley inaplicable por motivo de inconstitucionalidad. En efecto, el Tribunal Supremo nunca ha dictado una sentencia en este sentido. Esta actitud se debe, entre otros motivos, a que la Constitución es muda en cuanto a la facultad del poder judicial de examinar la constitucionalidad de leyes; que en diferentes momentos y desde diversas orientaciones políticas, se ha cuestionado dicha facultad; y que la Constitución, que en gran parte se ha mantenido en su forma original de 1848, es muy breve y sus disposiciones están redactadas en términos generales. Sin embargo, resulta claramente de la jurisprudencia que los tribunales se estiman competentes para conocer de la cuestión. Esta situación se resume normalmente en que en principio, el poder judicial es competente para conocer de pretensiones de inconstitucionalidad, pero en la práctica ejerce esta competencia con mucha cautela (18). Esta situación jurídica parece poder reformularse de manera acertada en una terminología más habitual para juristas comunitarios al decir que el poder legislativo goza de un margen bastante amplio de apreciación de constitucionalidad y que el poder judicial sólo reaccionará ante violaciones manifiestas. El tiempo y la sentencia que en su momento dicte el Tribunal Supremo mostrará si también ha de transmutarse esta parte del paisaje jurídico danés.

(18) Véase entre otros MAX SØRENSEN, *Statsforfatningsret*, 1973, p. 304. Hjalte Rasmussen estima que la continencia con la que se ha llevado a cabo el examen de constitucionalidad en la práctica se equipara a una ausencia de control, véase su libro *Folkestyre, Grundlov og Højesteret*, 1996, p. 25.