

SOBRE EL FUTURO DE LA CONSTITUCIÓN: PROYECCIÓN Y ENCAJE EUROPEOS¹

ON THE FUTURE OF THE CONSTITUTION AND ITS EUROPEAN
DIMENSION AND PROJECTION

Ana CARMONA CONTRERAS
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla
<https://orcid.org/0000-0001-9810-4286>

Fecha de recepción del artículo: junio 2019
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2019

RESUMEN

En la actualidad, y tras haber cumplido nuestra Constitución los cuarenta años de vigencia, se plantea su necesaria puesta al día, en tanto que vía que permita la adaptación a los nuevos retos y a las mayores exigencias de transparencia y responsabilidad demandadas por la sociedad de nuestros tiempos.

Pese a ser muy variados los temas necesitados de modificación, el artículo plantea como cuestión prioritaria la “europeización de la Constitución”, que, por otra parte, ha impulsado las dos únicas reformas de la norma suprema acometidas hasta ahora. Se analizan tanto los contenidos materiales como las vías procesales utilizadas entonces (el procedimiento de urgencia y el de lectura única). Posteriormente se hace un repaso de los temas básicos a incluir en una hipotética reforma. Así, la inclusión de una cláusula general europea que añada a los rasgos definitorios del Estado español el ser miembro de la Unión o la actualización del artículo 93 incluyendo nuevos límites a la cesión de competencias.

Se aboga igualmente por atribuir un papel reforzado de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos, con una mención específica a su función de control preventivo del principio de subsidiariedad y a la labor adicional que estaría llamada a realizar una instancia parlamentaria ad hoc, la Comisión de Asuntos Europeos.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto I+D (Excelencia), *Desafíos del proceso de construcción del espacio europeo de derechos fundamentales* (DER2017-83779-P).

Asimismo se analizan los efectos de esta potencial reforma en la configuración territorial de España como Estado de las autonomías, conjugando este hecho con la conveniencia de establecer mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos.

Palabras clave: Reforma constitucional, europeización de la Constitución, vías procesales de tramitación, parlamentos nacionales, derecho de participación en asuntos europeos, autonomía local y regional.

ABSTRACT

At present, and after our Constitution has been in force for forty years, there is the need to update it in order to allow its adaptation to the new challenges and to the greater demands of transparency and responsibility demanded by the society of our times.

In spite of the fact that the subjects for a possible amendment are very varied, the article raises as a priority issue the “Europeanisation of the Constitution”, which, on the other hand, has already been the pretext for the only two reforms which have already taken place. The procedural channels used at the time (the urgent procedure and the single reading procedure) are thus analysed. Subsequently, the most basic issues to be included in a hypothetical reform are reviewed, such as the inclusion of a general European clause that adds the membership of the Union to the defining features of the Spanish State, or the updating of Article 93, including new limits on the transfer of competences. It also advocates a strengthened role for national parliaments in European affairs, with a specific mention of their function of preventive control of the principle of subsidiarity and the additional work that could be carried out by an ad hoc parliamentary body, the Committee on European Affairs. It also analyses the effects of this potential reform on the configuration of Spain as a State of autonomies and combines this with the convenience of establishing mechanisms for the participation of the Autonomous Communities and other subnational entities in European affairs.

Keywords: Constitutional amendment, Europeanisation of the Constitution, procedural steps, national parliaments, the right to participate in European affairs, local and regional autonomy.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ¿QUÉ REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN? ENSEÑANZAS A EXTRAER DE LOS PRECEDENTES INMEDIATOS: 1992 Y 2011. III. LA EUROPIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN: UNA ASIGNATURA TODAVÍA PENDIENTE.

INTRODUCCIÓN:

Han transcurrido 40 años desde que se aprobó la Constitución y marcando una diferencia sustancial con la tendencia general que domina la experiencia precedente nos encontramos ante la más longeva de nuestra historia. Asimismo, debe subrayarse que nos hallamos ante un texto constitucional en sentido estricto, esto es, no ante un mero documento político despojado de fuerza vinculante sino ante un conjunto de previsiones normativas caracterizado por las notas de supremacía normativa y rigidez que, consecuentemente, lo sitúa en el vértice de nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución de 1978 se muestra, pues, como norma fundadora (*norma normarum*) que ha regido los designios de España en las cuatro décadas de vigencia que atesora a sus espaldas. Por su parte, si analizamos la trayectoria acumulada por el texto del 78 desde una perspectiva cualitativa el balance que se desprende resulta decididamente positivo. Y no sólo porque con su aprobación la Constitución permitió recuperar para España los valores democráticos y los derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana que habían brillado por su ausencia durante la etapa de la dictadura franquista. También, porque con su aplicación efectiva tales valores y derechos han podido echar raíces y asentarse en nuestro sistema generando una creciente y constante dinámica democratizadora y de libertades cívicas hasta ahora inéditas.

Cumple, pues, la Constitución 40 años e ingresa en la edad madura con una tasa de éxito incuestionable e inigualable. Ahora bien, como acontece a cualquier organismo vivo, el paso del tiempo no ha resultado irrelevante tampoco para el corpus constitucional. La realidad social, política y económica en la que se encuentra nuestro país a principios del siglo XXI muestra unos rasgos configuradores que en relación con destacados aspectos presentan una distancia considerable con respecto a 1978. Responder a los retos de adaptación constitucional ante una realidad sustancialmente transformada resulta una tarea imprescindible de cara a recuperar la sintonía normativa con el contexto circundante. Afrontar la reflexión en torno a la misma en estos momentos, a pesar del complejo contexto político concurrente, también.

Baste con recordar que la sociedad española ha alcanzado un grado de madurez en el que las exigencias de una mayor calidad democrática en las instituciones representativas (rendición de cuentas) han de contar

con un reflejo constitucional correspondiente. Esta reivindicación se hace particularmente evidente, aunque no solo², en relación con el modelo tradicional de representación política, cuyo cuestionamiento alcanzó su máximo grado de visibilidad con ocasión del movimiento del 15-M en el que, bajo el lema de “No nos representan”, desde la sociedad civil se puso en discusión la propia configuración de nuestro sistema democrático. Por otra parte, y concentrándonos en un ámbito especialmente sensible en el terreno de la profundización cualitativa de nuestra democracia, ha de ponerse en primer término la necesidad de constitucionalizar expresamente el principio de la democracia paritaria, dotándolo de sustantividad propia. Y es que debe tomarse conciencia constitucional de que la atención a la dimensión paritaria se erige en premisa insoslayable para lograr un Estado plenamente democrático y democratizado³.

La cuestión territorial, asimismo, se presenta como otro de los ámbitos que requiere una reflexión no solo urgente sino también inescapable. El Estado autonómico desarrollado a lo largo de estos años hace tiempo que alcanzó su techo constitucional, dejando al descubierto la existencia de déficits estructurales que deben ser solventados desde una perspectiva general. En tal sentido, resulta imprescindible abrir un debate que tenga muy presente la necesidad de abordar la modificación de la Constitución territorial y que, llegado el momento, permita articular un desarrollo ordenado y dotado de coherencia sistémica. Los procesos de reforma estatutaria acaecidos en la primera década de los 2000⁴ dejaron al descubierto la necesidad de acometer cambios sustanciales y de amplio espectro cuyo tratamiento debería haberse afrontado en sede constitucional.

² El robustecimiento de los instrumentos de democracia directa –referéndum e iniciativa legislativa popular– se erige, sin lugar a dudas, como otra de las cuestiones a considerar. Precisamente atendiendo a la débil configuración que dichas figuras presentan en la actual Constitución, en cuya virtud presentan un reducido valor jurídico, desde una perspectiva sustancial funcionan como instrumentos de democracia semidirecta.

³ *Vid.* en este sentido, la reflexión de Rodríguez Ruíz y Rubio Marín (2007: 156), poniendo de manifiesto que “una democracia paritaria, en definitiva, es un requisito para conseguir que el tránsito al Estado democrático sea completo. Con ella el Estado se despoja de la independencia como ficción que rige la participación en la vida pública, para dar entrada en ésta, junto con la independencia y en pie de igualdad con ella, a quienes dentro del Estado y en virtud del contrato socio-sexual simbolizan la gestión de la dependencia. El espacio público representativo lo sería así realmente de todos y de todas”.

⁴ La secuencia temporal de las reformas tuvo como destinatarios a los Estatutos de Cataluña, Valencia, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León. Con posterioridad se sumaron las modificaciones aprobadas en Navarra, Extremadura y Canarias.

Anegada entonces la vía de la reforma, al concurrir un contexto político no mayoritariamente favorable a la misma, dicha operación se vehiculó a través del cambio estatutario, produciendo un importante desajuste en clave de coherencia ordinamental. La expresión más descarnada del conflicto generado vino a residenciarse en el caso del Estatuto de Cataluña aprobado en 2006. La sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, en la que el ambicioso programa reformador que incorporaba dicha norma quedó sustancialmente desactivado, marcó un punto de inflexión en dicha Comunidad Autónoma. La creciente escalada secesionista desarrollada con posterioridad, alimentando un proceso jalonado de reivindicaciones no atendidas por el Gobierno central cuyo cénit tuvo lugar con la declaración unilateral de independencia y la subsiguiente suspensión de la autonomía en octubre de 2017 tras la activación del artículo 155 de la Constitución, ha venido a monopolizar la agenda política estatal, dominando completamente el discurso político en clave territorial. Estas graves circunstancias, empero, no pueden servir como argumento para desviar la atención sobre un problema que es objetivo (estructural) y que atañe al sistema en su conjunto, esto es, a todas las comunidades autónomas y no a una sola. El hecho a subrayar es que, existiendo un alto grado de descentralización, la calidad del autogobierno en España no es óptima y requiere ser mejorada⁵. Ciertamente, las actuales circunstancias políticas (con un Gobierno catalán que sin romper el marco de la legalidad vigente no renuncia, sin embargo, a su reivindicación independentista) y judiciales (con el juicio a los líderes del *Procès* celebrándose ante el Tribunal Supremo y todavía pendiente de resolución) generan un contexto dominado por la adversidad en el que no resulta aconsejable ni conveniente activar la reforma territorial. Reconociendo sin reservas lo complejo de la situación, sin embargo, es imprescindible iniciar un período de reflexión y conversación política que posibilite la creación de un escenario propicio y, llegado el momento, receptivo a la tramitación de la modificación constitucional⁶.

⁵ Mi posicionamiento en relación con este tema aparece recogido en el documento “Ideas para una reforma de la Constitución” hecho público en noviembre de 2017 y en cuya elaboración participé junto con los profesores S. Muñoz Machado, E. Aja, J. García Roca, J. Tornos, F. de Carreras, A. López Basaguren, E. Fossas, V. Ferreres y J. A. Montilla.

⁶ Un primer, aunque todavía tímido paso, se ha dado gracias a la actividad desarrollada en sede parlamentaria a lo largo de 2018 (y hasta la disolución de las Cámaras en febrero de 2019) por parte de la Comisión sobre Evaluación del Estado Autonómico, ante la que han comparecido los padres de la Constitución, así como expertos jurídicos.

Estamos, por lo demás, en una coyuntura delicada también si tenemos en cuenta la reciente –y apenas superada– crisis económica sufrida por nuestro país en la última década y que ha dejado profundas huellas en el edificio de nuestro (todavía) joven Estado social. La exigencia de contención del déficit público, determinada en sus líneas maestras en la hoja de ruta definida por la regulación emanada de la Unión Europea, se ha concretado en la necesidad de reducir drásticamente el gasto, dando paso a políticas de austeridad marcadas por profundos recortes⁷ en sectores neurálgicos del Estado de bienestar como son la educación y la sanidad. De este modo, el ya de por sí intenso impacto que la integración provoca en nuestras estructuras estatales se ha visto sustancialmente incrementado. Y es que la pertenencia a dicha organización supranacional, que trae aparejada la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (artículo 93 CE), ha proyectado importantes efectos sobre las funciones asignadas a todos los poderes estatales, redefiniendo buena parte de su configuración y dotándola de una renovada comprensión. La europeización experimentada por nuestro ordenamiento jurídico ha sido indudable y las consecuencias derivadas de la misma evidentes. No obstante, hemos de recordar que la mayor parte de la transformación europea experimentada por los poderes públicos carece del pertinente y necesario reflejo constitucional, con lo que ello implica en términos de falta de correspondencia entre las previsiones recogidas en su texto y la realidad concurrente en la que su ejercicio efectivo se lleva a cabo.

II. ¿QUÉ REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN? ENSEÑANZAS A EXTRAER DE LOS PRECEDENTES INMEDIATOS: 1992 Y 2011

A la luz de las breves reflexiones expuestas, resulta claro que la reforma constitucional a desarrollar debería ser de amplio espectro, abarcando un nutrido elenco de cuestiones necesitadas de reformu-

⁷ Políticas de recortes –calificadas genéricamente como *austericidio*– que no vienen por se impuestas por la Unión Europea sino que se explican en el contexto de crisis existente y en una concreta dinámica política marcada por la decisión de no incrementar la presión fiscal que conduce a una mayor recaudación tributaria y permite mantener el nivel de servicios públicos esenciales reclamados por la sociedad.

lación⁸. Desde una perspectiva práctica, sin embargo, tal percepción inicial cambia de signo y debe ser matizada en un sentido reductivo. La razón que nos mueve a asumir tal postura se basa en la existencia de una escasa cultura política en materia de reforma constitucional que no es sino la traducción de una preocupante falta de conciencia por parte de determinados actores políticos (ciertamente no secundarios) sobre la necesidad de acometer labores de mantenimiento de la Norma Suprema para mantenerla vigente. Una precariedad de base que, por lo demás, no es distintiva del momento actual sino que se ha perfilado como una constante de nuestra atribulada historia constitucional⁹. Sobre la base de tal constatación de fondo parece más realista y sobre todo, más operativo afrontar la cuestión en clave progresiva, auspiciando la puesta en marcha de un programa de reformas parciales y por etapas temporalmente sucesivas. De esta forma, se propicia un clima de reflexión y conversación política que en el medio y largo plazo vendría a generar una situación de aceptación paulatina de las tareas reformadoras pendientes (“se hace camino al andar”) y que, a la postre, sentaría las bases necesarias para concluir las con éxito.

Lo que procede, pues, una vez realizada con carácter preliminar una operación de perimetraje de los contenidos necesitados de modificación, es establecer un orden de prioridades en sentido temporal, empezando por acometer aquellos cambios que suscitan un mayor consenso entre los actores políticos¹⁰. En este sentido, la cuestión de la vía procesal a seguir aparece dotada de la máxima relevancia a la hora de encarar la estación de las reformas, de tal manera que optar por el cauce *simplificado* previsto en el artículo 167 de la Constitución resulta preferible. Una vez acotado el radio de acción material, a continuación, toca abrir un período de diálogo y análisis

⁸ Entiéndase que lo que se propone no es iniciar un proceso constituyente que lleve a una nueva Constitución sino, antes bien, a un proceso de reforma y *aggiornamento* de la existente.

⁹ La profusa sucesión de constituciones en España a lo largo del siglo XIX da buena muestra de la incapacidad histórica para abordar la tarea de la reforma en sede política. Asimismo, aunque en una clave eminentemente jurídica esta vez, resulta pertinente (por la potente carga simbólica que incorpora) recordar el diseño extraordinariamente complejo y prácticamente inaplicable de reforma previsto por los artículos 375 a 384 de la Constitución de 1812.

¹⁰ Orden en la sucesión material de contenidos llamados a ser reformados que, en modo alguno, implica una opción ejercida en términos de jerarquía o importancia sustancial.

en sede parlamentaria. Este momento de maduración y decantación de soluciones resulta imprescindible de cara a tejer dinámicas de consenso entre los actores políticos concernidos, que son los llamados a concluir con éxito el proceso. Y es que se ha de incidir en torno a la idea de que el acuerdo, lejos de ser una precondition que deba verificarse desde el inicio del íter de la reforma, se perfila, antes bien, como el resultado llamado a cristalizar en su punto final. Alcanzar la mayoría de 3/5 en ambas cámaras que prevé el artículo 167 CE, aun siendo exigente (requiere el voto favorable del 60% de sus miembros), se muestra como objetivo factible si concurre un contexto receptivo al cambio entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria. No sacralicemos, pues, una idea de consenso que viene a identificarlo con la exigencia de una adhesión unánime (o casi).

Atendiendo a este planteamiento de fondo, el tema de la europeización de la Constitución debería situarse en primer término para abrir la ronda de reformas pendientes. El claro desajuste existente entre la insoslayable realidad europeizada que muestra nuestro ordenamiento infraconstitucional, unido al déficit de atención que a dicha realidad presta la actual Constitución se muestran como dos factores determinantes en tal sentido¹¹. Asimismo, no cabe perder de vista que las cuestiones relativas a la Unión Europea aparecen como un sector en el que existe un mayor margen para lograr un acuerdo político, dada la relevancia y repercusión institucional que acompañan a las mismas.

A este respecto, y como argumento instrumental, resulta pertinente llamar la atención sobre la circunstancia de que las dos únicas reformas constitucionales hasta ahora acometidas (1992 y 2011) han venido de la mano de la esfera europea y de la necesidad de adaptación a su marco regulador¹². No han sido producto, pues, de una iniciativa

¹¹ Comparto la opinión de Cruz Villalón (2006:17), quien alude a la cuestión en los siguientes términos: “La europeización es un asunto que, en España al menos, se plantea en términos de recuperación de un retraso que se remonta a Maastricht, por más que la entrada en vigor del TcCE la haga ya imposible de posponer”.

¹² Por el camino se quedaron las dudas planteadas en torno a la necesidad de reformar la Constitución como consecuencia del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (2004). El TC fue interpelado en tal sentido pronunciándose al respecto en su Declaración 1/2004. El hecho de que el Tratado constitucional no llegara a entrar en vigor, tras los sendos fracasos cosechados en los referenda de Holanda y Francia, despojó de eficacia práctica inmediata las afirmaciones del TC en relación a la adecuación constitucional de los avances propuestos por aquél.

forjada por voluntad propia de los actores políticos nacionales¹³. En el primer supuesto, se procedió a modificar el tenor literal del artículo 13.2 CE con carácter previo a la ratificación del Tratado de Maastricht, en el que con motivo del establecimiento de la ciudadanía europea vino a reconocerse el derecho de sufragio tanto activo como pasivo en las elecciones locales a los nacionales de los Estados miembros con residencia en cualquier país de la Unión. Siendo que el texto originario del artículo 13.2 CE vinculaba el ejercicio de tal derecho por parte de los extranjeros a su reconocimiento por ley o tratado internacional, así como a la existencia de reciprocidad y lo limitaba exclusivamente a su vertiente activa, la contradicción con la previsión europea condujo a la necesidad de su modificación¹⁴. Una operación *sencilla* en términos procedimentales (su tramitación en sede parlamentaria se hizo acudiendo al procedimiento de lectura única), que contó con el aval expreso del Tribunal Constitucional (Declaración 1/1992¹⁵) y que se *limitó* a la incorporación del reconocimiento también de la dimensión pasiva en el ejercicio del sufragio por parte de los no nacionales. De esta forma, las dos vertientes del derecho de voto en los comicios locales quedaron incorporadas en el texto constitucional.

¹³ No puede dejar de recordarse que en la iniciativa de reforma constitucional propuesta en la sesión de investidura por J. L. Rodríguez Zapatero (VIII Legislatura, 2004) uno de los puntos concernidos giraba precisamente en torno a la inserción de una cláusula europea en el texto constitucional. La suerte de tal iniciativa, sin embargo, fue negativa, puesto que como consecuencia del rechazo manifestado por el partido popular –entonces, principal fuerza de la oposición– ni siquiera llegó a iniciarse el procedimiento de discusión parlamentaria. La constatación de una situación políticamente adversa a la reforma, sin embargo, no fue obstáculo para que se requiriese desde el Gobierno el parecer del Consejo de Estado, el cual emitió en febrero de 2006 su informe sobre modificaciones de la Constitución.

¹⁴ En el Dictamen del Consejo de Estado núm. 421/92, Sección 2a, 9-4-92 sobre el Expediente relativo al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, se sostuvo precisamente una aproximación contraria al considerar que para la inserción de tal derecho fundamental en nuestro ordenamiento resultaba suficiente con activar el cauce procesal previsto en el artículo 93 CE, bastando por lo tanto la aprobación de una ley orgánica por parte de las Cortes Generales. En todo caso, el alto órgano consultivo aludió expresamente a que la duda suscitada fuera resuelta en última instancia por el Tribunal Constitucional a través de la activación del control previo recogido en el artículo 95.2 CE.

¹⁵ Para un análisis en clave eminentemente crítica, rechazando de forma tajante la argumentación sostenida por el TC en dicha Declaración se recomienda la lectura del artículo de Mangas Martín (1992).

Mucho más ambiciosa en cuanto a su formulación sustantiva resultó la reforma del artículo 135 CE, acometida en septiembre de 2011. A través de la misma el texto constitucional acogió en su seno el principio de estabilidad presupuestaria (en su doble vertiente de límite al déficit excesivo así como de exigencia de reducción de la deuda pública), auténtica clave de bóveda de la gobernanza económica que rige la Unión Económica y Monetaria de la Zona Euro. Estamos, pues, ante una norma de aplicación preferente, que incide sustancialmente sobre la soberanía estatal, limitando de modo incisivo la determinación de las decisiones presupuestarias fundamentales que, como es sabido, se erigen en el elemento determinante de la orientación política asumida por todo Gobierno (García Roca, 2013: 70). Igualmente, la introducción de este mecanismo genera importantes efectos en el terreno del autogobierno financiero de las comunidades autónomas, el cual se reduce de forma severa como consecuencia de la atribución al Estado central de importantes facultades de control y vigilancia¹⁶. Asimismo, cabe afirmar que con la constitucionalización de este principio de matriz europea, este ha sufrido un cambio esencial como consecuencia de la mutación morfológica experimentada. En efecto, de ser una obligación europea regulada únicamente por normas internas de naturaleza legislativa (las sucesivas leyes orgánicas de estabilidad presupuestaria¹⁷) ha pasado a convertirse en un principio sancionado expresamente por la Constitución que, al adquirir el máximo rango dentro de nuestro sistema de fuentes del derecho, ha asumido la condición de parámetro de constitucionalidad de las normas internas.

Una lectura sucinta del nuevo artículo 135 CE pone de manifiesto que éste se nutre en buena medida de conceptos jurídicos

¹⁶ Así se deduce sin ambages de la regulación contenida en la Ley Orgánica 3/2013, de Estabilidad Presupuestaria y Suficiencia Financiera. Guerrero Vázquez (2016) lleva a cabo un análisis exhaustivo y en términos abiertamente críticos sobre la actitud escasamente respetuosa con la autonomía financiera de las comunidades autónomas que presentan buena parte de las previsiones contenidas en dicha normativa.

¹⁷ Medina Guerrero (2012: 138) llama la atención sobre esta idea, incidiendo en que “una de las críticas más repetidas que se han hecho a la reforma es que resulta absolutamente inútil en el plano jurídico, habida cuenta de que no añade nada a lo que ya podía hacer la normativa infraconstitucional antes de la misma. Y un argumento esencial a este respecto es que la STC 134/2011, publicada en el BOE de 17 de agosto, había confirmado íntegramente la constitucionalidad de la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, y la LO 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria”.

indeterminados, que se incorporan a previsiones de índole eminentemente general y de carácter abierto sobre todo en relación con las facultades de control y corrección fiscal y financiero que sobre las CCAA se encomiendan al Estado. Como resulta obvio esta aproximación reguladora abre la puerta a la técnica de la remisión legislativa, encomendando a una específica ley orgánica la facultad de concretar los términos utilizados en sede constitucional¹⁸.

Desde una perspectiva procedimental, la iniciativa de reforma vino a articularse no a través de un proyecto auspiciado por el Gobierno sino mediante una proposición presentada ante el Congreso de los Diputados por los grupos parlamentarios mayoritarios de la Cámara, a la sazón, socialistas y populares. La preferencia por esta vía puso claramente de manifiesto la voluntad política mayoritaria de eludir la intervención previa del Consejo de Estado, la cual hubiera resultado preceptiva en el supuesto de que el trámite de reforma se hubiera activado en sede gubernamental, según se desprende de lo dispuesto por la normativa aplicable¹⁹. De esta forma se esquivó de forma no justificada la tarea de estudio previo desarrollada por el máximo órgano consultivo del Ejecutivo, cuya razón de ser se basa en la necesidad de establecer un filtro técnico orientado a depurar las iniciativas de reforma patrocinadas por aquél. Mayor gravedad presenta aún la ausencia de iniciativas políticas orientadas a fomentar la implicación de la sociedad civil y la

¹⁸ García Roca (2013: 55) valora en un sentido decididamente negativo el recurso a la técnica del reenvío legislativo en relación con un tema tan importante como el apuntado. Según el autor, este modo de actuar nos sitúa ante el “defecto más grave de la reforma”.

¹⁹ *Vid.* en este sentido el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en donde se dispone lo siguiente: “El Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de *reforma constitucional* que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que estime oportuno para el mejor desempeño de sus funciones. En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites señalados por el Gobierno y podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos”. Por su parte, el artículo 21 de dicha ley prevé que “El Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los siguientes asuntos: 1. Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado”. Recuérdese, por lo demás, que esta previsión se introdujo tras la modificación operada en 2004 (Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre) precisamente con la finalidad de dotar al alto órgano consultivo del Gobierno de tal facultad en el marco de la iniciativa de reforma constitucional anunciada por J.L.Rodríguez Zapatero meses antes en su discurso de investidura.

opinión pública en el proceso de reforma por parte de sus promotores. En efecto, durante el brevísimo período de tiempo transcurrido entre el inicio de dicho proceso y el momento final de su aprobación, en España se vivió una suerte de autismo político-institucional que resultó altamente pernicioso para la imagen de la reforma en cuanto tal. El hecho es que el cambio operado en sede constitucional fue percibido por una parte significativa de la ciudadanía como una imposición externa (consecuencia de presión ejercida de forma concurrente por la Canciller alemana, Angela Merkel y los mercados) y no como una decisión adoptada libremente por el Estado español²⁰.

Esta primera ronda de críticas en clave eminentemente procedimental no puede concluirse sin hacer referencia al importante daño experimentado por el consenso constitucional como consecuencia del *modus operandi* adoptado. La ausencia de acuerdo –o al menos, del intento de lograrlo– entre las fuerzas políticas –más allá de socialistas y populares– causó un impacto muy negativo sobre la idea del consenso que, como es sabido, se perfila como un eje articulador esencial de la cultura política española desde la Transición. Desde tal perspectiva se explica que el mantra que acompañó la tramitación de la reforma del artículo 135 y que fue continuamente repetido por los partidos minoritarios no fuera otro que la Constitución había dejado de ser de todas las fuerzas políticas para identificarse tan sólo con dos de ellas²¹.

Avanzando en el análisis del iter procesal desarrollado, a continuación, corresponde llamar la atención sobre la especialidad de las dos concretas modalidades aplicadas: el procedimiento de urgencia²² y el de lectura única²³. Una breve consideración en torno a la morfología de

²⁰ Para una aguda crítica articulada en torno a la idea expuesta en el texto, cfr. Ridaura Martínez (2012). “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pp. 237-260.

²¹ La idea que subyace a tal crítica no se refiere a la ausencia de la mayoría reforzada para aprobar la reforma. Antes bien, la crítica incide en la ausencia de capacidad para sumar a la misma la adhesión de otras fuerzas políticas no mayoritarias.

²² La regulación de dicho procedimiento se encuentra recogida en los artículos 93 y 94 del Reglamento del Congreso y 133 y 135 del Reglamento del Senado. La principal nota característica del mismo es que los plazos de tramitación previstos para el procedimiento ordinario se reducen a la mitad.

²³ Los artículos 150 y 190 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente, proceden a reservar este procedimiento que obvia la fase de tramitación en comisión y asimismo, reduce el debate a una única votación por parte del Pleno a aquellos proyectos

estos cauces procesales²⁴ pone en evidencia nuevos motivos de crítica. En el caso del procedimiento de urgencia, su principal característica apunta hacia la reducción sustancial de los tiempos disponibles para la discusión parlamentaria. Objetivamente, por lo tanto, el recurso al mismo deja un escaso margen para el desarrollo de un debate profundo y articulado sobre el contenido de las propuestas examinadas. La necesidad tempestiva de aprobar la reforma prevaleció frente a la necesidad de preservar un valor esencial de la deliberación parlamentaria, a saber, su carácter discursivo en tanto que expresión directa del respeto por el pluralismo. Si la limitación intrínseca del debate que es propia de este procedimiento²⁵ se presenta dotada de una especial problematicidad en términos de legitimidad democrática, puesto que reduce al mínimo el margen para el debate, en la hipótesis de textos legislativos dotados de una cierta densidad normativa, se torna más evidente. Atendiendo a tal premisa, no cabe sino formular un diagnóstico negativo sobre su utilización en el supuesto analizado, dada la especial complejidad inherente a la reforma constitucional. Se puede ciertamente sostener, como ha afirmado el Tribunal Constitucional del artículo 135 en su respuesta (Auto 9/2012, de 13 de enero) al recurso de amparo presentado por un grupo de parlamentarios de Izquierda Unida, que desde el punto de vista de la legalidad del procedimiento no cabe inferir ningún vicio formal. La causa es diáfana e inapelable desde una perspectiva de estricta legalidad: ni la Constitución ni los reglamentos parlamentarios imponen una específica modalidad procesal a la reforma constitucional. Sin negar la corrección en términos formales de esta apreciación debe

o proposiciones de ley que así lo aconsejen o cuando la simplicidad de su formulación lo permita.

²⁴ García-Escudero Márquez (2012) analiza de forma exhaustiva tanto la regulación normativa como el caudal jurisprudencial existente en torno a estos procedimientos, poniendo en evidencia su problematicidad atendiendo a las características que presenta la reforma del artículo 135 CE.

²⁵ Recuérdese que el de urgencia es el procedimiento utilizado precisamente en los casos de convalidación de los decretos-leyes, con respecto a los que la introducción de enmiendas está vetada constitucionalmente y que reduce los términos del debate a la opción de aceptar o rechazar en bloque la propuesta sometida a la consideración de la Cámara. Teniendo presente esta circunstancia coincidimos con J. Pérez Royo (2011: 199), quien considera que la reforma se ha discutido y aprobado por el Parlamento español “como si se tratara de un decreto-ley”.

subrayarse, no obstante, que la elegida no resultó la más adecuada a la hora de reforzar la legitimidad democrática de la reforma acometida.

Por lo que se refiere a la utilización del procedimiento en lectura única debemos hacer particular énfasis en que su característica esencial reside en la concentración del debate legislativo única y exclusivamente en el Pleno, obviando el precioso trabajo previo de confrontación y discusión entre los diversos grupos parlamentarios que se desarrolla en sede de Comisión. Estamos, pues, ante un procedimiento especial previsto por los reglamentos parlamentarios que habitualmente se utiliza en supuestos de iniciativas legislativas caracterizadas por su simplicidad y que, por lo tanto, no requieren un debate ni profuso ni profundo. Asimismo, desde una perspectiva empírica, se constata que tal vía simplificada suele activarse en supuestos de leyes pactadas cuyo contenido ha sido previamente decidido extra muros del Parlamento y que, por lo tanto, sólo exigen un acto de ratificación legislativa para ingresar formalmente en el ordenamiento jurídico. Llegados a este punto de nuestra exposición resulta conveniente recordar que precisamente el procedimiento de lectura única fue el utilizado para la reforma del artículo 13.2 CE en 1992. En aquella ocasión, sin embargo, el contexto de fondo en el que se enmarcó el cambio constitucional resultaba completamente distinto del concurrente en 2011. Para empezar, porque en aquella ocasión existía un consenso generalizado entre las fuerzas políticas con respecto al contenido de la modificación que había de llevarse a cabo. Por otro lado, y como fundamental factor coadyuvante, según ya se ha indicado, el Tribunal Constitucional se pronunció con carácter precedente sobre dicho contenido, afirmando la necesidad de modificar el texto constitucional antes de la ratificación del Tratado de Maastricht. En último lugar, pero no por ello menos importante, la tarea reformadora quedó circunscrita a una operación extraordinariamente simple, ya que se limitó a añadir la indicación “y pasivo”, reconociendo tal dimensión al derecho de sufragio ejercido por los extranjeros en las elecciones locales. Así pues, la conjunción de elementos aludidos avala la adecuación del procedimiento en lectura única para tramitar y aprobar la reforma de 1992. A una conclusión diametralmente opuesta se llega, por el contrario, al analizar el caso de 2011, puesto que en esta ocasión ni se trataba de una operación

sencilla en términos sustanciales ni tampoco era expresión de un consenso integrador de amplio espectro entre todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

La respuesta del TC en la resolución del recurso de amparo presentado por los diputados de Izquierda Unida denunciando la violación que el uso de tal procedimiento provoca sobre su derecho fundamental de participación política eludió entrar a considerar tal perspectiva, limitándose de nuevo a verificar la corrección formal de la vía utilizada. Razona el Tribunal en su Auto 9/2012, de 13 de enero, que la preferencia por iniciativas simples o para leyes pactadas no agota el radio de acción de tal procedimiento especial, por lo que su uso en el caso analizado no resulta vetado jurídicamente por las previsiones reglamentarias aplicables²⁶. En todo caso, sin dejar de reconocer la corrección formal del cauce procesal referido, no podemos dejar de manifestar la opinión crítica que merece este modo de proceder a la luz de las exigencias simbólicas inherentes a la deliberación democrática. Y es que ante iniciativas dotadas de un grado acentuado de complejidad técnica y también de una especial trascendencia material lo que se espera en clave democrática es optar por un íter procesal en el que el espacio para la discusión y la confrontación pluralista sea lo suficientemente amplio²⁷. Como contrapunto, sin embargo, debe reconocerse que gracias a estos dos procedimientos especiales fue posible llevar a cabo la tramitación parlamentaria de la reforma en un tiempo record: 12 días.

III. LA EUROPEIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN: UNA ASIGNATURA TODAVÍA PENDIENTE

Una vez referidas las dos experiencias de reforma acaecidas en nuestro país, a continuación, pasamos a considerar concretamente la cuestión relativa a una hipotética modificación de la Constitución en clave europea. Han transcurrido más de 32 años desde que España se adhirió a la (entonces) Comunidad Europea. Mucho ha llovido desde

²⁶ Para un análisis en profundidad del contenido de dicho auto, se recomienda la lectura de Villaverde Menéndez (2012).

²⁷ Asumo la opinión defendida por Blanco Valdés (2011: 12) al considerar que el procedimiento seguido para la tramitación de la reforma es “una locura jurídica y política”.

esa lejana fecha y los efectos derivados de los progresivos avances experimentados por la construcción europea han dejado una impronta evidente sobre nuestro ordenamiento infraconstitucional, poniendo de manifiesto una intensa dinámica transformadora de corte eminentemente *uropeizador*. La definición constitucional de los poderes estatales, así como el diseño que la Norma Suprema lleva a cabo de sus funciones adquieren un entendimiento sustancialmente renovado. La cesión a la Unión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución así lo impone no sólo por la traslación del centro de gravedad decisional desde el ámbito doméstico a la instancia supranacional (la potestad legislativa ya no se ejerce en primer término por las Cortes Generales allí donde se han cedido competencias, correspondiendo a la UE la competencia para su regulación jurídica) sino también por la incorporación de un caudal cada vez más nutrido de normas procedentes de la misma dotadas de los rasgos de primacía y eficacia directa (con la consiguiente alteración material del sistema de fuentes que ello implica) cuya correcta aplicación se hace depender de los jueces nacionales. Y aún así, a pesar de la fuerza del influjo europeizador que se proyecta sobre la totalidad de nuestro ordenamiento, no existe una aproximación global a la cuestión que ofrezca una imagen final ordenada. Una situación todavía menos halagüeña se constata en el nivel constitucional propiamente dicho donde la recepción de tan trascendentes transformaciones arroja un balance dispar y ciertamente insatisfactorio. Porque la Constitución aprobada en 1978, más allá de los tres preceptos dedicados a la cuestión –uno originario, conteniendo una referencia tácita y eminentemente procedimental (el artículo 93) y dos sobrevenidos (los artículos 13.2 y 135)–, adolece de una aproximación holística al fenómeno de la europeización, con el lastre que ello comporta para su correcta comprensión. Superar el grado de desintonía entre la realidad existente y los preceptos constitucionales llamados a regularla pasa, pues, por abordar un proceso de reforma de la Norma Suprema en clave europea que permita lograr el imprescindible ajuste entre ambos planos. Un ajuste que en última instancia responde, como defiende P. Cruz Villalón, a la necesidad de “mantener la calidad de nuestra Constitución desde la perspectiva de la norma fundamental de un Estado que ha devenido él mismo parte

de una comunidad política, seguramente no más alta, pero sin duda alguna más extensa” (Cruz Villalón, 2006: 18)²⁸.

Sin intención de agotar una cuestión que por su magnitud y complejidad rebasa los márgenes de este trabajo, a continuación se señalarán las cuestiones básicas que habrían de ser tratadas en una hipotética operación reformadora:

1) Con carácter previo y en tanto que elemento del frontispicio que preside el edificio constitucional debe reclamarse la introducción de una *cláusula general europea*. Se trataría de añadir al elenco de rasgos definitorios del Estado español –social y democrático de Derecho– la condición de miembro de la Unión, procediendo a su expresa constitucionalización. Una condición que resulta absolutamente determinante a la hora de entender la configuración de nuestro ordenamiento²⁹ y a resultas de la cual éste asume un carácter heterónomo, al incorporar en su seno normas creadas por las instancias supranacionales en relación con aquellas competencias derivadas de la Constitución cuyo ejercicio se transfiere a la Unión y en cuyo ámbito de aplicación gozan de supremacía y efecto directo frente a las internas (que de este modo, vienen desplazadas en su aplicación)³⁰.

En relación con la ubicación constitucional en la que debería figurar la cláusula general europea consideramos que teóricamente su lugar idóneo sería el artículo 1.1, de tal manera que figurase la condición de Estado integrado en la Unión junto a los rasgos configuradores allí contemplados: social y democrático de derecho. No

²⁸ Una idea similar defiende desde una perspectiva general F. Rubio Llorente, “El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996, p. 33, se refiere a las reformas constitucionales “como remedio que hacen posible superar la esquizofrenia jurídica que preside la integración europea en el interior de los Estados miembros”.

²⁹ Cruz Villalón (2006: 46) afirma que estamos ante una “una especie de célula madre (totipotente), en el sentido de que puede explicar, en razón de su capacidad de proyección sobre el resto del sistema, todo o casi todo lo que la pertenencia a la UE implica”.

³⁰ Cruz Villalón (2006: 54 y ss.) reflexiona en torno al carácter poliédrico de la cláusula europea, en tanto que fórmula que incorpora diversas dimensiones, a saber, (1) la programática/finalista, que muestra la integración en la Unión Europea como objetivo de primera magnitud; (2) la sustantiva/garantista, auténtica clave de bóveda de la cláusula, ya que apunta a la identidad nacional, esto es a la funciones esenciales del Estado; (3) la ordinamental, cuyo referente directo alude a la nota de primacía que caracteriza las normas europeas; y (4) la procedimental, en tanto que expresión de la necesidad de articular cauces formales mediante los que ordenar la cesión de competencias a la Unión.

obstante, siendo conscientes de la dificultad de afrontar el proceso agravado que impone la reforma del Título Preliminar (artículo 168 CE) y reiterando la preferencia por la vía simplificada prevista en el artículo 167, se han formulado diversas propuestas. El Consejo de Estado, en su informe sobre modificaciones de la Constitución baraja distintas ubicaciones que a continuación se exponen: 1) Añadir un nuevo artículo (93 bis) en el propio Capítulo III del Título III, donde actualmente está situado el artículo 93; 2) Crear un nuevo Capítulo IV dentro del mismo Título III, bajo la rúbrica “De la Unión Europea” y que estaría compuesto por un solo artículo, el 93 bis; 3) Introducir un nuevo Título VII bis o VIII bis contando con una rúbrica específicamente destinada a la Unión Europea. Va a ser esta última ubicación la preferida por el Consejo³¹, argumentando que estamos ante “una nueva forma de entender la estructura del Estado: la participación misma como manifestación normativa de voluntad”³². Compartimos el criterio expuesto que, por lo demás, se hace eco de la solución acogida en Francia, cuya Constitución presenta un título ad hoc, el XV, que aparece bajo el encabezamiento “De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea”, compuesto por un solo artículo —el 88— que consta de siete apartados en los que se van desgranando las diversas dimensiones que se desprenden de la integración.

2) La constatación de las nuevas parcelas materiales incluidas en el proceso de integración, lo que implica un correlativo efecto de aminoración de la soberanía estatal, ha de servir como acicate para llevar a cabo una *actualización del artículo 93 CE*. Resulta pertinente llamar la atención sobre el hecho de que estamos ante un precepto creado por el constituyente del 78 con la finalidad primordial de permitir, llegado el momento, la adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea. A tal efecto se establece la necesidad de ley orgánica para suscribir cualquier tratado cuyo objeto sea la

³¹ El Consejo de Estado en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, 2006, p. 104 rechaza las opciones apuntadas previamente aludiendo al hecho de que “no se está únicamente ante una reforma que afecte al sistema de fuentes del Derecho o al proceso de ratificación de Tratados constitutivos, ni aún mucho menos solo a las Cortes Generales, órgano que constituye el objeto de la totalidad del contenido del Título III, por mucho que aquellas dos cuestiones sean dos de los principales problemas que la cláusula resuelve”.

³² *Vid.*, Informe sobre modificaciones de la Constitución española, *op. cit.*, pp. 104 y ss.

cesión de competencias derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional. De este modo, aún sin contar con una mención explícita, la realidad de la integración europea aparece dotada de un preciso encaje constitucional ya desde sus orígenes.

Debe enfatizarse, no obstante, la idea de que en la actualidad la virtualidad operativa de esta previsión muestra signos de una cierta insuficiencia como consecuencia de los avances producidos en el proceso de construcción de Europa y del correlativo incremento de competencias cedidas a la Unión. Así lo puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Declaración 1/2004, emanada con carácter previo a la ratificación por España del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. En dicha resolución se llevó a cabo una lectura del artículo 93 CE que, junto a su innegable dimensión orgánico-procedimental, apuntó la existencia de otra de índole material en cuyo seno anidan límites “no recogidos expresamente en el precepto constitucional, pero que implícitamente se derivan de la Constitución y del sentido esencial del propio precepto” (FJ 2). Sobre la base de dicha vertiente sustancial la cesión de competencias soberanas se topa con una suerte de dique de contención que impone como condición necesaria “el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (art. 10.1 CE)” (FJ 2).

Esta perspectiva material, asumiendo una línea coincidente con las exigencias introducidas en otros textos constitucionales de Estados miembros de la Unión³³, debería ser objeto de incorporación explícita al texto del artículo 93 CE. Por razones evidentes de segu-

³³ En este sentido, el artículo 23.1 de la Ley Fundamental de Bonn incorpora un mandato complejo y en sentido bidireccional, puesto que una vez afirmado el compromiso estatal “para la realización de una Europa unida”, la contribución “de la República Federal de Alemania al desarrollo de la Unión Europea” se vincula a la obligación de que ésta salvaguarde “los principios democráticos, del Estado de Derecho, social y federativo y del principio de subsidiaridad y garantiza una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la asegurada por la presente Ley Fundamental”, esto es, su identidad constitucional. Debe entenderse, pues, que solo en tanto se garanticen tales elementos esenciales, “la Federación podrá transferir derechos de soberanía por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat” (elemento procedimental de la cláusula que, de este modo, cierra la vertiente sustancial previamente afirmada).

ridad jurídica. También como expresión de la existencia de límites ciertos a la integración resultaría pertinente llevar a cabo una alusión expresa al respeto obligado de las estructuras constitucionales básicas (en la terminología utilizada por el TC) o si se prefiere, enlazando con la semántica del artículo 4.2 TUE, a la *identidad nacional* como límite a la integración³⁴.

3) En lo concerniente a la *parte orgánica*, a modo de premisa, se ha de recordar que el protagonismo esencial que los Ejecutivos nacionales asumen en los procesos decisionales de la Unión Europea (de forma muy señalada en el Consejo) opera en claro detrimento de las asambleas legislativas nacionales, constatándose una acusada tendencia a la *desparlamentarización*³⁵. En un contexto general de referencia en el que la normativa emanada de las instancias europeas asume contenidos cada vez más exhaustivos (sobre todo en lo que

³⁴ Sobre la doble funcionalidad de la cláusula, cfr. Cruz Villalón (2013: 511-514), en donde el autor pone de manifiesto que si bien los Tribunales Constitucionales utilizan la misma como “una categoría expresiva de la capacidad de resistencia última de los Estados miembros”, por su parte, el TJUE tiende a relativizarlo, considerándolo como “una especie de ‘peculiaridad’ constitucional, ciertamente atendible”. Resulta, pues, un claro contraste entre el “potencial esencialista” que denota la fórmula en sede constitucional interna y la “versión ‘domesticada’ y acaso más operativa” con que la misma aparece en la jurisprudencia del TJUE.

³⁵ Tal efecto de desparlamentarización como consecuencia de las inercias europeas, sin embargo, contrasta con la reivindicación del papel de los parlamentos nacionales que se incorpora en el derecho primario. Una primera y destacada muestra se encuentra en el artículo 12 TUE (posteriormente desarrollado por los Protocolos anexos 1 y 2), en el que se dispone lo siguiente: “Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;

b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;

c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;

d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;

e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;

concierna a las directivas³⁶) y en el que, por lo demás, se aprecia un creciente efecto de irradiación competencial en cuya virtud la UE condiciona la regulación interna de cuestiones referidas a competencias no formalmente cedidas³⁷, reforzar en sede constitucional el rol institucional que en el ámbito de la integración corresponde al Parlamento se erige en una cuestión dotada de capital importancia.

La clave de bóveda de la operación llamada a recuperar un espacio propio de actuación para las Cámaras descansa, pues, en la afirmación de un derecho de participación en asuntos europeos³⁸. Un derecho que, como resulta evidente, ha de tener muy presente que en el marco para la creación jurídica y la adopción de decisiones que opera en la UE la interlocución directa se establece con los Gobiernos estatales. Por lo tanto, afirmar la existencia de derechos de cuño parlamentario implica per se el correlativo deber del Ejecutivo de informar, poniendo en conocimiento del órgano legislativo las iniciativas normativas formuladas en sede europea³⁹. Así enfocada

f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”.

³⁶ En dicho contexto de expansión reguladora a cargo de las directivas, los resquicios para la implementación normativa por parte de las leyes nacionales se torna exigua y tendencialmente marginal. El efecto de desapoderamiento que experimenta el ejercicio de potestad legislativa de las Asambleas nacionales resulta incuestionable y, ciertamente, inevitable.

³⁷ El caso de la legislación hipotecaria en España resulta paradigmático a este respecto. El hecho a remarcar es que la misma tuvo que ser reformada como consecuencia de la saga de sentencias emitidas por el TJUE en las que se resolvió la no compatibilidad de las garantías de los deudores hipotecarios (en tanto que consumidores protegidos por la normativa de la Unión) en el curso de procedimientos judiciales de ejecución con el contenido de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso justo recogidos en los artículos 47 y 48 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

³⁸ El artículo 23.2 de la Ley Fundamental de Bonn se presenta como un referente esencial en este sentido cuando prevé que “En los asuntos vinculados con la Unión Europea participan el Bundestag y los Länder a través del Bundesrat”. En una línea más articulada que pone expresamente el acento en la vertiente relacional que acompaña el ejercicio de la competencia participativa, el artículo 163.6 de la Constitución portuguesa dispone que “compete a la Asamblea de la República, *en relación con otros órganos*: Acompañar y examinar, en los términos que establezca la ley, la participación de Portugal en el proceso de construcción de la Unión Europea” (la cursiva es nuestra).

³⁹ Así reza expresamente el artículo 23.2 *in fine* de la Ley Fundamental de Bonn: “El Gobierno Federal debe informar en detalle y con la menor dilación al Bundestag y al Bundesrat”.

la cuestión resulta claro que las competencias asignadas a las Cámaras han de perseguir como objetivo esencial la intensificación del control ejercido sobre el órgano gubernamental, estableciendo límites orientados a condicionar su capacidad de actuación en un espacio funcional (sic., el ejercicio de la potestad legislativa) que, de no mediar la integración y la consiguiente cesión de competencias, correspondería (seguiría correspondiendo) a aquéllas⁴⁰. Al hilo de tal planteamiento de base y como efecto del mismo el Gobierno queda constreñido por una obligación de informar que se manifiesta en un doble sentido: tanto a priori, esto es, para que las Asambleas tengan conocimiento y puedan pronunciarse, contribuyendo activamente a fijar la posición estatal antes de que los responsables gubernamentales acudan ante las instancias europeas⁴¹ (si bien dejando un margen suficiente para no anular su capacidad negociadora⁴²) como *ex post*,

⁴⁰ Entiéndase que no se trata de cercenar la necesaria y, por lo demás, imprescindible discrecionalidad que ha de presidir la actuación del Gobierno también en el ámbito europeo. Antes bien, partiendo del respeto a la misma, el objetivo es evitar que se entienda como sinónimo de la existencia de un cheque en blanco que permite y da cobijo a cualquier decisión o actuación al margen de la voluntad parlamentaria y sin haber permitido que ésta se manifieste.

⁴¹ Esta obligación previa aparece recogida de modo rotundo en el artículo 23.3 LFB: “Antes de participar en los actos normativos de la Unión Europea, el Gobierno Federal dará al Bundestag la oportunidad de expresar su parecer. El Gobierno Federal tendrá en cuenta las tomas de posición del Bundestag en las negociaciones. La regulación se hará por una ley”. En una línea similar, el artículo 10 b de la Constitución de la República Checa prevé que “El Gobierno informará al Parlamento regularmente y con antelación de los asuntos relacionados con las obligaciones que deriven para la República Checa de su pertenencia a una organización o institución internacional prevista en el artículo 10 a” (sic., a la que se transfieren ciertos poderes de órganos de dicha República). Menos incisivo se muestra el artículo 88-4, apartado 1 de la Constitución francesa, puesto que limita la obligación del Gobierno de someter a ambas Cámaras “los proyectos o propuestas de actos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea” al “momento de su traslado al Consejo de la Unión Europea”.

⁴² Una previsión en clave extraordinariamente garantista se formula en el artículo 23.e de la Constitución de Austria, en el que tras afirmar (apartado 1) que “El miembro competente del Gobierno Federal informará inmediatamente al Consejo Nacional y al Consejo Federal sobre una propuesta en el marco de la UE y les dará oportunidad para que puedan tomar posición”, a continuación prevé (apartado 2) que si la toma de posición del Consejo Nacional versara sobre “una propuesta en el marco de la UE que haya de hacerse efectiva mediante ley federal, o que vaya destinada a que se dicte un acto jurídico de aplicación directa relativo a materias que hayan de regularse mediante ley federal, quedará vinculado dicho miembro del Gobierno Federal a la toma de posición en las deliberaciones y votaciones en el seno de la UE, y sólo podrá apartarse de ella por *motivos apremiantes de*

esto es, contemplando la obligación del Ejecutivo de rendir cuentas sobre las actuaciones desarrolladas ante aquéllas una vez adoptadas las decisiones correspondientes⁴³.

Una mención específica merece en este apartado el ejercicio del control preventivo del principio de subsidiariedad cuyo ejercicio corresponde, a través del mecanismo de alerta temprana (*early warning system*), a los Parlamentos nacionales. Dicha potestad, introducida por el artículo 6 del Protocolo n. 2 sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad que acompaña al Tratado de Lisboa, dispone que “todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad”. Asimismo, para la aprobación de dicho dictamen se prevé en el artículo 7 *in fine* del citado protocolo que “cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto”. En último lugar, al establecer (artículo 8) el recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por violación del principio de subsidiariedad por parte de un acto legislativo de los contemplados no sólo se atribuye en términos genéricos legitimación procesal a los

política exterior y de integración” (la cursiva es nuestra). Para el caso de que concurriesen dichas circunstancias justificando el cambio de posición del Consejo Nacional, el miembro competente del Gobierno federal queda obligado a poner “de nuevo la cuestión en manos del Consejo Nacional”. El máximo grado de vinculación del Gobierno con respecto a la posición manifestada en sede parlamentaria aparece conectado con el supuesto de que “el acto jurídico en preparación de la UE constituyere una modificación del vigente ordenamiento constitucional federal”. En tal caso “sólo será lícito ese apartamiento si el Consejo Nacional no formula oposición dentro de un plazo adecuado”.

⁴³ Nuevamente, la Constitución austriaca se perfila como ejemplo en este sentido, puesto que en su artículo 23 e, apartado 4 dispone que “Emitida toma de posición por el Consejo Nacional (...), deberá el miembro competente del Gobierno Federal informar al Consejo Nacional después de la votación en el seno de la UE. Deberá especialmente dicho miembro del Gobierno Federal, en el supuesto de que se haya apartado de una toma de posición del Consejo Nacional comunicar inmediatamente sus razones al Consejo Nacional”.

Estados miembros sino que, adicionalmente, se contempla la posibilidad específica de que el mismo sea transmitido “de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”. La somera referencia al genérico marco europeo en el que se encuadra el control del principio de subsidiariedad deja en evidencia que su concreta articulación a nivel interno se hace depender de cómo se organiza la esfera parlamentaria en cada Estado miembro.

Llegados a este punto resulta necesario llamar la atención sobre dos cuestiones dotadas de innegable relevancia, que guardan una estrecha relación con los planteamientos hasta ahora esgrimidos y que deben ser objeto de consideración. Por un lado, la reforma constitucional debería decantarse a favor de la especialización orgánica a la hora de encomendar el ejercicio de las funciones previstas a una instancia parlamentaria ad hoc: La Comisión de Asuntos Europeos⁴⁴. Gracias a la referencia constitucional expresa, dicho órgano no sólo lograría su formalización en el máximo nivel normativo, lo que traería aparejado la adquisición de un estatus jurídicamente reforzado en la tarea de vehicular el ejercicio de las competencias parlamentarias en el ámbito referido⁴⁵. Asimismo, con tal operación quedaría garantizada una apreciable visibilidad en el marco de las distintas actividades desarrolladas por el Parlamento, confiriéndole singularidad y valor añadido en términos funcionales.

Por otro lado cuando se aborda la especialización orgánica emerge otra derivada que ha de tomarse en consideración y que aparece conectada directamente con la representación de los intereses territoriales. En efecto, dado que para preservar el derecho de participación de las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos europeos que versan sobre materias de su competencia e interés sería necesario

⁴⁴ En esta línea se inscribe el artículo 45 de la LFB, al establecer que “El Bundestag nombrará a una Comisión de Asuntos de la Unión Europea. Podrá aquél autorizarla a ejercer, conforme al artículo 23, los derechos del Bundestag frente al Gobierno Federal”.

⁴⁵ Una atribución de competencias a favor de tal comisión que, huelga decirlo, no excluye la avocación de su ejercicio al Pleno cuando así se considere necesario y conveniente. La previsión constitucional alemana citada en la nota precedente apunta precisamente en tal dirección.

superar el actual modelo de comisión mixta Congreso-Senado⁴⁶ existente en nuestro ordenamiento y, llegado el caso de que la Cámara Alta fuera reformada en un sentido territorial, debería valorarse la conveniencia de crear una comisión especializada en asuntos europeos también dicha Cámara⁴⁷. Como es obvio, la propuesta a favor de incorporar el desdoble orgánico pasaría necesariamente por la previsión de funciones diferenciadas cuyo ejercicio vendría a conectarse con el respectivo ámbito de competencias⁴⁸.

El segundo de los asuntos a tratar nos sitúa en el terreno de la técnica reguladora o, si se prefiere, de la densidad normativa que han de revestir las previsiones recogidas en la Norma Suprema. En este sentido, y atendiendo al rasgo de apertura que acompaña a las disposiciones constitucionales⁴⁹, resulta necesario que las relativas a los derechos de participación parlamentaria, así como a las correspondientes obligaciones informativas del Gobierno queden circunscritas a un terreno eminentemente genérico. En línea con la orientación seguida por el derecho comparado, lo más operativo es que una vez fijadas las líneas maestras que configuran el marco que rige el entramado institucional, la concreción y el desarrollo de sus

⁴⁶ En España, la comisión mixta Congreso-Senado de asuntos europeos fue creada por ley en 1987. Gracias a las sucesivas reformas legislativas aprobadas se ha producido un reforzamiento de su posición institucional derivada del incremento de las funciones atribuidas, aunque éstas siguen mostrando un notable déficit sobre todo en lo que se refiere al diseño de la capacidad parlamentaria de vincular con carácter previo a su formulación la posición del Gobierno ante las instancias europeas. Asimismo, y a pesar de la previsión de un mínimo de dos reuniones mensuales durante los períodos de sesiones parlamentarias, la experiencia práctica arroja un cuadro insatisfactorio sobre el funcionamiento de la Comisión, cuya virtualidad operativa tiende a limitarse al terreno de lo estrictamente formal.

⁴⁷ En Alemania, la participación de los Länder en asuntos de la UE se lleva a cabo “por medio del Bundesrat” (artículo 50 LFB). En función de tal planteamiento, se establece la posibilidad de que aquél cree “una Cámara de asuntos europeos cuyas decisiones serán consideradas como decisiones del Bundesrat”.

⁴⁸ No se trataría, pues, de una mera reiteración o repetición de cauces de intervención referidos a los mismos asuntos y con respecto a los que se ejercen similares competencias. Al margen de la consideración en clave territorial, el artículo 88.4.1 de la Constitución francesa lleva a cabo una decidida apuesta a favor de la dualidad orgánica, al prever lo siguiente: “En cada Cámara parlamentaria se instituirá una comisión encargada de los asuntos europeos”.

⁴⁹ Apertura e indeterminación que trae consigo la definición de principios que fijan el marco de referencia cuya concreción, a través de reglas, se deja a la competencia de la posterior regulación legislativa.

aspectos específicos se remita a una regulación normativa posterior. En este supuesto, dada la naturaleza de las cuestiones concernidas y su directa imbricación en el ámbito funcional de las Cámaras, la norma llamada a acometer las tareas de especificación referidas tiene nombre y apellidos: el reglamento parlamentario⁵⁰.

4) El establecimiento en sede constitucional de *mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos* se perfila como otro de los ámbitos necesitados de urgente atención constitucional. Y es que a causa de la integración, las competencias cedidas a la Unión que, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía, son de titularidad autonómica escapan de su ámbito propio y pasan a ser gestionados por aquélla. La ya tantas veces aludida impronta estatalista que es característica de las dinámicas decisorias europeas, que confiere a los Gobiernos de los Estados el rol de interlocutores directos no sólo penaliza a los parlamentos nacionales. Adicionalmente, allí donde rige el principio de la descentralización territorial del poder viene a relegar a las autoridades regionales al terreno de la invisibilidad y provoca, como efecto subsiguiente, una indudable merma en la esfera de autogobierno de los entes subestatales⁵¹. Neutralizar tal situación escapa a la facultad de la Unión. Baste con recordar que la formulación genérica de respeto de la identidad nacional de los Estados miembros que pende sobre aquélla viene inmediatamente especificada mediante la alusión a “las estructuras fundamentales políticas y constitucionales ... también en lo referente a la autonomía local y regional” (artículo 4.2 TUE)⁵². Asistidos por el manto protector del principio de autonomía institucional (en tanto que reducto impermeable a la acción de la UE) corresponde a cada concreto ordenamiento nacional articular cauces participativos mediante los que dichos entes puedan preservar

⁵⁰ *Vid.*, en una línea coincidente, la previsión contenida en el artículo 88.1.4 de la Constitución de Francia, en el que se apela directamente a “las modalidades fijadas por el reglamento de cada Cámara” como cauce normativo que habilita la adopción de “resoluciones europeas, llegado el caso fuera de los períodos de sesiones, sobre los proyectos o las propuestas mencionados en el primer párrafo, así como sobre cualquier documento que emane de una institución de la Unión Europea”.

⁵¹ Efecto que se constata efectivamente en la práctica, por más que el Tribunal Constitucional haya venido afirmando de forma constante desde su sentencia 252/1988 que “La adhesión de España a la Comunidad Europea no altera, en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA”.

⁵² La cursiva es nuestra.

su nivel de autogobierno en relación con asuntos de su competencia cuya regulación se sustancia ante las instituciones europeas. Cabe incluso la posibilidad, formulada en términos elípticos por el Derecho de la Unión, de que la posición adoptada por los entes subestatales sea defendida directamente por sus representantes ante las instancias europeas competentes (sic., el Consejo de la Unión)⁵³.

Teniendo en cuenta el cuadro de referencia operativo a nivel europeo y echando mano una vez más de las enseñanzas que nos proporciona el derecho comparado, se constata que la norma llamada a trazar los elementos básicos configuradores del aludido sistema participativo regional vuelve a ser la Constitución. La incuestionable relevancia de la materia a regular justifica que la misma se sitúe en el máximo nivel normativo del ordenamiento.

La atención y el análisis de los contenidos a abordar por una regulación constitucional del tema en España nos obliga, sin embargo, a tener muy presente la dificultad que dicha operación entraña en el contexto de crisis del Estado autonómico en el que nos hallamos actualmente. Y es que reivindicar la necesidad de dotar del pertinente estatus constitucional al derecho de las CCAA a participar en asuntos europeos pasa por adoptar una serie de previsiones que se perfilan como indispensables, a saber:

1) De cara a la formación de la voluntad estatal relativa a iniciativas normativas europeas (fase ascendente) que versan sobre materias de titularidad autonómica, éstas han de fijar una posición común que habrá de presentarse ante el Estado.

2) Determinación de cuál sea o haya de ser el locus institucional en el que dicha posición se forja. En tal sentido, la Constitución podría pronunciarse expresamente, señalando un órgano concreto

⁵³ Tal posibilidad se incorporó al Tratado de Maastricht en 1992 y se ha mantenido hasta el Tratado de Lisboa. Así se constata en lo dispuesto por el actual artículo 16.2 del Tratado de la Unión Europea: “El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto”. La alusión al rango ministerial sin vincularlo expresamente al nivel estatal deja abierta la puerta a la presencia de representantes del ámbito infraestatal sobre los que concurre dicho rango. Nótese, sin embargo, que referido representante debe contar con una doble facultad: por un lado, la de comprometer al Estado al que representa y por otro, la de poder votar en el Consejo.

(el Bundesrat en Alemania) o bien dejar la cuestión indeterminada, remitiendo su concreción a una ley posterior (como sucede en Italia).

3) Dependiendo de la naturaleza de la competencia concernida, debe incorporarse una previsión llamada a graduar el nivel de intensidad con el que la manifestación de la posición autonómica común vincula al Estado. Como resulta obvio, en el nivel máximo de vinculación estatal se encuentran las competencias exclusivas de las CCAA, mientras que en el mínimo aparecen incardinadas las que son de titularidad exclusiva del Estado. Más ardua se perfila la cuestión cuando nos hallamos en supuestos de competencia compartida, en cuyo caso se impone el necesario acuerdo entre ambos niveles de gobierno. Este enfoque gradualista debería mantenerse, igualmente, a la hora de articular el ejercicio de la facultad que corresponde a los parlamentos regionales en el control preventivo del respeto del principio de subsidiariedad (mecanismo de alerta temprana) por parte de las iniciativas normativas de la Unión⁵⁴.

4) Manteniéndonos en el terreno de las competencias, otra cuestión a discernir nos sitúa frente a la decisión relativa a la presencia autonómica directa en instancias europeas. En este ámbito, una vez más, la regulación constitucional puede optar por señalar expresamente cuáles y con qué efectos (es la línea asumida en Alemania) o dejar el tema abierto y pendiente de una ulterior regulación legislativa (al estilo italiano).

5) Una vez que la normativa europea es aprobada y en tanto se refiera a competencias sobre las que las CCAA poseen potestad normativa, corresponderá a las mismas su ejecución e implementación (fase descendente). En tal caso, resulta conveniente incorporar previsiones para el caso de incumplimiento autonómico de sus tareas de ejecución, dado que del mismo se deriva una responsabilidad ante la Unión a cargo del Estado.

6) Asimismo, y siempre para los supuestos en los que el ámbito competencial autonómico resulte concernido, habrá de reconocerse el derecho que asiste a las CCAA para defender sus intereses ante el

⁵⁴ El artículo 6 in fine del Protocolo n. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad allude expresamente a esta facultad al establecer lo siguiente: “Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”.

Tribunal de Justicia de la Unión (*locus standi*), determinándose los cauces a través de los que tal derecho es ejercido en la práctica.

Expuesta someramente la hoja de ruta que a modo de contenido esencial debería abordar la reforma constitucional resulta evidente que su tratamiento trae consigo la toma en consideración de aspectos sustanciales que aparecen directamente conectados con la definición del modelo de autogobierno territorial, los cuales, a su vez, también se muestran necesitados de modificación. Así sucede, por citar sólo algunas de las cuestiones más relevantes, con la redefinición de la distribución de competencias diseñada por los artículos 148 y 149 de la Constitución, la superación de la concepción del Estatuto como norma de asunción de competencias (artículo 147 CE), la conversión del Senado en una efectiva cámara de representación territorial o el reforzamiento de los foros de cooperación tanto horizontal como vertical, entre otros. A la luz de la situación concurrente, una vez más se llega a la conclusión de que esta dimensión del proceso de europeización constitucional no puede desvincularse de la reforma del sistema autonómico en su conjunto.

Sentada tal premisa general, resulta necesario recordar que el sistema de participación autonómica en asuntos europeos existente en España se remonta a 1993⁵⁵ y se caracteriza por la ausencia de un marco regulador de naturaleza formal, estando compuesto por una serie de acuerdos políticos despojados de eficacia jurídica. Un sistema que, a pesar de que funciona de forma regular y continuada, permitiendo la formulación de posiciones comunes de las CCAA, no incentiva las dinámicas de colaboración entre las mismas, al tener a las conferencias sectoriales como escenario institucional tanto para su formulación

⁵⁵ En este sentido, merece ser traída a colación la STC 165/1994, cuyo FJ 3 marcó un decisivo punto de inflexión a favor de la proyección externa de la actividad autonómica, afirmando que “no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya solo fuera de su territorio, sino fuera de los límites territoriales de España”. Por su parte, el FJ 6 vino a despejar las dudas en relación con la comprensión de la competencia relaciones internacionales (de titularidad exclusiva del Estado) al señalar que éstas “en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior”. Gracias al juego combinado de ambos argumentos se va a concluir afirmando la viabilidad constitucional de las actividades realizadas por las CCAA ante las instituciones europeas.

como para el acuerdo con el Estado⁵⁶. A día de hoy, el único intento destinado a superar la situación de vacío normativo existente en nuestro ordenamiento ha sido llevado a cabo por las reformas estatutarias aprobadas en la primera década de este siglo⁵⁷. No obstante, y a pesar de que la voluntad reguladora incorporada en dichos textos vino a reproducir sustancialmente, codificándolo, el núcleo central de los elementos configuradores del sistema de participación en vigor, dicho intento fue neutralizado en buena medida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010⁵⁸. La argumentación desarrollada por el TC discurre por un doble canal, puesto que si, por un lado, no se niega la existencia del derecho que asiste a las Comunidades Autónomas a participar en asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias e intereses que se proclama en sede estatutaria, por otro, se apela a la legislación del Estado en tanto que único cauce normativo al “que corresponde libremente determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación”. Sobre la base de tal planteamiento resulta que la eficacia jurídica de las disposiciones analizadas resulta profundamente desvirtuada, quedando reducida a su mínima expresión normativa, ya que se consideran previsiones genéricas y abstractas sin comprometer la libertad del Estado, en tanto que sujeto titular de la competencia para su regulación⁵⁹.

Al hilo de esta última afirmación finalizamos con una reflexión conclusiva que, sin dejar de insistir en la necesaria reforma constitucional, viene a poner el acento en la existencia de un considerable espacio para la regulación estatal en el ámbito analizado. Resulta pertinente reivindicar la aprobación por el legislador estatal de un marco regulador que recoja la jurisprudencia constitucional y dote de sentido concreto sus afirmaciones. Un marco regulador que, por lo demás, brindaría la ocasión para optimizar el sistema participativo actualmente existente, generando dinámicas de rodaje aplicativo llamadas a ser tomadas en consideración de cara a su futura constitucionalización. Y es que no debe perderse de vista

⁵⁶ Una completa panorámica de la cuestión se encuentra en Martín y Pérez de Nanclares (2017: 51-81).

⁵⁷ Todos los Estatutos reformados han incorporado capítulos específicamente dedicados al tema de la participación autonómica en asuntos europeos.

⁵⁸ *Vid.*, los FFJJ 118 a 124.

⁵⁹ Para un análisis pormenorizado de la cuestión, *vid.*, Carmona Contreras (2011).

que ésta ha sido precisamente la tendencia concurrente en los Estados políticamente descentralizados, en los que la incorporación del sistema de participación en los asuntos europeos de los entes subestatales al texto constitucional supone el punto de llegada de una trayectoria reguladora previamente desarrollada en el ámbito legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO VALDÉS, R. (2011). La reforma de 2011: de las musas al teatro. *Claves de la razón práctica*, 216, pp. 8-18.
- CARMONA CONTRERAS, A. M. (2011). Las relaciones de Cataluña con la Unión Europea en la STC 31/2010. El Estatuto de Autonomía ¿Una norma sin atributos? *Revista General de Derecho Constitucional*, 13, pp. 1-38.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2006). Europización de la Constitución española: una introducción al problema. En Cruz Villalón (dir.). *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea (p. 54 y ss)*. Madrid: FBBVA.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2006). Prólogo. En P. Cruz Villalón (dir.). *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea (p. 17)*. Madrid: FBBVA.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2013). La identidad constitucional de los Estados miembros: Dos relatos europeos. *Anuario Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Madrid*, 17, pp. 511-514.
- GARCÍA ROCA, F.J. (2013). El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento, *Crónica Presupuestaria*, 40.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2012). La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional). *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 165-198.
- GUERRERO VÁZQUEZ, P. (2016). Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Revista general de derecho constitucional*, 23.
- MANGAS MARTÍN, A. (1992). La Decisión del TC sobre el artículo 13.2 de la Constitución española (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros):

- Una reforma constitucional innecesaria o insuficiente. *Revista Española de Derecho Internacional*, 44, pp. 381-393.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017). La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. En *Informe de las CC.AA* (pp. 51-81). Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- MEDINA GUERRERO, M. (2012). La reforma del artículo 135 de la Constitución. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 131-164.
- PÉREZ ROYO, J (2011). La reforma del artículo 135 de la Constitución (Encuesta). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, pp. 159-210.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2012). La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional? *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 237-260.
- RODRÍGUEZ RUÍZ, B. y RUBIO MARÍN, R. (2007) De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, pp. 115-159.
- RUBIO LLORENTE, F. (1996). El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 48, pp. 9-33.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I (2012). El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales: ¿un oxímoron constitucional?: comentario al ATC 9/2012. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, pp. 483-498.