

LA EUROPEIZACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES NACIONALES EN FUNCIÓN DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

THE EUROPEANISATION OF NATIONAL CONSTITUTIONS IN LIGHT OF THE CONSTITUTIONALISATION OF THE EUROPEAN UNION

Ylenia Maria Citino

Becaria de Investigación en Derecho Público, Università Luiss Guido Carli

[resumen](#) - [abstract](#)

[palabras claves](#) - [key words](#)



"ReDCE núm. 41. Enero-Junio de 2024"

XX aniversario de la ReDCE. La construcción de Europa.

SUMARIO

1. Introducción.

2. Las ampliaciones de la Unión Europea bajo el prisma de las constituciones nacionales.

3. Continúa el impulso constitucionalizador tras 1994.

4. Las cláusulas europeas en los Estados solicitantes de adhesión.

5. El valor de las enmiendas constitucionales relacionadas con la integración en la UE.

6. Consideraciones finales: ¿El reconocimiento constitucional del proceso de integración europea da lugar a una identidad constitucional euro-nacional?



[Volver](#)

1. INTRODUCCIÓN. ↓

La cuestión sobre la relación entre las constituciones nacionales y los Tratados europeos, cuyo valor constitucional es ampliamente reconocido[01], no solo abarca el ya debatido asunto sobre el respeto a las identidades nacionales y constitucionales de los Estados miembros, sino también a la fuente de legitimación de la integración en la UE. De hecho, esta fuente es doble: Desde la perspectiva del derecho interno, en muchos casos puede constatarse la legitimación constitucional de la membresía; mientras que, desde la perspectiva del derecho internacional, es importante recordar que la fuente de legitimación se encuentra únicamente en el proceso de ratificación de los Tratados, aun cuando, la justificación del derecho internacional sea profundamente distinta de la del derecho nacional[02]. En este ensayo, adoptaremos una perspectiva nacional para examinar, a través del método comparativo, las normas que, en las distintas constituciones de los Estados miembros, regulan sus relaciones con el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

En un contexto en el que las crisis políticas y financieras, así como los conflictos armados peligrosamente cercanos al territorio de la Unión Europea representan amenazas en su seno, y ponen a prueba la estabilidad de su orden, parece aún más importante comprender cuáles pueden ser los efectos de la europeización de las constituciones; entendiendo esta europeización, como aquellas dinámicas de enmienda constitucional que están destinadas a incluir referencias —más o menos prescriptivas— referidas al reconocimiento o fortalecimiento de la integración del país en la unión supranacional.

Finalmente, también debe considerarse la existencia de Estados miembros en los que, aunque obviamente existió un acto de ratificación, no hubo durante mucho tiempo

ningún cambio constitucional. Así, tanto entre los Estados fundadores como entre los Estados que se han incorporado más tarde, existen ejemplos de adhesión que inicialmente no estaban respaldados por ninguna cláusula de transferencia de competencias a las Comunidades. Ese fue el caso de Bélgica, cuya adhesión fue probablemente inconstitucional desde el punto de vista del derecho nacional, al menos hasta la reforma de 1970. También fue el caso de Portugal, que ingresó en la Unión Europea sin ninguna norma constitucional que se lo permitiera, y adoptó un artículo europeo (el art. 7.5) solo con la reforma de 1989. Además, Italia, así como los otros cuatro Estados fundadores (con la excepción de Luxemburgo, que ratificó los tratados por mayoría de dos tercios) aprobó mediante ley ordinaria los proyectos de ley de autorización para la ratificación del Tratado de París de 1951, que fundó la CECA (L. 25 junio 1952, n. 766) y del Tratado de Roma del 1957, que fundó la CEE y la CEEA (L. 14 octubre 1957, n. 1203). Esto planteó un problema adicional: los Tratados constitutivos de las Comunidades ocuparon un lugar formal en el ordenamiento jurídico italiano, en pie de igualdad con las fuentes primarias y, por consiguiente, el Derecho comunitario derivado no podría operar sobre la legislación nacional posterior[03].

En esta contribución se examinará la cuestión de la oportunidad de constitucionalizar, aunque sea tardíamente, la pertenencia de un Estado a la Unión Europea, y de qué efecto podría tener dicha europeización de la constitución, en términos del fortalecimiento de la participación en la UE. Con este propósito, se llevará a cabo un análisis comparativo de las cláusulas europeas presentes en las constituciones de los Estados miembros[04]. A continuación, se identificarán posibles cláusulas europeas en las constituciones de Estados, que aún no son miembros de la UE. Por último, tomando como ejemplo dos casos concretos —la reciente reforma de la Constitución de Luxemburgo y la persistente ausencia de reforma de la Constitución italiana— se evaluará si (y en qué medida) un acto de constitucionalización de la membresía puede ser imperativo desde la perspectiva del desarrollo de lo que se propone denominar “identidad constitucional euro-nacional”.

2. LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA BAJO EL PRISMA DE LAS CONSTITUCIONES NACIONALES. ↓↑

Aunque se han formulado diversas teorizaciones para distinguir las posibles tipologías de cláusulas de integración europea contenidas en las constituciones[05], falta, sin embargo, una reconstrucción de las distintas etapas históricas de la ampliación de la UE, que también tenga en cuenta algunos de sus más recientes avances.

El concepto de soberanía es un dogma del Estado moderno. Entendida tanto en su perfil interior (monopolio estatal de la fuerza) como en su perfil exterior (independencia y autonomía estatal con respecto a otros Estados), la soberanía ha sido puesta a prueba por el proceso de integración europea. La aparente antinomia que parece surgir en la comparación entre el dogma de la soberanía externa y la progresiva transferencia de porciones de esta a instituciones supranacionales se recompone considerando el principio de "apertura" a la dimensión internacional[06]. Este principio es un componente esencial de las constituciones occidentales y, sobre todo, europeas, e implica que la apertura del ordenamiento jurídico nacional no se lleva a cabo de forma absoluta, sino que está condicionada a la existencia de ciertas limitaciones.

Cuando los Estados fundadores voluntariamente cedieron parte de sus prerrogativas soberanas al crear las tres comunidades europeas, confiaron en diferentes disposiciones constitucionales preexistentes. Estas representaban el ablandamiento de la soberanía estatal frente al proceso de internacionalización de las constituciones modernas, a su vez fruto de las tendencias del derecho constitucional de los años treinta[07].

Así, en una fase temprana, Francia, Alemania e Italia legitimaron la creación de las Comunidades mediante la delegación de poderes soberanos haciendo uso de las previsiones constitucionales de después de la Segunda Guerra Mundial, que permitían la participación del Estado en los organismos internacionales, y también limitaciones de la soberanía con transferencia de competencias al nivel extraestatal[08]. Estas disposiciones genéricas también habrían permitido a los futuros Estados aspirantes adquirir la condición de miembros de la UE, sin tener que emprender reformas constitucionales tempranas, ya que las cláusulas mencionadas permiten la apertura de la Constitución a formas internacionales de cooperación[09].

Por el contrario, los tres países del Benelux no tenían previsiones similares, y tuvieron que acudir a posteriores enmiendas constitucionales para permitir limitaciones a su soberanía: los Países Bajos en 1953[10], Luxemburgo en 1956 y Bélgica en 1970[11].

Los sucesivos miembros de la Unión Europea han procedido de manera diferente a la revisión de sus constituciones, incluyendo una o más normas con la finalidad de conformar su ordenamiento al hecho de la adhesión a la Unión Europea, y consentir que los actos jurídicos europeos surtan efecto en el ordenamiento nacional.

En 1973 se formalizaron los procesos de adhesión destinados a la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Dinamarca nunca ha modificado su constitución como consecuencia de su pertenencia a la UE[12]; y el Reino Unido, como sabemos, tiene una constitución no codificada cuya elasticidad, si no ha facilitado, al menos, no ha obstaculizado el proceso del Brexit. Solo la Constitución irlandesa contenía una cláusula que autorizaba la pertenencia a la Unión Europea (art. 29), insertada antes de que el procedimiento de adhesión fuera efectivo (en 1972).

La adhesión de Grecia en 1981 no fue seguida de ninguna modificación constitucional, y se basó en el artículo 28 de la Constitución de 1975, que establece que pueden conferirse competencias a las organizaciones internacionales. Solamente en 2001, a raíz de la crisis financiera y el riesgo de Grexit, el artículo 28 se complementó con una cláusula interpretativa, según la cual, dicha norma constituye la base para la participación del país en el proceso de integración europea.

Con la tercera ampliación de la Unión Europea, en 1986 se ratificaron los tratados por los que el Reino de España y la República Portuguesa entraron oficialmente a formar parte de las Comunidades Europeas. Portugal había modificado su Constitución en 1982, introduciendo en el artículo 7 un apartado 6, que permite, en determinadas condiciones, celebrar acuerdos para el ejercicio conjunto o a través de las instituciones europeas de atribuciones que incrementen el proceso de integración. La Constitución española ha sido modificada sólo dos veces desde su promulgación en 1978. Ambas enmiendas fueron impulsadas por el proceso de integración europea. La primera modificación constitucional tuvo lugar en 1992, y se consideró necesaria para ratificar el Tratado de Maastricht, y facilitar el sufragio pasivo de los ciudadanos europeos en las elecciones locales[13]. La segunda enmienda constitucional se promulgó en septiembre de 2011 en el contexto de la crisis europea, para incorporar la norma del presupuesto equilibrado y las limitaciones a la deuda pública y el déficit (artículo 135). Sin embargo, no hay una cláusula constitucional de integración, a saber, que reconozca la pertenencia de España a la UE.

3. CONTINÚA EL IMPULSO CONSTITUCIONALIZADOR TRAS 1994. ↓ ↑

A partir del Acta Única Europea de 1986 y, sobre todo, del Tratado de Maastricht de 1993, ambos hitos significativos en la integración europea, comienza a surgir la noción de que únicamente las leyes ordinarias de autorización, acompañadas de simples referencias textuales en las Constituciones, no serían suficientes para sostener el peso de la integración en Europa. Por el contrario, entre los académicos se discutía si sería más apropiado proceder con oportunas reformas constitucionales[14]. De esta manera, la integración europea habría obtenido una mayor legitimidad derivada de las amplias mayorías en los procedimientos de reforma constitucional[15] y, en algunos casos, de los referendos populares. Las enmiendas de esta época prevén, de hecho, una mayor procedimentación de la cesión de soberanía, y regulan varios aspectos de la adhesión de manera detallada.

La transformación inspirada en el federalismo, que entró en vigor con el Tratado de Maastricht de 1993, implicó que algunos Estados miembros insertaran una referencia textual más sólida. Francia y Alemania aprobaron así sus disposiciones europeas introduciendo, respectivamente, los artículos 88.1 a 88.5 de la Constitución de 1958 y el artículo 23 de la Ley Fundamental. En Francia, mientras que la Constitución de la Cuarta República de 1946 autorizaba al presidente de la República a ratificar los Tratados de las Comunidades Europeas con el consentimiento del Parlamento, la Constitución de la Quinta República de 1958 tuvo que ser ampliamente ajustada. Así, en 1992 se introdujeron una serie de enmiendas con los nuevos artículos 88-1 a 88-4, creando un nuevo título sobre “las Comunidades Europeas y la Unión Europea” en la Constitución. Después de esta primera revisión, la Constitución francesa fue cambiada otras cinco veces para alinear su estructura con la arquitectura europea en desarrollo. El objetivo de las normas de procedimiento francesas es permitir que, en todas las transferencias de soberanía posteriores al 1 de julio de 2004, sea tomada en cuenta la opinión del Parlamento, y la de los ciudadanos mediante referéndum.

Por el contrario, la cláusula de integración permite a Alemania participar en el desarrollo de la UE, tanto a nivel central como a nivel de los Länder. Por ello se requiere el

consentimiento del Bundesrat para transferir poderes soberanos a las instituciones supranacionales. Además, el artículo 23 contiene una enumeración de contralímites expresos que condicionan la entrada del Derecho de la UE en el ordenamiento jurídico alemán.

Ambas cláusulas, la francesa y la alemana, sirvieron de inspiración para varios países en una fecha posterior.

Ya hemos mencionado que, en la Constitución belga, se introdujo en 1970 el artículo 34 para establecer una base jurídica para la adhesión de Bélgica a las organizaciones supranacionales en general. En 1993, con ocasión de la cuarta reforma estatal que convirtió a Bélgica en un Estado federal, se introdujeron tres enmiendas relacionadas con la integración europea. Fue durante ese proceso, en el que, por primera vez, el término supranacional apareció en la Constitución. A pesar de ello, la Constitución belga no incluye una cláusula específica que vincule su integración en Europa.

En 1994, se llevó a cabo la cuarta ampliación, con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, que no se completó hasta la ratificación del Tratado de Maastricht en 1995. Austria, tras el resultado positivo de un referéndum popular en 1994, procedió a una “revisión total” de su Constitución mediante la inserción de un título específico sobre la Unión Europea (artículos 23a-23k) que preveía las modalidades de participación del país en la Unión.

La Constitución finlandesa carecía de una disposición constitucional que permitiese limitar la soberanía, o transferir competencias a organizaciones internacionales. A pesar de que se consideraba que el Tratado de Adhesión estaba en conflicto con la Constitución, no se consideró necesaria ninguna modificación de la Constitución para que Finlandia pudiera adherirse a la UE. En consecuencia, el Tratado de Adhesión se incorporó a la legislación finlandesa mediante una ley singular (la Ley No. 1540 de 1994), aprobada por una mayoría de dos tercios en el Parlamento. Solo después de algunos cambios en la Ley Constitucional de 1919 se consideró la reforma necesaria, por lo que en 2011, el capítulo 1.1.3 fue modificado detallando que Finlandia es un Estado miembro de la Unión Europea.

En cuanto a Suecia, la solicitud de adhesión a las Comunidades se había presentado en 1961, y ya en 1964 una reforma constitucional había incluido la posibilidad de transferir poderes de decisión a las organizaciones internacionales, por razones de cooperación para la paz. Si se hubiera deseado, esta disciplina, prevista en el Capítulo 10, Art. 7-10 del

Instrumento de Gobierno, habría sido suficiente para el ingreso de Suecia. No obstante, se decidió incluir una norma sobre la pertenencia a la Unión mediante una enmienda en 1995.

Tras la caída del muro de Berlín, muchos Estados del bloque comunista decidieron adherirse a la Unión, y prepararon sus constituciones con este fin. En 2004, la “Gran ampliación” tuvo lugar, con la incorporación de la República Checa, Chipre, Estonia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

La República Checa y Polonia nunca han incluido enmiendas referidas a la Unión Europea, y su adhesión se basa únicamente en las antiguas cláusulas de apertura internacional. Eslovaquia ya había preparado su ingreso en la Unión Europea en 2001, con una importante enmienda a la Constitución de 1995, que luego fue confirmada por un referéndum en 2003. La Constitución eslovaca contiene una norma que reconoce el Derecho internacional (art. 1), y una norma que reconoce la primacía del Derecho europeo (art. 7.2). Estonia, Hungría, Letonia y Lituania también modificaron sus constituciones en 2003. En particular, en Letonia se ha constitucionalizado la necesidad de recurrir al referéndum, mientras que en Lituania la pertenencia a la Unión Europea se ha constitucionalizado por referencia a una ley constitucional externa.

Entre los Estados insulares, Chipre no aprobó la Quinta Enmienda de la Constitución para ajustar su pertenencia a la UE hasta 2006; mientras que Malta decidió enmendar su Constitución, mediante la aprobación de una ley especial, referida a la Unión Europea (2003 European Union Act) un año antes de unirse a la UE. Cabe señalar, sin embargo, que este artículo no representa un compromiso permanente con la adhesión a la Unión Europea, ya que el mismo, dada la amplia controversia política que caracterizó su redacción, puede ser modificado por mayoría simple.

La entrada de Bulgaria y Rumanía se concretó en 2007 (Sexta ampliación). La Constitución de Bulgaria de 1991 ha sido modificada cinco veces para permitir que el país se adhiriera a la Unión Europea. La cláusula de integración europea (art. 4.3) fue introducida en 2005 y, aunque tiene un contenido meramente declamatorio, es ampliamente considerada como el fundamento de la primacía del derecho europeo, y de la transferencia de parte de la soberanía nacional. Con vistas a la adhesión a la UE, la Constitución de Rumanía de 1991 también fue modificada en 2003, para articular el principio de la integración euroatlántica. En particular, la Constitución prevé mayorías cualificadas para la transferencia de poderes

soberanos a instituciones supranacionales.

Croacia ingresó a la Unión Europea en 2013, después de que se celebrara y aprobara mediante referéndum, tal y como lo exige la constitución (art. 142). La enmienda constitucional que allanó el camino europeo del país fue adoptada tres años antes de la adhesión efectiva. La revisión establece las bases legales para la membresía croata en la UE (art. 143), regula el estatus del derecho de la UE en el orden legal nacional y proporciona fundamentos legales para la transferencia de poderes constitucionales.

A tenor de esta breve reconstrucción, podemos sostener dos conclusiones. Por un lado, históricamente, la europeización de las constituciones se ha manifestado con la aprobación de tratados que implican un avance en el federalismo europeo —como en el caso de los países de la Gran Ampliación— o en respuesta a crisis financieras o políticas que podrían poner en riesgo la integración europea misma. Este fue el caso de la Constitución griega y de la eslovena, cuyo Art. 148 contiene una regla fiscal general introducida en 2013 para cumplir con las obligaciones del Tratado de estabilidad, a los que también hay que añadir las enmiendas más recientes de la Constitución española. Sin embargo, sigue habiendo países como Dinamarca, la República Checa, Países Bajos, Polonia y la propia Eslovenia, que aún no mencionan en sus constituciones a la Unión Europea, y el proceso de integración se asienta sobre los frágiles cimientos de las normas sobre relaciones internacionales.

4. LAS CLÁUSULAS EUROPEAS EN LOS ESTADOS SOLICITANTES DE ADHESIÓN.

Un fenómeno sumamente interesante que merece atención es el de las enmiendas constitucionales realizadas con el propósito de facilitar la adhesión a la Unión Europea por parte de los países candidatos. Hemos apreciado esta dinámica en los países ya integrados, y también podemos trazar una trayectoria similar en los actuales países candidatos. En este contexto, existen dos tipos diferentes de adaptación constitucional.

Primero, es relevante destacar especialmente a dos naciones cuyas constituciones

reconocen a Europa sin hacer mención explícita a las instituciones de la Unión Europea.

La Constitución de Bosnia y Herzegovina de 1995, modificada en 2009, incluye el artículo 5.3, el cual establece que la Presidencia tiene la responsabilidad de representar a Bosnia y Herzegovina en organizaciones e instituciones internacionales y europeas. Asimismo, se encarga de buscar la membresía en aquellas organizaciones e instituciones de las cuales Bosnia y Herzegovina aún no sea miembro. Este enfoque refleja el compromiso de dichos países candidatos con la integración europea, aunque no mencionen explícitamente las instituciones específicas de la Unión Europea en sus textos constitucionales[16].

Además, el artículo 1 de la Constitución de Serbia de 2006 establece que la República de Serbia no solo se fundamenta en el “Estado de derecho y la justicia social, los principios de la democracia civil, los derechos humanos y de las minorías, y las libertades”, sino que también se sustenta en el “compromiso con los principios y valores europeos”.

Un segundo grupo de constituciones, que explicita aún más este compromiso, incluye las de Montenegro y Ucrania. En el caso de Montenegro, su carta magna, adoptada en 2007, dedica el preámbulo a la cooperación en condiciones de igualdad con otras naciones, y a las “integraciones europeas y euroatlánticas”. Además, el artículo 15, destinado a especificar las modalidades de las relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales, no solo confiere a Montenegro la facultad de acceder a organizaciones internacionales, sino que también impone al Parlamento la decisión “sobre la forma de unirse a la Unión Europea”.

El caso ucraniano, en última instancia, reviste una importancia particular. La Constitución de 1996 fue modificada en 2019, para reforzar el curso estratégico del Estado en su búsqueda de la plena membresía de Ucrania en la Unión Europea y la OTAN[17]. Además del nuevo preámbulo, que “confirma la identidad europea del pueblo ucraniano y la irreversibilidad del curso europeo y euroatlántico de Ucrania”, se han incorporado tres artículos de especial relevancia.

El artículo 85 concede al Verkhovna Rada (el Parlamento ucraniano) la competencia para determinar los principios de la política interna y exterior necesarios para llevar a cabo la estrategia de doble membresía. Asimismo, el artículo 102.3 designa al presidente como garante de la implementación del mencionado curso estratégico, mientras que el artículo 116

involucra también al Gabinete de ministros de Ucrania en la responsabilidad ejecutiva del proceso de admisión a la Unión Europea.

Un estudio reciente ha revelado que, en los países ex socialistas, la modificación de los preámbulos con la inclusión de caracterizaciones identitarias ha coincidido con momentos específicos de ruptura histórica y política[18]. De ello se desprende la significancia de las declaraciones preambulares, las cuales consagran la motivación en la base de la adopción de la Constitución, reflejando los antecedentes históricos y sociopolíticos, las raíces, así como los objetivos futuros de la Constitución, resultado del poder constituyente de su pueblo.

5. EL VALOR DE LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN EN LA UE. ↓ ↑

En este punto, es crucial reflexionar sobre el valor de la pertenencia a la Unión Europea. Se trata de saber de si la mera constitucionalización del principio de apertura del ordenamiento a influencias supranacionales e internacionales es suficiente o si, por el contrario, es ineludible europeizar las constituciones mediante artículos que expresen de manera directa la elección política de formar parte de la Unión Europea.

Esta interrogante lleva consigo otra cuestión insidiosa, explorada en las conclusiones de este ensayo: ¿eliminar dichos artículos del ordenamiento jurídico constituye una reforma o una ruptura? De hecho, el tema del Brexit, junto con la muy reciente revolución constitucional en el Gran Ducado de Luxemburgo, ha avivado nuevamente el debate entre los constitucionalistas sobre si la pertenencia a la UE debe ser constitucionalizada[19].

Esta necesidad no torna superfluo el discurso sobre la pertenencia como principio implícito, ya que su ausencia total en las constituciones, evidente en las cartas danesa y neerlandesa, no excluye que la integración sea atribuible como un valor fundamental también en esos sistemas.

En otras palabras, considerar necesaria u oportuna la constitucionalización de la

pertenencia europea no implica sostener que la falta de constitucionalización (o la constitucionalización parcial o ambigua) automáticamente devalúe este principio.

El principio de integración europea, de hecho, podría ya poseer rango constitucional si se demostrara que está incluido en el núcleo esencial e intangible de los valores que inspiran la constitución viva. Valores esenciales e intangibles que inspiran la constitución viva, aunque no se expliciten de forma incontrovertible en alguna de sus normas escritas. La alternativa parece sugerir que la pertenencia a la UE, lejos de estar grabada de forma indeleble en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, es y seguirá siendo, el resultado de una opción política que, como tal, siempre puede cuestionarse en cualquier momento.

Para comprender cuál puede ser el valor de las enmiendas constitucionales relacionadas con la integración en la UE examinaremos ahora los dos ejemplos de cláusulas europeas mencionados al principio de este ensayo. Los dos evidencian —de manera diferente— una aspiración de fortalecimiento de su vocación europea. Por un lado, Luxemburgo indica que no es inútil la inserción de una cláusula de integración, décadas después de la adquisición de la membresía. Por otro lado, Italia enseña que la dimensión europea puede construirse no solamente a nivel constitucional expreso, sino también a través de una jurisprudencia constitucional que aplique ampliamente la norma de apertura ya existente, al margen del repetido intento de actualizar con una enmienda constitucional una interpretación bien establecida. El persistente fracaso de las reformas constitucionales ha contribuido a la cristalización de la interpretación amplia de la Constitución italiana, que hasta ahora se ha revelado suficientemente elástica para abarcar la evolución dictada por el procedimiento de integración.

5.1. El paradigma de la constitucionalización tardía: La reforma de la Constitución luxemburguesa de 2023.

El primer ejemplo de codificación muy reciente de una cláusula europea es el de la Constitución de Luxemburgo, la cual ha experimentado una revisión profunda. El 1 de julio, después de casi dos décadas de debate desde 2005[20], entró en vigor la reforma constitucional de Luxemburgo mediante la ley del 17 de enero de 2023[21]. Esta nueva carta abordó diez capítulos de la Constitución de 1868, modificando o insertando desde cero hasta

69 artículos, y derogando otros 14. La revisión fue tan profunda que muchos argumentaron la inutilidad de mantener la antigua fecha de promulgación, dado ya que la reforma abarcó toda la estructura de la Carta del siglo XIX[22].

Un indicador claro de modernización, ejemplificado por el nuevo artículo 2, identifica al régimen de Luxemburgo, que se rige mediante una democracia parlamentaria en forma de monarquía constitucional, fundamentada en los principios del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos. Esta formulación evoca los valores fundamentales de la Unión Europea, según lo establecido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Sin embargo, la auténtica cláusula europea se encuentra en el artículo 5[23] que, según las intenciones de los redactores, se inspira en las Constituciones alemana y francesa y se ha previsto con el objetivo de “afirmar claramente la adhesión de Luxemburgo al proceso de integración europea”[24]. El precepto dispone que el Gran Ducado de Luxemburgo “participa en la integración europea”. A este le sigue un segundo apartado, que precisa que “el ejercicio de las competencias del Estado podrá transferirse a la Unión Europea y a las instituciones internacionales”. El acto de transferencia no puede producirse por mayoría simple, ya que en su lugar debe aprobarse una ley en las condiciones del apartado 2 del artículo 131 de la Constitución. Se trata de una referencia al procedimiento de revisión constitucional, que contempla una mayoría cualificada[25].

Cualquier futuro acto de transferencia de competencias a la Unión Europea requerirá, por ende, el voto de al menos dos tercios de los diputados en dos deliberaciones, con tres meses de diferencia. En otras palabras, la pertenencia a la UE se ha constitucionalizado.

Algunas críticas relacionadas con el texto del artículo ya fueron señaladas por la Comisión de Venecia en un informe de 2019, emitido en relación con una propuesta de revisión constitucional de 2009, en la que se basa parcialmente la reforma actual[26]. Sin embargo, en el proceso de reforma, algunas de estas críticas no fueron tenidas en cuenta por el legislador luxemburgués. En particular, se ha destacado que el artículo 5 no establece limitaciones a las transferencias de poder, a diferencia de otros países donde se prevén límites en relación con la identidad constitucional del Estado, la protección de los derechos fundamentales, o los poderes soberanos fundamentales del Estado.

También se echa en falta una referencia al principio de eficacia directa y primacía del Derecho de la Unión Europea, en relación con el Derecho nacional, como en las constituciones de los Estados miembros reformadas más recientemente; por ejemplo, el artículo 7 apartado 2 de la Constitución eslovaca de 2001, que establece que “los actos jurídicamente vinculantes de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea tendrán prioridad sobre las leyes de la República Eslovaca”[27].

Antes de la reforma, el artículo 49 bis de la Constitución de Luxemburgo, introducido en 1956, no hacía referencia a Europa y definía la transferencia de soberanía como “provisional”. La carencia de una cláusula europea hasta la fecha no disminuyó el compromiso de Luxemburgo con la integración europea. Como país fundador, siguió un camino común hacia las Comunidades, respetando el procedimiento establecido por la Constitución para la ratificación de tratados internacionales. Por lo tanto, al igual que otros países fundadores, se autorizó la ratificación de tratados por ley ordinaria, respaldándose en las cláusulas de la Constitución para la transferencia de competencias a organizaciones de Derecho internacional[28].

Solo de esta manera se ha permitido la limitación de la soberanía y la cesión de parte de ella a las instituciones supranacionales de la (futura) Unión Europea. Este proceso ha tenido lugar desde el principio, como se mencionó, bajo el signo de un europeísmo convencido. Tanto es así que los tratados básicos y los tratados de adhesión siempre han sido aprobados con mayorías amplias, rozando la unanimidad. Dentro de la Chambre des députés luxemburguesa, muy a menudo, las votaciones han incluido el apoyo de los partidos de la oposición parlamentaria[29].

Más allá del significado histórico de la reforma de 2023 para el país, el caso de Luxemburgo ejemplifica cómo el principio de adhesión a la Unión Europea se arraiga cada vez más en las experiencias constitucionales de los Estados miembros. Esto implica que el reconocimiento histórico, formalizado legalmente a través de las actas de adhesión de los distintos países, no ha vuelto redundantes otras formas de reconocimiento.

Al contrario, ese mismo valor se considera hoy tan relevante que exige su actualización, mediante revisión constitucional, de las constituciones de países que, como Luxemburgo, conservaban hasta ayer las antiguas cláusulas internacionalistas del siglo XIX y, de manera excepcional, no contenían ninguna norma relativa a la dimensión europea.

5.2. *El desafío del artículo 11 de la Constitución italiana como norma de autorización a la integración europea.*

Aunque Italia fue uno de los miembros fundadores de la UE, se produjeron encarnizados debates en el Parlamento, sobre cómo se debía decidir dar contenido jurídico a la adquisición de la condición de miembro de la UE[30]. Durante el debate[31] se enfrentaron, por un lado, quienes consideraban imprescindible recurrir a una ley constitucional; frente a aquellos que, movidos por consideraciones de realpolitik[32], aceptaban la posibilidad de que se procediera mediante una simple ley ordinaria, que autorizara la ratificación de los tratados de adhesión[33]. Realmente, habría sido muy difícil alcanzar la mayoría de dos tercios prescrita por la Constitución para aprobar una ley constitucional, dado que los partidos políticos de izquierda de la época se oponían ferozmente al proceso de integración europea. Frente a esta oposición, también con argumentos científicos muy fuertes[34], Italia no hizo ningún reconocimiento constitucional formal de la UE antes de las reformas de 1999 y 2001[35].

La única opción era apelar al valor permisivo o de autorización contenido en la expresión “limitaciones de la soberanía” del artículo 11 de la Constitución. Así, siempre se ha considerado al artículo 11, como la base legal para la membresía italiana en la UE, que establece que Italia «concuerta, en condiciones de igualdad con los demás Estados, en las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las acciones»[36]. En virtud de su segunda oración, Italia «promueve y favorece las organizaciones internacionales dedicadas a este fin».

Una declaración de este tipo es ciertamente una cláusula de apertura al derecho internacional de tipo tradicional. Así pues, al igual que España, Italia carece de una cláusula europea expresa: ambas Constituciones contienen solamente referencias específicas insertadas en una época posterior, respectivamente, a la fundación o a la adhesión del país a la Unión. Sin embargo, en Italia esta carencia se vio, en cierta medida, reforzada por el fracaso de cualquier intento de incluir un Europa-Artikel siguiendo el modelo de la Constitución alemana o francesa[37].

De hecho, la introducción del artículo 117 párrafo 1 de la Constitución, tras la reforma del Título V en 2001, no ha desplazado la preeminencia del artículo 11. El artículo

afirma que «El poder legislativo es ejercido por el Estado y por las Regiones dentro de los términos establecidos por la Constitución y en cumplimiento de las obligaciones que deriven del ordenamiento comunitario y de los acuerdos internacionales». Para ello, se insistió en la finalidad más limitada del 117, insuficiente para conferir un valor más relevante a la cobertura constitucional dada por el artículo 11.

Esto sería evidente tanto por razones sistemáticas como sustantivas. Por un lado, su ubicación en la segunda parte, que regula el orden territorial de la república italiana, la haría inadecuada como cláusula europea general. Por otro, su contenido reconociendo el efecto de las normas supranacionales e internacionales como limitadoras de la función legislativa estatal no sería suficiente para servir de garantía de alcance general a la entrada del derecho externo.

El artículo 11 de la Constitución ha servido como base legal para la integración en la UE hasta la fecha, gracias a una interpretación evolutiva, que no es forzosamente manipulativa, por parte de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina. En otras palabras, no se comparte la posición de aquellos que consideran que fundamentar la integración europea de Italia solo en la abertura permitida por el artículo 11 es forzado. Su interpretación se ve respaldada por los trabajos preparatorios, que demuestran que la dimensión europea no fue negada desde el principio. Como se sostuvo en escritos anteriores[38], el análisis de los debates en la asamblea constituyente sugiere que la norma ya contenía en germen su vocación europea[39]. Incuestionablemente, en la época de la redacción de la Constitución italiana, las Comunidades Europeas aún no existían. La Constitución italiana entró en vigor el 1 de enero de 1948, pero los cimientos del proceso de integración europea se sentaron solo el 9 de mayo de 1950, con la Declaración Schuman. Sin embargo, el proyecto de crear una unión aduanera y comercial que pudiera, algún día, dar forma al sueño de un federalismo europeo, ya estaba en el aire.

En cualquier caso, una referencia explícita a una incipiente organización europea habría sido desaconsejable porque, como sugiere Cartabia, los delicados equilibrios en las relaciones internacionales de la época estaban inspirados por una considerable prudencia[40].

Por supuesto, la aplicabilidad del artículo 11 para legitimar la autorización de ratificación y la recepción del Tratado CECA, en 1952, no estuvo exenta de críticas, argumentando que de esta manera se habría afirmado una interpretación demasiado amplia de

la norma[41].

Las interpretaciones más recientes del artículo apuntan a comprender sus tres proposiciones de manera unitaria, valorando su texto no solo como principio fundamental dotado de naturaleza enfática, sino también como norma de tipo prescriptivo[42], guía útil para los actores constitucionales. De hecho, se espera que todas las instituciones se sientan inducidas o, al menos, invitadas a perseguir los objetivos del artículo mediante el camino de la integración europea. De lo contrario, un comportamiento en dirección opuesta representaría una regresión de los objetivos de la Constitución.

Llevando esta interpretación al extremo, se llegó a la conclusión de que la oportunidad de integrarse en organizaciones que persigan las finalidades constitucionales indicadas no pertenecería más a las elecciones discrecionales del circuito gobierno-parlamento, sino que sería sustraída a las pasiones políticas del momento. La decisión sobre la adhesión se vincularía, por el contrario, al marco de las opciones «por lo menos incentivadas» por la Constitución[43]. Esta tesis parece estar respaldada por un doble orden de razones: por un lado, la falta de adhesión de Italia a organizaciones como la ONU o la UE ciertamente habría comportado la no realización de las finalidades previstas por el artículo 11 en su integridad; por otro lado, una eventual cesación posterior en la relación de adhesión comprometería la duradera realización de los objetivos constitucionales.

Bajo esta perspectiva, se podría agregar que el debate sobre la constitucionalización de la Unión Europea en Italia continúa hasta el día de hoy, ya que se siguen presentando propuestas de reforma al artículo 11 de la Constitución en cada legislatura[44]. Estas propuestas van en dos direcciones opuestas. Un primer grupo, que podríamos llamar europeísta, busca hacer más clara y estable la posición europea de Italia, insertando un Europa-Artikel a la manera alemana. Un segundo grupo antieuropeo tiende, en cambio, a modificar o abolir los artículos relacionados con la participación de Italia en la Unión Europea, implementando una estrategia destinada a poner la membresía nuevamente en discusión.

Debe destacarse, sin embargo, que a partir de la XIX legislatura (en la cual se observó la formación de un gobierno de centro-derecha, que absorbió en el circuito institucional, además de a las fuerzas moderadas, a las que antes eran la oposición populista, junto con las maniobras de acercamiento de la primera ministra Giorgia Meloni al Partido

Popular Europeo) ya no se han vuelto a presentar los antiguos proyectos de ley de reforma constitucional que abogaban con vehemencia por la salida de Italia de la Unión Europea.

En la actual legislatura, como resultado, hay solo un proyecto relacionado con el art. 11: la propuesta de ley firmada por el diputado De Luca (A.C. 221), presentada nuevamente tras la legislatura anterior. La reforma tiene como objetivo integrar el artículo en cuestión con una referencia directa e inequívoca a la participación de Italia en la Unión Europea. Con este fin, aspiraría expresamente a hacer que la adhesión italiana sea “estratégica, permanente e irreversible”.

6. CONSIDERACIONES FINALES: ¿EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA DA LUGAR A UNA IDENTIDAD CONSTITUCIONAL EURO-NACIONAL?.

Es necesario, en este punto, evaluar si el reconocimiento constitucional del proceso de integración europea da lugar a una identidad constitucional euro-nacional, fruto de las repetidas influencias que la integración europea ha ejercido en el nivel constitucional de los Estados miembros. En verdad, este reconocimiento parece ser sumamente necesario, dado que la integración europea incide en el principio de la separación de poderes en las constituciones nacionales, afectando así al núcleo del derecho constitucional[45].

Pero, es diferente si se pretende considerar esto como un reconocimiento jurídico de una elección política o una protección particular al principio de integración europea dotada de valor constitutivo. En este último caso, podría argumentarse que esto atribuiría a los tribunales constitucionales, un poder de decisión contra cualquier iniciativa anti-europea. Esta segunda opción, como se verá en breve, parecería indicar el desarrollo de una identidad euro-nacional.

En un reciente escrito de Perillo[46], el ex juez del Tribunal de la Unión Europea sostiene que la europeización de la Constitución no sería un acto constitucionalmente revolucionario. Por el contrario, constituiría, según sus propias palabras, un “ajuste” debido

de la Constitución. Una revisión de este tipo permitiría adquirir una “seguridad constitucional” adicional, “sinónimo de libertad democrática” (p. 9), que otorgaría al elector “la certeza de no perjudicar, cualquiera que sea su preferencia de voto, ni sus derechos subjetivos de origen europeo [...] ni la estabilidad institucional de su país”[47].

Según Perillo, la incorporación de una norma abiertamente proeuropea permitiría que un país permanezca definitivamente anclado, a nivel constitucional, al respeto de los principios jurídicos del acervo comunitario y del Estado de derecho de la Unión, como la salvaguardia de la paz, la democracia y la legalidad. Una observación útil para otros países en los cuales aún no están presentes las cláusulas constitucionales europeístas.

Solo con la cristalización del principio de adhesión a la Unión Europea, Perillo sostiene que se podría lograr la “visibilidad jurídica” de las relaciones con la Unión y su estabilidad. Cualquier menoscabo de los derechos subjetivos “con sello europeo” constituiría un retroceso constitucional insostenible. Del mismo modo, parece posible deducir que cualquier iniciativa destinada a desvincular al país de la obligación de conformarse con el ordenamiento jurídico de la UE sería ilegítima.

Una relevante objeción, sin embargo, podría provenir de aquellos que sostienen que, aunque no expresado, el principio europeísta ya está plenamente abrazado por la constitución viva, y permea —o debería impregnar— la cultura constitucional de todos los Estados. Según esta visión, la idea de incluir una explicitación en una cláusula escrita no cambia el fondo de las cosas. De hecho, corre el riesgo de empeorarlo ya que se podría argumentar que antes de dicha reforma, la membresía era ilegítima.

En realidad, parece más correcto considerar que cuando la vocación europea no ha surgido explícitamente en las constituciones de los Estados miembros, una reforma destinada a constitucionalizarla estaría fundamentada en finalidades de certeza jurídica, pero no tendría un valor constitutivo ni, mucho menos, de reparación de una situación anterior de ilegalidad.

Además, si se quiere razonar de esta manera, se podría incluso sostener que las (antiguas o nuevas) cláusulas europeas podrían interpretarse como un reverso europeo a la identidad nacional. En otras palabras, la membresía europea se convertiría en una parte característica de la identidad nacional, desempeñando un papel absolutamente ineludible, sin el cual se tendría una lectura incompleta y distorsionada de la constitución.

Si esto resultara convincente, en resumen, el controvertido concepto de identidad ya no constituiría solo un valor de resistencia utilizado por algunas cortes constitucionales nacionales[48], con la intención de poner barreras pretorianas al proceso de expansión de competencias. Por el contrario, podría ser valorizado como un importante factor de convergencia del constitucionalismo europeo, útil incluso para coadyuvar en la resolución de los conflictos fundamentales entre las diversas culturas constitucionales[49], y todo esto en nombre de la pertenencia común a una organización supranacional.

Además, la constitucionalización de una identidad euro-nacional mediante cláusulas específicas y modernas de integración conllevaría beneficios adicionales. Un primer beneficio relevante sería aclarar el papel de los parlamentos nacionales en su relación con los ejecutivos, en lo que respecta a la política europea. En segundo lugar, permitiría desencadenar dinámicas constitucionales virtuosas al formalizar un canal claro de entrada para las políticas de la Unión. Finalmente, si estas cláusulas llegaran a tener un nivel deseable de detalle, también se podría garantizar el papel de las regiones y las articulaciones territoriales, en relación con las instituciones europeas desde la perspectiva de las garantías proporcionadas por el principio de subsidiariedad.

En consecuencia, interpretada de esta manera, en su dimensión verdaderamente compuesta, la identidad nacional ya no podría ser esgrimida como arma del desacuerdo. Es decir, como una barrera a la entrada de normas del ordenamiento europeo, a las que un ordenamiento podría arriesgarse a conformarse automáticamente, debido a su condición de miembro.

Además, el concepto de “identidad constitucional euro-nacional”, desde un punto de vista político ya no podía ser un elemento utilizado por los movimientos populistas. No sería más, como destaca Martinico, una amenaza para el futuro del proceso integrador[50]. Se debilitaría en la raíz el concepto de *identity politics*, creado para referirse a esa apropiación retórica de categorías y conceptos del constitucionalismo, por parte de los populismos, como resultado de su enfoque en la construcción de contra-narrativas[51].

Se trataría, más bien, de un factor de convergencia que, aunque imperfecto, podría ayudar al proceso de resolución amistosa de los conflictos constitucionales.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo destacar las tendencias relacionadas con la formulación de las cláusulas de adhesión e integración a la Unión Europea en las constituciones de los Estados miembros. A este respecto, después de llevar a cabo un análisis sincrónico, teniendo en cuenta el proceso de ampliación de la Unión Europea, nos detenemos en dos casos paradigmáticos. Por un lado, el caso de Luxemburgo, cuya constitución de 1868, reformada en 2023, incorpora una cláusula europea sin precedentes. Por otro lado, el caso de Italia, donde han fracasado todos los intentos de desambiguación de la norma constitucional que fundamenta la integración europea y, en cambio, ha surgido una práctica interpretativa. El análisis se enfoca en las ventajas de la europeización de las constituciones nacionales, en consonancia con el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, incluso, en su caso, su aporte a la formación de una identidad constitucional euro-nacional.

Palabras claves: Integración Europea, Cláusulas Europeas, Enmienda Constitucional, Identidad Euronacional.

Abstract: This paper aims to highlight the trends related to the formulation of accession and integration clauses to the European Union in the constitutions of Member States. To this end, after conducting a synchronous analysis, taking into account the European Union's enlargement process, we focus on two paradigmatic cases. On the one hand, Luxembourg, whose 1868 constitution, reformed in 2023, now incorporates an unprecedented European clause. On the other hand, Italy, where attempts to make less ambiguous the norm on which European integration is based have failed, and instead, an interpretative custom has developed. This analysis aims to understand the potential advantages of the Europeanisation of national constitutions, in parallel with the process of coconstitutionalization of the European Union, and to understand whether this contributes to the formation of a euro-national constitutional identity.

Key words: European Integration, European Clauses, Constitutional Amendment, Euro-national Identity.

Recibido: 12 de enero de 2024

Aceptado: 22 de mayo de 2024

[01] V. sobre todo, M. P. MADURO, «Las formas del poder constitucional de la Unión Europea», *Revista de estudios políticos*, vol. 119, 2003, pp. 11-57. Entre las muchas obras de J. J. WEILER, véase, por ejemplo, «Federalism without constitutionalism: Europe's Sonderweg», en K. NICOLAIDIS y R. HOWSE, *The federal visión. Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*, OUP, Oxford, 2001, p. 57, en el que se observa críticamente que la Unión Europea tiene una constitución, pero carece de muchas de las características fundamentales del constitucionalismo. Desde un punto de vista político, sin embargo, podemos recordar el volumen de B. CRUM, *Learning from the EU Constitutional Treaty. Democratic constitutionalization beyond the Nation-State*, Routledge, New York, 2012.

[02] Y esto explica, por otro lado, por qué algunos estudiosos se preguntan cuáles podrían ser las consecuencias de que un Estado se retire de un tratado en violación de los procedimientos constitucionales exigidos por su derecho interno. V. H. WOOLAVER, «From Joining to Leaving: Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal», *The European Journal of International Law*, núm. 30(1), 2019, pp. 73-104. Sobre las diferencias entre el derecho internacional y el derecho interno, véase también G. NESI, «Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati», *Rivista di diritto internazionale*, núm. 4, 2019, pp. 977-1005.

[03] M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 95 y ss.; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1995, 57 y ss.

[04] V. Y. M. CITINO, «European Membership Clauses and Constitutional Hurdles to Withdrawal», *European Journal of Law and Reform*, núm. 24(2), 2022, pp. 195-217.

[05] Al respecto, vid. M. CLAES, «Constitutionalizing Europe at its Source: The «European Clauses» in the National Constitutions: Evolution and Typology», *Yearbook of European Law*, núm. 24(1), 2005, pp. 81-125; M. CLAES, «Constitucionalizando Europa desde su fuente: las "cláusulas europeas" en las Constituciones nacionales: evolución y tipología», en M. CARTABIA, B. DE WITTE y P. PÉREZ TREMPES, *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 123-190; A. ALBI, «'Europe' articles in the constitutions of Central and Eastern European countries», *Common Market Law Review*, núm. 42(2), 2005, pp. 399-423; L. F. M. BESSELINK et al., «National Constitutional Avenues for Further EU Integration», European Parliament, DG for Internal Policies, Policy Department C, 2014, p. 111, que habla de *enabling clauses*; N. LUPO, «Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana», *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, 2022, pp. 187-208.

[06] G. MARTINICO, «Constitutions, Openness and Comparative Law», *Estudios de Deusto* 67, núm. 1, 2019, pp. 111-124.

[07] Un proceso bien ilustrado para el clásico de B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Giard, Paris, 1931, pp. 48 y ss.

[08] Por ejemplo, el artículo 24.1 de la *Grundgesetz* de 1949 estipula que la federación puede, a través de una ley, transferir poderes soberanos (*Hoheitsrechte*) a organismos internacionales. Del mismo modo, el artículo

15 del Preámbulo de la Constitución francesa de 1946 establece que: “*Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l’organisation et à la défense de la paix*”, con una redacción muy similar a la del art. 11 de la Constitución italiana de 1948, de la que evidentemente se inspiró.

[09] L. F. M. BESSELINK et al., op. cit., pp. 8 y ss.

[10] El artículo 92 de la Constitución holandesa se refiere a la transferencia de poderes a las instituciones internacionales, reforzado por el artículo 93 que explica el efecto directo de las disposiciones derivadas de los tratados internacionales.

[11] Para obtener más detalles sobre este proceso de adaptación, consulte B. DE WITTE, «Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries?», en A. KELLERMANN, J. DE ZWAAN y J. CZUCZAI (Eds), *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, Asser Press, The Hague, 2001, pp. 65 y ss.

[12] En particular, el principio de apertura a las organizaciones internacionales contenido en el artículo 20 de la Constitución danesa no hace mención explícita a la UE, planteando siempre la interrogante sobre la necesidad de su reforma.

[13] P. P. TREMPES, «Artículo 93: La integración en la Unión Europea», en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (dir.), M. E. CASAS BAAMONDE (dir.), E. ARNALDO ALCUBILLA (ed. lit.), J. REMÓN PEÑALVER (ed. lit.), M. PÉREZ MANZANO (coord.), I. BORRAJO INIESTA (coord.) *Comentarios a la Constitución española, Boletín Oficial del Estado*, BOE -Tribunal Constitucional - Wolters Kluwer España - Ministerio de Justicia, vol. 2.2, 2018, pp. 296-311.

[14] Por otra parte, se produjeron acontecimientos que confirmaron el mayor aflujo participativo hacia las etapas más importantes de la integración europea. Baste pensar, por ejemplo, en la aprobación de la ley de ratificación del Tratado de Lisboa en Italia, que se produjo por unanimidad, en una decisión histórica y sin precedentes. Comentado para L. GIANNITI, «La ratifica italiana del Trattato di Lisbona», *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 2009, pp. 407-409.

[15] V. XIII Legislatura, AC n. 3931, *Relazione sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell’Italia all’UE della Senatrice Marida Dentamaro (CDU)*, 4 noviembre 1997, disponible en línea, <<https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/docapp/relas5.htm>>, en el que se argumenta que las limitaciones de soberanía concedidas en el pasado por una manipulación interpretativa de la cláusula europea italiana, y validadas por una simple ley ordinaria han quedado desde entonces legitimadas por conocidas sentencias del Tribunal Constitucional, y por referéndum popular en 1989.

[16] La Constitución bosnia, modificada en 2009, está disponible en línea en <<https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH/BH%20CONSTITUTION%20.pdf>>.

[17] S.a., *Ukraine's parliament backs changes to Constitution confirming Ukraine's path toward EU, NATO*, in *Unian.info*, 7 diciembre 2019, disponible en línea en <<https://www.unian.info/politics/10437570-ukraine-s-parliament-backs-changes-to-constitution-confirming-ukraine-s-path-toward-eu-nato.html>>.

[18] O. NYKORAK, «Peculiarities of Working and Amending of a Preamble to a Constitution as an Indicator of Dynamics of a Constitutional Identity in Post-Socialist States», *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, núm. 52, 2019, pp. 52-62.

[19] V. el número *Unione Europea: Uscire, rimanere, ritornare*, coord. por F. BALAGUER CALLEJÓN, en *Rivista di Diritto Pubblico Europeo*, 2023; v. también N. LUPO, «Clausole «europee» implicite ed esplicite

nella Costituzione italiana», en *Federalismi.it*, núm. 4, 2022, pp. 483-497; ID., «L'art. 11 come «chiave di volta» della Costituzione vigente», en *Rassegna Parlamentare*”, núm. 3, 2020, pp. 379-418; A. RUGGERI, «I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva», en *Consulta Online*, núm. 2, 2022, pp. 473-491; F. FABBRINI, *Brexit and the future of the European union*, Oxford University Press, New York, 2021; A. MIGLIO, «Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'Unione europea», en *Federalismi.it*, núm. 12, 2019, pp. 1-30; L. BARTOLUCCI, «Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle «clausole europee» dalla Costituzione», en *www.osservatoriosullefonti.it*, núm. 3, 2018, pp. 1-14; B. CARAVITA, «Brexit: Keep calm and apply the European Constitution», en *Federalismi.it*, núm. 13, 2016, pp. 1-12.

[20] La propuesta de revisión constitucional n. 6030, presentada el 21 de abril de 2009 por el diputado Paul-Henri Meyers (CSV), es el resultado del debate en la Comisión de Instituciones y Revisión Constitucional desde el año 2005. Sobre este tema, véase el libro de J. GERKRATH, *La refonte de la constitution luxembourgeoise en débat*, Larcier, Bruxelles, 2010.

[21] El texto de la nueva Constitución está disponible en Internet: <<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/consolide/20230701>>.

[22] A. BODRY, «La révision de la Constitution: une oeuvre de modernisation et de modération», *Luxemburger Wort*, 14 enero 2023, <<https://www.wort.lu/politik/la-revision-de-la-constitution-une-oeuvre-de-modernisation-et-de-moderation/1193919.html>>.

[23] El artículo, en su idioma original, afirma que: «*1. Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. / 2. L'exercice de pouvoirs de l'État peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée dans les conditions de l'article 131, alinéa 2, de la Constitution*».

[24] Chambre des Députés, *Proposition de revision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution n. 7700*, 29 diciembre 2020, <<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0114/122/229221.pdf>>.

[25] La versión original del texto preveía, en lugar de una referencia precisa a un artículo, una simple mención a la mayoría cualificada (“*une loi adoptée à la majorité qualifiée*”). Posteriormente, fue modificado para aclarar el alcance de la norma y así abordar una crítica planteada por la Comisión de Venecia, que señaló su imprecisión (v. abajo).

[26] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the proposed revision of the Constitution*, adoptada en 15-16 marzo 2019, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD\(2019\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD(2019)003-e)>.

[27] Constitución Eslovaca, <<https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>>. Traducción del autor.

[28] Una excepción fue Bélgica, que no tenía ninguna disposición de este tipo en su Constitución. El artículo 34 (antiguo artículo 25-bis), que establece que “el ejercicio de determinadas competencias puede atribuirse por tratado o por ley a instituciones de Derecho internacional público”, no se introdujo hasta la revisión constitucional de 1970. Por ello, según M. CLAES, «Le 'clausole europees' nelle costituzioni nazionali», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2005, p. 291, la pertenencia de Bélgica a la Unión Europea era hasta entonces probablemente inconstitucional.

[29] P. POIRIER, *Les pouvoirs d'un parlement: La chambre des députés du Luxembourg*, Études parlementaires, Promoculture-Larcier, 2014, p. 531.

[30] A. GUAZZAROTTI, «Legalità senza legittimazione? Le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri dell’UE e l’eccezione italiana», *www.costituzionalismo.it*, núm. 3, 2019, pp. 1-41.

[31] Un debate bien resumido por M. MIELE, «L’esecuzione nell’ordinamento italiano degli atti internazionali istitutivi della Comunità europea e dell’Euratom», *Diritto internazionale*, núm. 1, 1961.

[32] El contexto político e institucional de la época se caracterizó, de hecho, por la oposición del Partido Comunista y, en un principio, también del Partido Socialista, al inicio de un proceso de integración europea, ya que se consideraba que estaba impulsado por consideraciones económicas y oportunistas de los Estados Unidos. V. A. BARBERA, «Costituzione della Repubblica italiana», *Enciclopedia del diritto. Annali*, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 263 y ss.

[33] Esta solución fue defendida inicialmente por G. AMBROSINI, *Questioni costituzionali e politica estera italiana dal 1948 al 1953. Discorsi parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 254 y ss. y encontró confirmación en una amplia doctrina, que incluye C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1952, II ed., p. 684; T. PERASSI, *La Costituzione e l’ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 10 y ss.; con algunas reservas, V. CRISAFULLI, *Sull’efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, Editrice Università di Trieste, Trieste, 1948, pp. 33 ss.

[34] Una segunda consideración que llevó a la exclusión de la reforma constitucional fue que si se hubiera aprobado por mayoría absoluta, en lugar de por dos tercios, tampoco habría podido celebrarse el referéndum confirmatorio previsto en el artículo 138 de la Constitución. De hecho, esta institución aún no había visto aprobada su ley de desarrollo.

[35] La apertura de Italia a la Unión se ha reforzado desde 1999, cuando se incluyó una referencia menor al Parlamento Europeo en el artículo 122, así modificado para la Ley Constitucional N.º 1, de 22 de noviembre de 1999. La norma prevé un número cerrado de causas de incompatibilidad e inelegibilidad para el presidente de la región, los miembros del Consejo regional y los consejeros regionales, que no pueden, en caso de elección al Parlamento Europeo, ocupar dos cargos. Una importante revisión tuvo lugar a raíz de la Ley Constitucional N.º 3 de 18 de octubre de 2001, que modificó la Constitución insertando referencias adicionales a la Unión Europea en los artículos 117.1, 117.5 y 120 de la Constitución.

[36] La versión española del artículo remite a la traducción de la Constitución de la República italiana disponible en <www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_SPAGNOLO.pdf>.

[37] Piensa, por ejemplo, en el proyecto de la Comisión Bicameral D’Alema-Berlusconi de 1997, que buscaba codificar un nuevo Título VI sobre la “Participación de Italia en la Unión Europea”, anticipando un fortalecimiento del procedimiento para introducir nuevas limitaciones a la soberanía. Específicamente, el artículo 116 del proyecto estipulaba que cualquier nueva transferencia de soberanía solo podría llevarse a cabo con una mayoría absoluta seguida de un referéndum confirmatorio. Sobre la reforma fallida, de manera crítica, F. SORRENTINO, «La partecipazione dell’Italia all’Unione europea», en M. CHITI y L. STURLESE (cur.), *La riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 117-128.

[38] Y. M. CITINO, “El artículo 11 de la constitución como fundamento de la integración europea desde 1948 hasta hoy” *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 40, 2023.

[39] Algunas enmiendas, que finalmente no fueron aprobadas, son evidentes indicios de este sentimiento. Por ejemplo, la enmienda presentada por el diputado Lussu (A.C., Asamblea Constituyente, Adunanza plenaria, *Resoconto sommario del 24 gennaio 1947*, 166) tenía como objetivo insertar una referencia explícita en el artículo 11 a las “organizaciones europeas”, identificadas solo así, para ser agregadas a la expresión “organizaciones internacionales”. Por otro lado, el diputado Moro había recomendado eliminar la referencia a

la dimensión regional europea, ya que se consideraba redundante y ya incluida en el término “internacionales”. La misma suerte fue reservada para la enmienda del diputado Bastianetto (A. C., Asamblea Costituyente, *Seduta pomeridiana del 24 marzo 1947*, 608 ss.), que contenía la referencia a la “unidad de Europa”. Estas consideraciones sumarias testimonian que los padres fundadores pensaron que distinguir una organización europea de una organización internacional habría sido superfluo. Véase L. GIANNITI, «I costituenti e l’Europa», *Federalismi.it*, núm. 16, 2018, p. 6; N. LUPO, «L’art. 11 della Costituzione e l’appartenenza dell’Italia all’Alleanza atlantica», *Il Filangieri. Quaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, 2023, p. 27; A. CASSESE, «Art. 11», *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 578.

[40] M. CARTABIA, «Commento all’art. 11», en R. BIFULCO, A. CELOTTO y M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 267.

[41] Sobre el que véase L. GIANNITI, «Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei», *Astrid Rassegna*, núm. 22, 2010, p. 9.

[42] N. LUPO, «Clausole “europee”, op. cit., p. 197; N. LUPO, “L’art. 11 come «chiave di volta»», op. cit., pp. 379-418 y también ya S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Zanichelli, Bologna, 2004, pp. 276 y ss.; G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 181 y ss.

[43] N. LUPO, «L’art. 11 della Costituzione e l’appartenenza dell’Italia all’Alleanza atlántica», op. cit., p. 25. En el mismo sentido, A. MIGLIO, op. cit., p. 9.

[44] Y. M. CITINO, «I tentativi di revisione delle modalità di partecipazione dell’Italia all’Unione Europea nella XVIII legislatura: un bilancio costituzionale», *Rivista AIC*, núm. 3, 2022, pp. 162-186; P. FARAGUNA, «La hipótesis de reforma del artículo 11 de la Constitución, entre su mantenimiento y la subversión constitucional», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 40, 2023.

[45] Esta identidad euro-nacional sería un concepto diferente al de la *european constitutional identity*, que evoca la emergencia de un núcleo constitucional inviolable en el seno del mismo orden jurídico de la Unión. El surgimiento de una identidad euro-nacional parece mucho más plausible debido a las profundas interdependencias que caracterizan las relaciones entre los dos niveles de gobierno. Este perfil está bien enfrentado para C. FASONE y N. LUPO, «La separazione dei poteri tra Unione europea e Italia», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, 2023, pp. 45-87, que examinan la dinámica de la integración recíproca entre la UE y los Estados miembros desde un punto de vista procesal para evaluar cómo afectan a la separación de poderes a nivel nacional.

[46] E. PERILLO, «Una Costituzione italiana che sia al passo con lo Stato di diritto dell’Unione europea: un aggiornamento davvero difficile?», *Aisdue Blog*, 09-2023, pp. 1-9.

[47] Traducción del autor.

[48] Véase la tesis doctoral de F. XAVIER-MILLET, «L’Union européenne et l’identité constitutionnelle des Etats membres», European University Institute, 2012, disponible en línea <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/25134/Millet_2012.pdf?sequence=3&isAllowed=y>; P. KRUZSLICZ, «Le sens et les limites du terme de l’identité en droit constitutionnel: à la recherche d’une définition juridique», *Synergies Roumanie*, núm. 13, 2018, pp. 111-129.

[49] M. CLAES, «Safeguarding A Rule Of Law Culture In The Member States: Engaging National Actors», *Columbia Journal of European Law*, núm. 29(2), 2023, pp. 214-227.

[50] G. MARTINICO, «Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura “contestualizzata» dell'art. 4.2 TUE”, *DPCE Online*, núm. 3, 2020, pp. 3966.

[51] *Ibid.*, p. 3962.