

# LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN SOBRE EL TRATADO DE MAASTRICHT (\*)

Por TORSTEN STEIN (\*\*)

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. VISIÓN GENERAL DE LA SENTENCIA: 1. La Unión Europea como Unión de Estados (*Staatenverbund*). 2. La legitimidad democrática de la Unión Europea. 3. El artículo F-3.º TCE no contiene ninguna *competencia sobre la competencia*. 4. Delimitación de las funciones y competencias de la Comunidad. 5. Protección de los derechos fundamentales. 6. Referencias a la Unión Monetaria.—III. CONSIDERACIONES CRÍTICAS.

## I. INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Constitucional federal a propósito del Tratado de Maastricht (1) representa la más relevante decisión existente hasta este momento en torno al estado de la integración europea visto desde la perspectiva del Derecho Constitucional alemán (2) o, mejor dicho, desde

---

(\*) Traducido del alemán por JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, doctor en Derecho y diplomado por el *Europa-Institut* de Saarbrücken. Profesor asociado de Derecho Internacional Público en la Universidad de La Rioja.

(\*\*) Catedrático de Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público. Co-director del *Europa-Institut* de la Universidad de Saarbrücken (Alemania).

(1) BVerfGE 89, 115. (*N. del T.*: Se encuentra publicada en castellano en *R.I.E.*, 3/1993, págs. 975-1030).

(2) Anteriores sentencias trataban más bien aspectos particulares de espe-

la perspectiva del Tribunal Constitucional federal. La acogida que esta sentencia ha encontrado en la doctrina constitucionalista alemana ha sido muy enfrentada (3), si bien ello no modifica en absoluto el que la postura del

cial trascendencia (ej., protección de los derechos fundamentales, BVerfGE 37, 271; proceso de creación de Derecho a través del TJCE, BVerfGE 75, 220; el TJCE como juez «legal» en el sentido del artículo 101 de la Ley Fundamental de Bonn, BVerfG 73, 366).

(3) Hasta el momento se han pronunciado al respecto A. BLECKMANN/S. U. PIEPER: «Maastricht, die grundgesetzliche Ordnung und die “Superrevisionsinstanz”», en *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 1993, págs. 969 y ss.; A. EPINEY: «Der Maastrichter Vertrag auf dem Prüfstand der deutschen Verfassungsordnung», en *Cahiers de l'IDHEAP*, núm. 123, 1993; U. EVERLING: «Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union», en *Integration* 3/1994, págs. 165-175; V. GÖTZ: «Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts», en *Juristenzeitung* 1993, págs. 1081 y ss.; H. H. KLEIN: *Maastrichter Vertrag und nationale Verfassungsgerichtsprechung*, 1993; J. KOKOTT: «Deutschland im Rahmen der Europäischen Union — zum Vertrag von Maastricht», en *Archiv des Öffentlichen Rechts* 119, 1994, págs. 209-237; C. O. LENZ: «Der Vertrag von Maastricht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts», en *Neue Juristische Wochenschrift*, 1993, pág. 3038 y s.; K. M. MEESEN: «Maastricht nach Karlsruhe», en *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, págs. 549 y ss.; H. H. RUPP: «Maastricht und Karlsruhe», en BRUNNER (editor), *Kartenhaus Europa?*, 1994, págs. 101 y ss.; M. SCHRÖDER: «Das Bundesverfassungsgericht als Hüter des Staates im Prozeß der europäischen Integration», en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1994, págs. 316 y ss.; J. SCHWARZE: «Europapolitik unter deutschem Verfassungsrichtervorbehalt», en *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, págs. 1 y ss.; H. STEINBERGER: «Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts», en HOMMELHOFF/KIRCHHOF, *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, 1994, págs. 25-35; E. STEINDORFF: «Das Maastricht-Urteil zwischen Grundgesetz und europäischer Integration», en *Europäisches Steuer- und Wirtschaftsrecht*, 1993, págs. 341 y ss.; C. TIETJE: «Europäischer Grundrechtsschutz nach dem Maastricht-Urteil, *Solange III?*», en *JuS*, 1994, págs. 197 y ss.; C. TOMUSCHAT: «Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts», en *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1993, págs. 489 y ss.; A. WEBER: «Die Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Maastricht-Urteil des BVerfG», en *Juristenzeitung*, 1994, págs. 53 y ss.; M. ZULEEG: «Die Rolle der rechtsprechenden Gewalt in der europäischen Integration», en *Juristenzeitung*, 1994, págs. 1 y ss.; J. A. FROWEIN: «Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit», en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1994, págs. 1 y ss.; D. KÖNIG: «Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht — ein Stolperstein auf dem Weg in die europäische Integration?», en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1994, págs. 17 y ss.; A. LÓPEZ CASTILLO: «De integración y soberanía. El Tratado sobre la Unión europea (TUE) ante la Ley Fundamental Alemana (LF)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1994, págs. 207 y ss.; Hugo J. HAHN: «La Cour

Tribunal resulte vinculante para el Derecho Constitucional alemán. La sentencia se pronuncia sobre el estado de la integración europea, así como sobre la impronta imprimida por el Tratado de Maastricht. Sin embargo, la sentencia no se refiere a las perspectivas futuras de la integración ni, particularmente, a la cuestión relativa a qué avances sustanciales podría soportar la Constitución alemana en el camino hacia un Estado federal europeo sin ser reformada. Se limita a constatar que, de momento, desde un punto de vista político no se persigue una constitución de los *Estados Unidos de Europa* que resulte comparable a la de los Estados Unidos de América.

El hecho de que el grado de integración europea alcanzado a través de *Maastricht* desencadenara un debate iusconstitucionalista sobre la pervivencia de la estatalidad (*Staatlichkeit*) de Alemania no tiene parangón en el resto de Estados miembros de la Unión Europea. En ellos, la discusión se centró, más bien, en aspectos netamente políticos. Con todo, la discusión iusconstitucionalista alemana no es un *querelles allemandes*. Una vez que en Alemania los órganos legislativos aprobaran el Tratado de Maastricht con gran consenso y sin debate contradictorio en la opinión pública o en el Parlamento, el procedimiento abierto ante el Tribunal Constitucional federal sirvió, en cierto modo, de foro sustitutorio para el debate político, el cual en otros Estados miembros de la UE se había solventado en forma de referéndum. La sentencia del Tribunal Constitucional federal opera de forma muy semejante a la de los ajustados desenlaces de los referenda de Dinamarca y Francia: introduce reparos y recoge la creciente inseguridad reinante a propósito de las condiciones políticas e iusconstitucionalistas para una continuación del fenómeno de unificación europea; formula, a partir del actual estadio de integración, ciertos límites a los órganos comunitarios, pero no contiene ningún reparo de fondo contra la integración europea; y, finalmente, despeja el camino para la ratificación del Tratado de Maastricht.

Previamente a la emisión de la decisión, se analiza pormenorizadamente si los recursos de amparo, los cuales brindan al Tribunal la ocasión de verse confrontado con el Tratado de Maastricht, resultan, en realidad, a la vista de la actual consideración de los requisitos constitucional-procesa-

---

constitutionnelle Fédérale d'Allemagne et le Traité de Maastricht», en *Revue Générale de Droit International Public*, 1994; M. HERDEGEN: «Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an *Ever Closer Union*», en *CMLRev* 31, 1994, págs. 235-249.

les admisibles. Había y hay buenas razones para negarlo. El Tribunal Constitucional con su decisión de considerar admisible al menos uno de los recursos ha asumido el riesgo de verse próximamente desbordado por numerosos recursos semejantes. No es de descartar que el Tribunal tenga que establecer en el futuro las correspondientes limitaciones. En cualquier caso, a través de la decisión de admisibilidad se trasluce claramente el deseo del Tribunal de decidir sobre el fondo del asunto, incluso aunque —a partir del parámetro de la jurisprudencia procesal vigente— no existía tal necesidad. Por otra parte, hay que reconocer al Tribunal que la opinión pública, la cual hasta el inicio del procedimiento y el correspondiente eco en los medios de comunicación no había prestado atención a los aspectos controvertidos del Tratado de Maastricht, no hubiera entendido en modo alguno que el Tribunal renunciara a pronunciarse sobre el tema.

En consonancia con todo ello, se ofrecerá a continuación una visión general sobre la decisión del Tribunal Constitucional federal en cuanto aporte aspectos relevantes para el Derecho Comunitario; las consecuencias específicas que tiene para el Derecho Constitucional alemán serán relegadas a un segundo plano. Finalmente se tratarán de forma crítica algunas de las afirmaciones de la sentencia.

## II. VISIÓN GENERAL DE LA SENTENCIA

El Tribunal Constitucional federal con su sentencia de 12 de octubre de 1993 se pronunció sobre los recursos de amparo interpuestos por un antiguo empleado de la Comisión Europea y por cuatro diputados del Parlamento Europeo que se habían dirigido al Tribunal en su condición de ciudadanos de la República Federal de Alemania.

Los recursos de amparo se dirigían, por una parte, contra la ley de 28-12-1992 de aprobación del Tratado sobre la Unión Europea (TUE)(4) y, por otra, contra la ley de 21-12-1992 modificativa de la Ley Fundamental (5). A través de la última ley citada se había introducido en la Ley Fundamental las modificaciones precisas para facilitar una participación de Alemania en la realización de la Unión Europea y asegurarla jurídica y constitucionalmente. El recién introducido artículo 23 LF confirma, así, el fundamento para una participación de Alemania en la Unión Europea y auto-

(4) Bundesgesetzblatt II, 1251.

(5) Bundesgesetzblatt I, 2086.

riza la transmisión de derechos de soberanía. Sin embargo, fija también los límites a dicha transmisión y regula la participación de la Dieta Federal (*Bundestag*) y de los *Länder* o, en su caso, del Consejo Federal (*Bundesrat*) en las actuaciones que desarrolle Alemania en el marco de la Unión Europea. Esta participación ha sido concretada a través de la nueva redacción dada a los artículos 50 y 52 apdo. 3.º lit. a) LF. A través de otras modificaciones, en consonancia con lo previsto en el artículo 8B TCE, se posibilita la participación de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea en las elecciones locales (6). Además, se hace posible la transmisión a un Banco Central Europeo de funciones y competencias actualmente encomendadas al Banco Federal alemán (*Bundesbank*) y, con ello, la participación de Alemania en la Unión Monetaria (7).

Los recurrentes aducían que a través de estas modificaciones y de la ratificación por Alemania del Tratado de la Unión se ponía en peligro la soberanía de la República Federal, así como las atribuciones de la Dieta Federal, especialmente en lo relativo a la Unión Monetaria y a los avances en la integración política europea (8). Consideraban igualmente vulnerados sus derechos fundamentales a una dignidad humana y al libre desenvolvimiento de la personalidad, las libertades de opinión y de profesión, así como el derecho de propiedad y la garantía constitucional de participación en el proceso de creación de la voluntad democrática. Junto a ello, aducían también una violación del principio de Estado federal, democrático y social (9).

El Tribunal Constitucional federal declaró inadmisibles todos los recursos de amparo interpuestos contra la Ley de 21-12-1992 modificativa de la Ley Fundamental. Según el Tribunal, las modificaciones introducidas en la Ley Fundamental no violan ni los derechos fundamentales ni los derechos afines a éstos de los recurrentes (10).

También se declararon inadmisibles todas las alegaciones contra la ley de ratificación del TUE. Únicamente el recurso de amparo fundamentado en la garantía del derecho de participación recogida en el artículo 38-1.º y 2.º LF fue declarado admisible por el Tribunal Constitucional federal, si bien lo desestimó en su conjunto por injustificado. La admisibilidad del

(6) Art. 28, apdo. 1.º, inciso 3.º LF.

(7) Art. 88, inciso 2.º LF.

(8) Cfr. M. HERDEGEN: *loc. cit.* (nota 3), pág. 238.

(9) Art. 20 apdo. 1º LF.

(10) Sentencia, B.3.-5.

recurso se justifica, a juicio del Tribunal Constitucional, en que el artículo 38 LF no garantiza únicamente la participación individual del ciudadano en las elecciones según los principios democráticos, sino también la participación en la legitimación del poder público y en la influencia sobre el ejercicio de ese poder público por la Dieta Federal de que se dispone a través de las elecciones (11). Estos derechos podrían verse vulnerados si la transmisión de funciones y competencias de la Dieta Federal a una institución de la Unión Europea fuera tan amplia que ya no fuera posible una participación del ciudadano elector en la legitimación del poder estatal y en la influencia sobre su ejercicio (12).

El Tribunal Constitucional en su examen de fondo sobre el recurso declara que estos derechos no se ven violados por la ley de ratificación del TUE. A este respecto, analiza diferentes aspectos del TUE y del Derecho Comunitario que serán expuestos a continuación.

### 1. *La Unión Europea como Unión de Estados (Staatenverbund)*

El Tribunal Constitucional federal declara expresamente que la Unión Europea no constituye un único Estado europeo, sino una Unión de Estados soberanos (*Verbund souveräner Staaten*) que contribuye a hacer realidad una unión cada vez más estrecha entre los Estados de Europa (13).

En otro pasaje de la sentencia se caracteriza a la Unión Europea como una Comunidad interestatal organizada bajo criterios supranacionales (14). Más tarde la califica como una Comunidad de Estados (*Staatengemeinschaft*) (15), como una confederación de Estados (*mitgliedstaatlicher Verbund*) (16) y finalmente como una federación de Estados (*Staatenbund*).

Aparentemente, el Tribunal pretende no dar la impresión de que el TUE despeja el camino a la creación de un Estado europeo. El acento se coloca en todo momento sobre la soberanía de los Estados miembros en particular, concediéndose también, a este respecto, especial atención al artículo F-1.º TUE, el cual, a juicio del Tribunal Constitucional federal, al ser

(11) Cfr. C. TOMUSCHAT: *loc. cit.* (nota 3), pág. 490.

(12) Sentencia, B.I.a).

(13) Sentencia, tenor 8 y C.II.2 a).

(14) Sentencia, C.I.2.b).

(15) Sentencia, C.I.2.a).

(16) Sentencia, C.II.2. d2, (1).

puesto en conexión con el artículo A TUE pone de manifiesto que los Estados miembros han fundado la Unión Europea para asumir conjuntamente una parte de sus atribuciones y, en esa medida, ejercer conjuntamente su correspondiente soberanía (17). No se trata, por tanto, de la constitución de un Estado cimentado en un pueblo europeo, por lo que el Tribunal ya ni se plantea la cuestión aducida por uno de los recurrentes a propósito de si la ratificación del TUE resulta equiparable al ingreso —no cubierto por la Ley Fundamental— de Alemania en un Estado europeo. La pertenencia de Alemania a una Unión de Estados (*Staatenverbund*) cuyo poder comunitario deriva de los Estados miembros sí que se encuentra, por el contrario, cubierta por la Ley Fundamental.

## 2. La legitimidad democrática de la Unión europea

La clasificación de la Unión Europea como Unión de Estados trae como consecuencia que el Tribunal Constitucional federal atribuya, en primer término, a la Unión Europea únicamente una legitimidad democrática proporcionada por los Parlamentos nacionales (18).

Desde esta valoración se llega a la conclusión de que las principales funciones y competencias siguen en manos de los Parlamentos nacionales. Por el contrario, si se transfiriesen a la Unión Europea derechos de soberanía de tal entidad que a los Parlamentos nacionales les quedasen únicamente funciones de carácter secundario sin que se asentaran a la vez las bases democráticas de la Unión, ésta dejaría de estar legitimada democráticamente (19). De este modo, se han establecido límites a sucesivas transmisiones de derechos de soberanía.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional federal concluye que las bases democráticas de la Unión han de ser completadas paralelamente a la integración, de tal manera que con los avances en el proceso de integración también se consiga mantener en los Estados miembros una democracia viva (20). Ello podría lograrse a través de un reforzamiento del Parlamento Europeo con el objetivo de una mayor influencia sobre la política y el procedimiento decisorio de las Comunidades, así como a través de

(17) Sentencia, C.II.2.a).

(18) Sentencia, C.I.2.b1).

(19) Sentencia, C.I.2.b2).

(20) Cfr. C. TOMUSCHAT: *loc. cit.* (nota 11).

un sistema electoral que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 138-3.º TCE, fuera semejante en todos los Estados miembros (21).

El Tribunal Constitucional federal considera a los Estados miembros «señores de los tratados» (*Herren der Verträge*). Estos han suscrito el Tratado de la Unión por un período de tiempo ilimitado (22), si bien a la postre podrían también revocar su pertenencia en virtud de un acto en sentido contrario (23). El Tribunal Constitucional alemán no explicita cómo deberá ser ese acto en sentido contrario. Teóricamente cabe la posibilidad de que todos los Estados miembros de la Unión Europea acordasen de común acuerdo una disolución de la Comunidad y adoptaran al respecto el correspondiente acuerdo de Derecho Internacional Público (24).

Resulta incierto si el Tribunal Constitucional quiere con ello hacer también referencia a la posibilidad de una salida unilateral de Alemania bien de la Unión Europea o bien «sólo» de la Unión Monetaria (25). En la sentencia no se encuentra referencia alguna a los artículos 56 ó 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (26).

### 3. *El artículo F-3) TUE no contiene ninguna competencia sobre la competencia*

El Tribunal Constitucional federal declara expresamente que el artículo F-3.º TUE no faculta a la Comunidad para dotarse con sus propios poderes de los medios financieros o de las atribuciones legislativas que considere necesarios para cumplir sus objetivos (27). Más bien ha de interpretarse esta disposición como una intención político-programática de los Estados miembros de querer dotar a la Unión de medios suficientes a través de procedimientos específicos (28).

(21) Sentencia, C.I.2.b2).

(22) Art. Q TUE.

(23) Sentencia, C.II.1.a).

(24) Cfr. E. KLEIN: «Die Teilnahme der Bundesrepublik an der europäischen Union im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12-10-1993», pág. 9 (manuscrito no publicado aún); J. SCHWARZE: *loc. cit.* (nota 3), pág. 4.

(25) C. TOMUSCHAT: *loc. cit.* (nota 3), pág. 495.

(26) Cfr. PERNICE: «Karlsruhe locuta — Maastricht in Kraft», en *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1993, págs. 649 y ss.

(27) Sentencia, tenor 9a) y C.II.2.b).

(28) Sentencia, C.II.2.b6).



Esta interpretación se fundamenta, con un detallismo casi sorprendente, en la constatación de que la Unión Europea carece de personalidad jurídica propia, lo cual tanto el Gobierno federal como el director del servicio jurídico de la Comisión, Dewost, han confirmado ante el Tribunal Constitucional durante la vista oral (29).

El TUE considera la Unión no ya como sujeto jurídico autónomo, sino como denominación aplicable a los Estados miembros que actúan en común (30).

Una interpretación del artículo F-3.º como una competencia sobre la competencia (*Kompetenz-Kompetenz*) entraría además en colisión con el principio rector de los tratados comunitarios, a saber el de atribución expresa y limitada de competencia (31).

Por último, al artículo F-3.º TUE le falta el complemento jurídico-procesal que en otro caso contendrían las normas competenciales de los tratados comunitarios, concretamente la referencia a un órgano competente y a un procedimiento decisorio determinado. Esta carencia no puede ser suplida recurriendo al artículo 145 y 148-1.º TCE ya que estos preceptos únicamente tienen validez en el ámbito del TCE, validez ésta que, en el marco del TUE, tampoco hubiera podido alcanzarse a través de una remisión expresa (32).

#### 4. *Delimitación de las funciones y competencias de la Comunidad*

Las referencias del Tribunal en torno a la legitimidad democrática de la Unión Europea, las cuales concluyen con la constatación de que para asegurar esta legitimidad han de permanecer en los Parlamentos nacionales —en este caso la Dieta Federal— funciones y competencias de entidad sustancial, conducen por su parte a otras relevantes afirmaciones con un importante potencial conflictivo.

El Tribunal incluye entre esas funciones y competencias de entidad sustancial la decisión sobre la pertenencia a la Unión Europea, su continuidad y su desarrollo. Por consiguiente, las funciones y obligaciones que

---

(29) Sentencia, C.II.2.b1).

(30) Sentencia, C.II.2.b2).

(31) Sentencia, C.II.2.b3).

(32) Sentencia, C.II.2.b5).

se derivan para Alemania de su pertenencia, los derechos transmitidos para su correspondiente asunción por la Unión, así como el programa de integración previsto han de estar suficientemente determinados en la ley de ratificación del TUE (33).

Posteriores modificaciones sustanciales del Tratado, del programa de integración o de las autorizaciones de actuación ya no estarían cubiertas por la ley de ratificación, sino que tras él, en su caso, correspondiente procedimiento de revisión de los tratados reclamaría una nueva aprobación parlamentaria (34).

A juicio del Tribunal Constitucional federal, el TUE satisface estos requisitos de certeza. El temor de los recurrentes de que la Unión Europea se pudiera convertir un día en una Unión política con derechos soberanos no predeterminables carece de fundamento (35).

Pero el Tribunal admite que la Unión de Estados creada a través del TUE está indefectiblemente unida a un desarrollo futuro. Mas este desarrollo ulterior no será automático. Ejecución y desarrollo de la Comunidad han de sustentarse en la voluntad de los Estados miembros (36).

A este respecto, el Tribunal Constitucional federal se refiere fundamentalmente a la posibilidad de una revisión de los tratados según el artículo N TUE —a iniciativa de cualquier Estado miembro y tras la ratificación por todos los Estados— y a la Conferencia de revisión prevista para 1996 en la cual deberá ser examinada la materialización de determinadas disposiciones del Tratado de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B TUE (37).

Además, el Tribunal se refiere también a que el Tratado CEEA expirará en el año 2002 (38), haciéndose necesario, pues, nuevas negociaciones entre los Estados miembros, quedando por tanto, una vez más, el desarrollo futuro de la Unión Europea en manos de los Estados miembros (39).

Pero el Tribunal Constitucional federal ve obstaculizado un desarrollo «automático» hacia una Unión política sobre todo porque las competencias de la Comunidad y sus instituciones se ven limitadas por tres princi-

(33) Sentencia, C.I.3.

(34) Sentencia, C.II.2.c).

(35) Sentencia, C.II.2.).

(36) Cfr. J. SCHWARZE: *loc. cit.* (nota 3), pág. 3 («alleinige Zuweisung des Integrationsprozesses an die Staaten»).

(37) Sentencia, C.II.2.d2 (1).

(38) Art. 97 TCECA.

(39) Sentencia, C.II.2.d2 (1).

pios básicos del Derecho Comunitario (40) que el Tribunal trata en una especie de relación sucesiva entre ellos.

En primer lugar, las competencias de la Comunidad se ven notablemente limitadas por el principio de la atribución expresa y limitada de competencias. A su vez, el principio de subsidiariedad limita la actuación comunitaria en el marco de una competencia expresamente atribuida. Y, materialmente, todas las medidas de la Comunidad están limitadas por el principio de proporcionalidad (41).

Según el artículo E TUE las instituciones comunitarias únicamente pueden actuar cuando y en la medida en que sus competencias y facultades les estén conferidas por una norma de atribución del tratado. Como quiera que los títulos I, V y VI TUE no contienen ninguna autorización para dictar actos soberanos habrá que remitirse en todo acto jurídico a las bases de atribución existentes en el tratado (42).

Para los tratados comunitarios rige además el principio de atribución expresa y limitada de competencias que no permite deducir competencias de finalidades u objetivos a realizar. La Comunidad no posee ninguna competencia sobre la competencia y como ya se ha dicho anteriormente no la recibe tampoco a través del artículo F-3.º TUE.

Ciertamente los Estados miembros le han señalado a la Unión Europea en el artículo B TUE unos objetivos, pero también han fijado las funciones y competencias de la Comunidad y limitado a las instituciones a la salvaguardia de aquéllas. A juicio del Tribunal, modificaciones y ampliaciones de este círculo de funciones son únicamente posibles mediante el procedimiento formal de revisión de los tratados (43).

Por otra parte, las competencias exclusivas de la Comunidad son también precisadas y, además, limitadas por el principio de subsidiariedad. En efecto, este principio, expresamente recogido en el artículo 3B TCE para la Comunidad y al que también se refiere el artículo B-2.º TUE, limita adicionalmente a la Comunidad en el ejercicio de las competencias atribuidas por el tratado.

El Tribunal Constitucional federal subraya que el principio de subsidiariedad contribuye, sobre todo, a garantizar la identidad nacional de

---

(40) Sentencia C.II.2.a), 3b)-d).

(41) Cfr. A. BLECKMANN/S. U. PIEPER: *loc. cit.* (nota 3), pág. 975-976; M. SCHRÖDER: *loc. cit.* (nota 3), pág. 321; V. GÖTZ: *loc. cit.* (nota 3), pág. 1083.

(42) Sentencia, C.II.2.a).

(43) Sentencia, C.II.2.c).

los Estados miembros y al mantenimiento de sus competencias y exhorta al Gobierno federal a impulsar mediante su actuación en el marco de la Unión, especialmente en el Consejo, una estricta aplicación y observancia del principio de subsidiariedad (44), de manera que cumpla los deberes que le impone el artículo 23 apdo. 1.º inciso 1.º LF.

Junto a ello, el Tribunal Constitucional federal ve en el principio de proporcionalidad (artículo 3-3.º TCE) otro principio que limita materialmente el ejercicio de competencias comunitarias y que encuentra aplicación en todas las medidas de la Comunidad (45), subrayando el Tribunal Constitucional tanto la tarea del TJCE de velar por la observancia del principio de subsidiariedad como también la vinculación del propio Tribunal a este principio.

A través de los preceptos del TUE sobre revisión del Tratado (artículo N TUE) o ampliación del mismo (artículo K.9 TUE), a juicio del Tribunal Constitucional federal, se han limitado de forma notable las posibilidades existentes hasta ahora de desarrollo jurídico en el interior de los tratados, las cuales se fundamentaban sobre todo en el artículo 235 TCE y se concretaban en la doctrina del *implied-powers* y del *effet-utile* (46).

En este contexto, el Tribunal Constitucional alemán parece criticar particularmente el desarrollo jurídico operado a través del TJCE sin que, sin embargo, cite expresamente al Tribunal ni ofrezca ejemplos de un desarrollo jurídico abusivo. Todavía en su decisión de 8-4-1988 (47) el Tribunal Constitucional había establecido que no cabía ningún reparo fundamental contra el desarrollo jurídico que el TJCE había realizado en relación a la eficacia directa de las directivas (48).

Aunque las reglas de interpretación basadas en los principios del *implied-powers* y del *effet-utile* constituyen precisamente una interpretación realizada dentro del marco material de los tratados, parece que el Tribunal Constitucional federal con su formulación («ampliación dinámica de los tratados vigentes», «competencia para redondear los tratados») (49) las equipara a una interpretación modificadora del Tratado.

Dado que el Tratado CEE en su artículo 236 ya contenía un precepto

---

(44) Sentencia, C.II.3.d).

(45) Sentencia, C.II.3.d).

(46) Sentencia, C.II.3.b).

(47) BVerfGE 75, 220.

(48) *Ibid.*, 1462.

(49) Sentencia, C.II.3.b).

sobre el procedimiento de revisión del Tratado, no resulta del todo comprensible por qué el nuevo artículo N TUE debería ofrecer para el futuro unos métodos interpretativos diferentes (50).

Según el Tribunal Constitucional federal, a la hora de interpretar en adelante las normas de competencia por parte de las instituciones y los órganos de la Comunidad habría de tenerse en cuenta que el TUE diferencia fundamentalmente entre la asunción de una competencia soberana atribuida con limitaciones y la modificación del Tratado, razón ésta por la que no cabrá equiparar los resultados de su interpretación a una ampliación del Tratado (51). Tal interpretación ampliadora de las normas competenciales ya no estaría cubierta por la ley alemana de ratificación del TUE, como tampoco lo estaría un desarrollo jurídico realizado al arropo de esta interpretación.

De lo dicho extrae el Tribunal Constitucional federal la conclusión de que tal interpretación o desarrollo jurídico no desplegaría en Alemania ningún efecto vinculante y los órganos del Estado alemán tendrían un impedimento de índole jurídico-constitucional para aplicar tales actos jurídicos (52). El Tribunal se reserva expresamente la facultad de examinar si los actos jurídicos de instituciones y órganos europeos respetan los límites de los derechos de soberanía a ellos otorgados o si, por el contrario, desbordan ese marco (53).

El Tribunal Constitucional federal no determina, a este respecto, ni el procedimiento concreto en que se realizaría semejante examen, ni los límites que quiere establecer entre una interpretación que se mantenga dentro del marco del Tratado y otra que lo sobrepase (54), ni tampoco las consecuencias que para las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho nacional podrían derivarse de esta asunción de competencia por parte del Tribunal.

Si el Tribunal Constitucional federal pretendiera reservarse un derecho de decisión en última instancia, incluyendo también un examen en base al Derecho Comunitario, entonces podrían plantearse en el futuro serios problemas ya que ello afectaría de forma sustancial al monopolio en la interpretación y aplicación del Derecho Comunitario que, según el

---

(50) Cfr. E. KLEIN: *loc. cit.* (nota 24), pág. 6

(51) Sentencia, C.II.3.b).

(52) Sentencia, C.I.3., II.2.b), II.3.b).

(53) Sentencia, C.I.3.

(54) C. O. LENZ: *loc. cit.* (nota 3), pág. 3038.

artículo 164 TCE, corresponde al TJCE. Y también la República Federal de Alemania, a través de la ley de ratificación del TCE, se encuentra sometida a ese precepto (55), el cual no ha sido modificado por el TUE y, por lo tanto, la ley de ratificación del TUE no se refiere en modo alguno a él.

El Tribunal Constitucional alemán ha reconocido la competencia del TJCE para la interpretación y aplicación del Derecho Comunitario en relación a la cuestión prejudicial del artículo 177 TCE en su decisión de 8-4-1987. Esta asignación de competencia sirve en interés del objetivo de la integración, recogido en el tratado, de la seguridad jurídica y de la aplicación judicial del Derecho Comunitario a través de todos los órganos judiciales que se encuentran en el ámbito de aplicación del TCEE (56).

A través de la nueva reserva expresada ahora en la sentencia-Maastricht parece posible que una interpretación del Tratado realizada por el TJCE y reconocida por todos los Estados miembros no encuentre aplicación en Alemania (57).

Por otra parte, ya en su decisión de 1987 había establecido el Tribunal Constitucional federal que la competencia atribuida por el artículo 177 TCEE no era ilimitada y que, en definitiva, los límites que la Ley Fundamental impone a esa competencia estaban sujetos a la jurisdicción del Tribunal Constitucional (58).

El nuevo artículo 23 LF establece bajo qué límites pueden ser transmitidos derechos soberanos. En el marco de una interpretación del artículo 23 no puede negarse al Tribunal Constitucional que examine si una interpretación de los tratados comunitarios o si el Derecho Comunitario derivado sobrepasa los límites establecidos por el artículo 23 LF o los límites que la Ley Fundamental (59) fija para la reforma constitucional (60).

---

(55) M. ZULEEG: *loc. cit.* (nota 3), pág. 3: «Gegenüber den obersten Gerichten der Mitgliedstaaten ist es so durch den Vertrag abgesichert, daß die Gültigkeit eines Rechtsaktes der Gemeinschaft allein durch den EuGH verneint werden kann».

(56) BVerfGE 75, 220.

(57) E. KLEIN: «Grundrechtsdogmatische und verfassungsprozessuale Überlegungen zur Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts» (manuscrito no publicado aún), pág. 10; J. SCHWARZE: *loc. cit.* (nota 3), pág. 4, el cual ve en juego la Constitución de la Unión.

(58) BVerfG, publicada en *Neue Juristische Wochenschrift*, 1988, págs. 1459 y ss., especialmente pag. 1460.

(59) Art. 79, apdo. 3.º LF.

(60) E. KLEIN: *loc. cit.* (nota 57), pág. 11.

De esta manera, el Tribunal Constitucional estaría examinando una extralimitación competencial de la Comunidad a partir de la Ley Fundamental y no en base al TCE.

Si el Tribunal Constitucional federal desea, a este respecto, ejercer su jurisdicción en una «relación de cooperación» con el TJCE (a tal relación se refiere la sentencia expresamente tan sólo a propósito de la protección de los derechos fundamentales) y si pretende no pasar por alto lo previsto en el artículo 164 TCE, el Tribunal habrá de someterse, en primer lugar, al TJCE y, después, limitarse a un examen en base a la Ley Fundamental y, aun esto, tan sólo para el caso que pudieran ser sobrepasados los relativamente amplios límites de los artículos 23 y 79-3.º LF.

##### 5. *Protección de los derechos fundamentales*

El Tribunal Constitucional federal rebate en lo fundamental la postura del recurrente relativa a la afirmación de que únicamente la propia República Federal de Alemania es un verdadero garante de los derechos fundamentales garantizados por la Ley Fundamental (61).

El Tribunal Constitucional federal, desde 1986, se había sometido a la jurisprudencia que sobre protección de los derechos fundamentales había desarrollado en la decisión *Solange II* (62), según la cual el TJCE garantiza de modo general una eficaz protección de los derechos fundamentales frente a los actos soberanos de la Comunidad, por lo que el Tribunal Constitucional federal no volvería a examinar a la luz de los derechos fundamentales la actuación de quienes son titulares de soberanía a través del Derecho Comunitario derivado, en tanto y cuanto se garantizase esa protección de los derechos fundamentales. En esta medida, el Tribunal había suspendido su jurisdicción.

En la sentencia-Maastricht establece ahora el Tribunal Constitucional federal que desea ejercer su jurisdicción sobre la protección de los derechos fundamentales en una «relación de cooperación» con el TJCE, por cuanto este último garantiza la protección de los derechos fundamentales en cada caso particular para la totalidad del territorio de la Comunidad y, por ello, el Tribunal Constitucional federal puede limitar-

---

(61) C. TOMUSCHAT: *loc. cit.* (nota 11), pág. 490.

(62) BVerfGE 73, 339.

se a garantizar de manera general un nivel de derechos fundamentales irrenunciable (63).

Pero, como quiera que el Tribunal Constitucional federal cita a este respecto también la decisión *Solange I*, puede deducirse que, al menos expresamente, no desea apartarse de su jurisprudencia allí desarrollada (64).

Por el contrario, en este mismo contexto el Tribunal Constitucional federal sí que se aparta expresamente de otra decisión concreta: ya en el año 1967 rechazó por improcedente un recurso de amparo interpuesto contra un reglamento de la CEE (65) con la argumentación de que en ese caso no se trataba de un acto procedente del poder público alemán. El Tribunal se aferró desde entonces a esa jurisprudencia y la confirma en la decisión *Eurocontrol* (66) en la que establece que ciertos actos del poder público que lesionen derechos fundamentales de los particulares y pudieran ser objeto de un recurso de amparo (67), únicamente lo sería si se trata de actos procedentes del poder soberano alemán, ya que tan sólo el poder soberano alemán está sometido a la Ley Fundamental. No cabría frente a actos procedentes del poder público especial propio de una organización internacional creada a través de un tratado internacional y cuyo poder público se encuentra separado de los poderes estatales de los Estados miembros (68).

En la sentencia-Maastricht el Tribunal Constitucional federal amplía el concepto de poder público (que eventualmente pueda lesionar derechos fundamentales). De aquí en adelante debe poder ser examinado por el Tribunal Constitucional federal todo acto de un poder público soberano que lesione derechos fundamentales sin que importe si es dictado por un titular de soberanía alemán o por los titulares de soberanía de la Comunidad (69).

De esta forma, también las Comunidades se encuentran directamente

---

(63) Sentencia, B.2.b); cfr. KLEIN: *loc. cit.* (nota 57), pág. 8.

(64) Cfr. C. TOMUSCHAT: *loc. cit.* (nota 3), pág. 490, el cual parte de la base de que el Tribunal sí se aparta de esa jurisprudencia; C. TIETJE: *loc. cit.* (nota 3), pág. 198, habla de una modificación.

(65) BVerfGE 22, 293, 295.

(66) BVerfGE 58,1.

(67) Art. 19; apdo. 4.º LF; art. 93, apdo. 1.º, núm. 1 LF, y §90, apdo. 1 de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional federal.

(68) BVerfGE 58,1.

(69) Sentencia, B.2.b).



vinculadas, en el ámbito de aplicación de la Ley Fundamental, a los derechos fundamentales por ella garantizados (70).

## 6. Referencias a la Unión Monetaria

Por último, el Tribunal Constitucional federal trata ampliamente la responsabilidad de la Dieta y del Gobierno federales en relación a la Unión Monetaria.

También a este respecto parte el Tribunal de la premisa de que el cumplimiento y desarrollo de la Unión Monetaria depende en gran medida de la voluntad y actitud de los Estados miembros (71).

En este contexto resulta relevante la interpretación que ofrece sobre el artículo 109J-4.º TCE. El precepto es visto como una previsión de objetivo y no como una fecha jurídicamente vinculante, de lo que se deduce que el paso a la tercera fase de la Unión Europea no puede operar de forma automática (72).

El Tribunal Constitucional parte de la base que los criterios de convergencia establecidos en el artículo 109J-1º TCE —atribuyéndose la mayor importancia al criterio de la estabilidad monetaria— están fijados como tales en el Tratado y tan sólo podrían ser modificados a través del procedimiento de revisión previsto en el artículo N TUE (73). Se trata de requisitos materiales para el acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria. Una desviación de lo allí previsto no sería, por ello, posible sin la aprobación de la Dieta Federal (74).

Además, a juicio del Tribunal Constitucional federal, del Protocolo sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, según el cual el acceso a esa fase depende de los trabajos preparatorios de los Estados miembros, se deduce que no está previsto un acceso automático y que resulta posible a los Estados miembros supeditar tales trabajos preparatorios a una reserva parlamentaria (75).

En este aspecto el Tribunal Constitucional Federal trata de subrayar con

---

(70) Cfr. E. KLEIN: *loc. cit.* (nota 57), pág. 6.

(71) Sentencia, C.II.2.d), d2) (1).

(72) Sentencia, C.II.2.d), d2) (1).

(73) A. WEBER: *loc. cit.* (nota 3), pág. 56.

(74) Sentencia C.II. 2.d), d2) (3).

(75) Sentencia, C.II.2.d), d2) (4).

especial énfasis que sin el respaldo alemán (particularmente sin la aprobación de la Dieta Federal) ni se pueden debilitar los criterios de convergencia ni puede ser obligada Alemania a acceder a la tercera fase de la Unión Monetaria (76).

### III. CONSIDERACIONES CRÍTICAS

La sentencia del Tribunal Constitucional federal sobre Maastricht no puede ni ser respaldada sin reservas ni ser globalmente criticada como errónea. Toda consideración crítica no ha de perder además de vista que determinadas afirmaciones del Tribunal sistemáticamente no parecen fácilmente comprensibles porque debido a que el único recurso de amparo declarado admisible se fundaba en el artículo 38 LF, el Tribunal se ve forzado a tratar la problemática global de la integración europea y su relación con el Derecho Constitucional nacional desde la perspectiva de la legitimidad. Es decir, se ve obligado a apreciar la integración europea a la luz del principio democrático. Así su afirmación central, de la cual se derivan después numerosas consecuencias, precisa que el poder público de una organización supranacional ha de estar legitimado democráticamente de manera que esta legitimidad sigue teniendo que ser primordialmente concedida o bien por los pueblos de los Estados miembros o bien por sus Parlamentos nacionales.

Este resultado es en lo esencial correcto. Los Estados miembros siguen soportando frente a sus ciudadanos y también en el plano de la responsabilidad (estatal) internacional una responsabilidad total y última por aquello que la Unión realiza. Esto excluye, de momento, que el papel que normalmente es propio de un legislador único y está encomendado a los Parlamentos se atribuya exclusivamente al Parlamento Europeo como institución europea. Por ello, no se puede lamentar, por un lado, la progresiva pérdida de poder normativo de los Estados y, a la vez, propugnar un refuerzo sustancial de los derechos del Parlamento Europeo. El Consejo de la Unión tampoco puede suplir a los diferentes Parlamentos. El tan frecuentemente denostado déficit democrático de la Comunidad Europea —en tanto esté presente— no estriba tanto en el hecho de que el Parlamento Europeo disponga de demasiado pocas competencias, sino en la particularidad

(76) V. GÖTZ: *loc. cit.* (nota 3), pág. 1084; A. WEBER: *loc. cit.* (nota 3), págs. 56-57.

de que los Parlamentos nacionales no puedan o no quieran ocuparse —o tan sólo puedan hacerlo de manera muy limitada— de lo que hacen o dejan de hacer en Bruselas unos ministros que son responsables frente a esos Parlamentos (77).

Bajo esta premisa el nuevo concepto de Unión de Estados (*Staatenverbund*) introducido por el Tribunal Constitucional federal en el contexto de la integración europea describe también correctamente el estado de cosas de que la Unión Europea y las Comunidades son una Unión de Estados cimentada sobre una base de Derecho Internacional Público. Puede discutirse, al respecto, si realmente era preciso buscar un nuevo concepto o si hubiera podido ser suficiente con el ya acreditado concepto de «Comunidad» (78). Ni «Unión de Estados» ni «Comunidad» ni «Unión» son conceptos jurídicos de los que puedan derivar consecuencias jurídicas directas. El concepto jurídico decisivo es el de «principio democrático», del cual el propio Tribunal Constitucional también extrae sus conclusiones. A este respecto, sí hay que reconocer al Tribunal Constitucional que, en la medida de lo posible, ha sacado sus conclusiones sobre la noción de considerar que en una Unión de Estados mediatizada por su estructura interestatal la realización de este principio opera necesariamente de forma diferente que en un Estado federal.

De la estructura interestatal de la Unión Europea se deriva también que la ampliación de las competencias comunitarias sea únicamente posible mediante una modificación de los tratados y con participación de los Parlamentos nacionales. Pero a partir de esta correcta reflexión inicial el Tribunal Constitucional llega a otras conclusiones que resultan demasiado extensivas y no totalmente ponderadas por lo que a sus consecuencias respecta. El Tribunal reclama que, en el futuro, al interpretarse por las instituciones y órganos de la Comunidad las competencias de los tratados comunitarios, se diferencie fundamentalmente entre la asunción de una competencia soberana atribuida de forma limitada y la revisión de los tratados, de manera que la interpretación de los tratados no pueda equipa-

---

(77) En este sentido ya se había pronunciado T. STEIN: «Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* 53 (1994), págs. 27 y ss., especialmente pág. 32.

(78) Especialmente crítico frente al concepto de «Unión de Estados» se muestra H. P. IPSEN: «Zehn Glossen zum Maastrich-Urteil», en *Europarecht*, 1994, págs. 1 y ss., particularmente pág. 8.

rarse en cuanto a su resultado a una ampliación de lo contenido en ellos. Bajo esta afirmación parece latir el reproche, no declarado expresamente, de que las instituciones de la Comunidad no siempre han respetado esta diferenciación entre interpretación y ampliación, sino que han caído en una interpretación dinámica que ya no está cubierta por la base jurídica de los tratados. No se aportan, sin embargo, ejemplos de ello y el mismo Tribunal Constitucional federal ha considerado en el pasado que, por ejemplo, la jurisprudencia del TJCE sobre una parcial eficacia directa de las directivas sí queda cubierta por el programa de integración (79). Posiblemente, el Tribunal tenga ahora en mente la sentencia del TJCE recaída en el asunto *Francovich* (80) en materia de responsabilidad estatal por la falta de transposición de directivas, a propósito de la cual puede, efectivamente, discutirse si no han sido sobrepasados por el TJCE los límites de la creación judicial de Derecho (81).

Pero, de manera general, se choca aquí, en primer lugar, con la gran dificultad práctica de diferenciar entre una interpretación que se mantenga todavía dentro del marco del Tratado y otra que ya lo supere.

Más delicado resulta aún que el Tribunal establezca que los órganos del Estado alemán tendrían un impedimento de índole jurídico-constitucional para aplicar en Alemania actos jurídicos que no se mantuvieran ya dentro del marco del Tratado. Sin duda, no puede pensarse con ello —y ciertamente no se piensa— que en el futuro cualquier autoridad administrativa alemana, en virtud de un examen jurídico propio y, a la postre, también según su propia apreciación, pueda ignorar actos jurídicos emanados de la Comunidad. El mismo Tribunal Constitucional se reserva al respecto un derecho de decidir en última instancia si determinados actos jurídicos procedentes de las instituciones y órganos europeos se mantienen dentro de los límites marcados por los derechos soberanos que se les han atribuido o si, por el contrario, los rebasa. Pero esa tampoco puede ser la solución. Los tratados y particularmente el artículo 164 TCE han creado a través del TJCE una instancia decisoria central cuya función jurisdiccio-

(79) BVerfGE 75, 220.

(80) TJCE as. C 6/90 y C 9/90 (FRANCOVICH *et al.*), Rec. 1991, pág. I-5357.

(81) Cfr. de entre la multitud de comentarios existentes sobre esta sentencia R. CARANTA: «Government Liability after Francovich», en *CLJ* 52 (1993), págs. 272 y ss.; A. CARVELUTTI: «L'arrêt Francovich Bonifaci», en *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, págs. 187 y ss.; S. SCHLEMMER-SCHULTER/J. UKROW: «Haftung des Staates gegenüber dem Marktbürger für gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten», en *Europarecht*, 1992, págs. 82 y ss.

nal también incluye el decidir sobre el alcance de las competencias concretas derivadas del Tratado y cuya función jurisdiccional también conlleva el que se acepten aquellas sentencias que resulten erróneas o sean vistas como tales. En este caso, tal sentencia del TJCE también habría de ser aceptada por el Derecho Constitucional alemán y por el Tribunal Constitucional federal.

Mas esto tampoco puede ser considerado la solución global al verdadero problema. Con una gran dosis de fantasía y, por tanto, también desde un plano muy teórico podríamos imaginarnos el supuesto en que, en una determinada materia, la Comunidad sobrepasara manifiestamente su ámbito competencial por mayoría de sus miembros. El hecho de que lo respalde una mayoría no puede subsanar la violación competencial existente, pues tal exceso competencial sería equiparable a una revisión o a una ampliación de lo contenido en el tratado que, como tal, requeriría la unanimidad y la participación de los Parlamentos nacionales. Si un caso semejante se viera sometido al TJCE y éste confirmara la legalidad competencial sin atender al manifiesto exceso competencial, se daría la impresión de que el TJCE, como institución comunitaria, habría decidido «en interés propio». Y ello ya no estaría cubierto por el artículo 164 TCE. Por otra parte, tampoco podría ser el Tribunal Constitucional alemán quien adoptase, por su lado, una decisión vinculante. En un caso semejante la Comunidad se vería, más bien, forzada a recurrir a sus orígenes de Derecho Internacional Público. Un conflicto competencial de la magnitud señalada sería un conflicto sobre la interpretación de determinadas disposiciones del Tratado que iría más allá del ámbito de aplicación del artículo 164 TCE. Se trataría de un conflicto entre aquellos Estados que respaldan el acto jurídico competencialmente lesivo y aquellos que rechazan la existencia de una ilegalidad competencial. En una caso semejante sería menester recurrir a un mecanismo de Derecho Internacional Público para la resolución de conflictos, a un mecanismo sobre el que los Estados pudieran ponerse de acuerdo o sobre el que, acaso, ya se hayan puesto de acuerdo (82) y el cual podría por ejemplo desembocar en un recurso ante el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya.

(82) Resultaría imaginable, por ejemplo, una aplicación del convenio Europeo para la solución pacífica de conflictos de 29-4-1957 (UNTS, vol. 320, págs. 243 y ss.), el cual hasta el momento realmente ha disfrutado tan sólo de una vida aparente (cfr. al respecto T. STEIN: «Die regionale Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen», en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 47 (1987), págs. 95 y ss., particularmente págs. 97-98.

Las referencias del Tribunal sobre la posibilidad de abandonar la Unión Europea también han provocado una viva controversia. En los primeros comentarios de prensa fue interpretada la sentencia en el sentido de que el Tribunal Constitucional federal había confirmado el derecho de la República Federal de Alemania a abandonar, bajo determinadas condiciones, la Unión. Una más profunda interpretación de la sentencia no justifica esta recriminación. En uno de los pasajes, el Tribunal hace alusión a la posibilidad de que «los Estados miembros» pudieran volver a revocar mediante un acto en contrario la pertenencia a la Unión. Ello no hace sino reflejar las reglas generales del Derecho internacional de los tratados, las cuales permiten el *actus contrarius* con la consecuencia de que los Estados también pueden suprimir de mutuo acuerdo un tratado que previamente habían adoptado entre ellos (83). El considerar que la eventual irreversibilidad fáctica de la integración europea deba llevar consigo también su irrevocabilidad jurídica nunca ha sido correcto. En otro momento de la sentencia, concretamente al referirse a la Unión Monetaria, se refiere el Tribunal de nuevo a «la disolución de la Comunidad». Pero también aquí el contexto pone claramente de manifiesto que el Tribunal lo considera tan sólo para el caso en que los criterios establecidos por la propia Unión para el acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria no se alcanzaran o bien no se respetaran. En un supuesto semejante un Estado tendría, en virtud del principio *clausula rebus sic stantibus* y del Derecho internacional sobre los tratados, la posibilidad de desligarse del tratado (84).

Otra cuestión bien diferente es que el abandono unilateral de la Unión por un Estado no se trate de un caso de secesión de una Federación de Estados o de alta traición, sino únicamente de un incumplimiento de un tratado, el cual no estaría cubierto por el Derecho pero sí por la soberanía subsistente del Estado miembro (85). Correlativamente, un Estado miembro de la Unión que quiera separarse de ella unilateralmente y sin la posibilidad de alegar una causa reconocida de denuncia del tratado, habrá de cargar después con las correspondientes consecuencias jurídicas y fácticas.

Una vieja controversia entre el Tribunal Constitucional alemán y el TJCE que se tenía por superada parece, sin embargo, que vuelve a aflo-

---

(83) En este mismo sentido se pronuncia J. A. FROWEIN: *loc. cit.* (nota 3), pág. 10.

(84) Cfr. también C. TOMUSCHAT: *loc. cit.* (nota 3), pág. 495.

(85) T. STEIN: *loc. cit.* (nota 77), pág. 33.

rar, concretamente aquélla sobre la protección de los derechos fundamentales frente a actos de la Comunidad. Al menos es evidente que el «acuerdo definitivo de paz» entre el Tribunal Constitucional y el TJCE quizá fuera solamente un «alto el fuego». En la decisión *Solange II* (86) el Tribunal Constitucional no había renunciado a su competencia de control frente a actos de las Comunidades Europeas en relación a la protección de los derechos fundamentales (lo cual tampoco podría, ya que le ha sido atribuida esa labor de protección a través de la Constitución), pero sí había afirmado que no ejercería su competencia mientras el TJCE garantizase de forma general una protección suficiente de los derechos fundamentales. Ya en su tiempo, esta frase de la sentencia *Solange* planteó la cuestión de si el Tribunal Constitucional federal también permanecería inactivo en un concreto caso extremo de violación de derechos fundamentales en el que el TJCE por las causas que fuere no ofreciera una protección jurídica suficiente (87). En el período de tiempo intermedio el Tribunal Constitucional ya había anunciado en una ocasión que bajo determinadas circunstancias también podría declarar admisible un caso particular, aunque no se pusiera reparos a la protección de los derechos fundamentales que ofrece el TJCE de manera general (88). Ahora, el Tribunal Constitucional afirma que él asegura a los habitantes de Alemania «de manera general» y a través de su competencia una eficaz protección de los derechos fundamentales, la cual se hace también extensible frente al poder soberano de las Comunidades, y que ejerce su jurisdicción sobre la aplicabilidad del Derecho Comunitario derivado en Alemania en una «relación de cooperación» con el TJCE, por cuanto este último garantiza la protección de los derechos fundamentales en cada caso particular y, por ello, el Tribunal Constitucional alemán puede limitarse a garantizar de modo general un nivel de derechos fundamentales irrenunciable (89). En otro momento se dice que el TJCE y «en su defecto» el Tribunal Constitucional federal garantiza una protección jurídica suficiente de los derechos fun-

---

(86) BVerfGE 73, 339.

(87) T. STEIN: «Umgekehrt! Bemerkungen zum "Solange II"-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts», en *Libro homenaje a Wolfgang ZEIDLER* (1987), págs. 1711 y ss., particularmente pág. 1725.

(88) Cfr. decisión del Tribunal Constitucional federal de 12-15-1989 sobre la directiva de la CE sobre etiquetado del tabaco (publicada en EuGRZ, 1989, págs. 339-340).

(89) Sentencia B.2.b).

damentales (90). En realidad, parece que éste se erige en todo caso como última instancia y que ello no se hace dentro de una relación entre instancias de igual rango, sino en una relación en la que el Tribunal Constitucional federal vigila o controla al TJCE (91). Con ello podría encenderse un día de nuevo la vieja controversia sobre la primacía del Derecho Comunitario frente a todo Derecho nacional, incluidos los derechos fundamentales contenidos en la Constitución.

Por otra parte, es preciso ver con toda claridad que ya en su momento la decisión *Solange I* provocó una especial dedicación del TJCE en el ámbito de los derechos fundamentales. Si partimos del supuesto que en la práctica no se llegará a un control del TJCE por el Tribunal Constitucional federal, pero se consigue a través de la sentencia-Maastricht que el TJCE garantice la protección de los derechos fundamentales no sólo de una manera general y genérica, sino asumiendo cada caso particular, entonces este giro constatado en la sentencia del Tribunal Constitucional podría cumplir su objetivo, incluso aunque realmente opere de forma poco amigable frente al TJCE.

Globalmente, la sentencia no es «excesivamente pro integración» (92), pero tampoco marca un *stillstand* (93) de la integración ni mucho menos exige un retroceso. Sí deja empero perfectamente claro que para una ulterior integración que supere el grado actual o bien habrá que fijar un objetivo claro que se discuta públicamente o bien habrá que conformarse de manera igualmente clara con lo ya conseguido. En todo caso, tras esta sentencia ya no se puede entrar al Estado federal europeo a hurtadillas y por la puerta trasera; realmente tampoco se podía antes.

De la cautela con que el Tribunal Constitucional federal maneje en el futuro los citados principios que recoge su sentencia dependerá en gran medida que la sentencia sea susceptible de, a través de la asunción de competencias nacionales de control, frenar de manera peligrosa el grado de integración (94).

---

(90) Sentencia B.2.c5).

(91) En este mismo sentido M. ZULEEG: *loc. cit.* (nota 3), pág. 1.

(92) Vid. V. GÖTZ: *loc. cit.* (nota 3), pág. 1086.

(93) Vid. K. M. MEESSEN: *loc. cit.* (nota 3), pág. 554.

(94) A. BLECKMANN/S. U. PEIPER: *loc. cit.* (nota 3), pág. 970, hablan de «prieto corsé» para las futuras acciones de la Comunidad.



## RÉSUMÉ

Jamais avant la Cour constitutionnelle fédérale n'a rendu une décision de principe concernant les rapports entre l'intégration européenne et la constitution allemande aussi prononcée que celle à propos du Traité de Maastricht. La Cour s'en réfère à l'Union européenne comme un «groupement d'Etats» et ne se prononce pas au sujet de l'admissibilité d'un Etat fédéral européen sur la base de la constitution allemande. Le point central de la décision de la Cour réside en ce que le pouvoir public d'une organisation supranationale doit lui aussi se fonder sur la légitimisation démocratique et que, vu l'état actuel de l'intégration, cette légitimisation doit en premier lieu émaner des peuples des Etats-membres et des parlements nationaux. La décision de la Cour constitutionnelle souligne que l'interprétation des compétences de la Communauté ne doit pas adopter le caractère d'une modification du Traité, et elle y rallie l'argument problématique que des actes légaux qui se fondent sur une interprétation des compétences communautaires dépassant les limites du Traité n'ont pas force obligatoire pour les organes publics allemands. Il paraît qu'au surplus la Cour refusera à l'avenir de laisser la protection des droits fondamentaux contre des actes de l'Union européenne à la seule Cour de Justice des Communautés. Dans son ensemble favorable à l'intégration. Toutefois cela ne veut pas dire non plus qu'elle mènera forcément à un ralentissement de l'intégration si à l'avenir les compétences nationales de contrôle réclamées dans la décision sont appliquées avec réserve.

## ABSTRACT

The Maastricht Judgment of the German Federal Constitutional Court is its so far most fundamental decision on the relationship between European Integration and German Constitutional Law. The Court characterises the European Union at its present stage as a «compound of States» («Staatenverbund»); whether Germany could become part of «United States of Europe» on the basis of the existing German Constitution, is left undecided. The crucial dictum in the judgement is that also the public power of a supranational organisation is in need of democratic legitimation, and that at the present state of integration that legitimation has to be provided primarily by the peoples of the Member States and their national Parliament.

In the judgment the Court stresses that a progressive interpretation of the Community's competences shall in no case amount to an amendment of the Treaty, and goes on to say that legal acts of the Community would not be binding upon German authorities if they are based on an interpretation which oversteps the boundaries of the Treaty. It also appears that the Court is no longer prepared to leave the protection of human rights vis-à-vis acts of the Union entirely and exclusively to the ECJ, a fact that is more revealed than hidden by term «co-operation». As a whole, the judgement is not without exception favourable to integration, but on the other hand it will not necessarily lead to a stand-still of integration if the national control over the integration process, which the Court claimed at least for itself, will be exercised with caution and restraint.

