

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

SEPARATA

Miguel Herrero de Miñón

**CONSTITUCION ESPAÑOLA
Y UNION EUROPEA. COMENTARIOS
AL ARTICULO 93 DE LA
CONSTITUCION ESPAÑOLA**

CONSTITUCION ESPAÑOLA Y UNION EUROPEA.
COMENTARIOS AL ARTICULO 93 DE LA CONSTITUCION
ESPAÑOLA

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

El objeto de estas líneas es hacer algo de luz sobre la ratificación por parte de España de un eventual tratado sobre la Unión Europea. Sea éste el firmado en Maastricht hace meses, sea, en su caso, otro instrumento que lo sustituyera, en todo o en parte, dado su rechazo por Dinamarca y las irreversibles consecuencias que ello debería tener (artículo 236 del Tratado de Roma y artículos R y S del Capítulo VII, Maastricht).

1. El Derecho Constitucional desarrolló hace muchos años una tendencia, en su momento calificada de nueva y hoy ya clásica, de apertura a las realidades políticas y jurídicas internacionales (1). Tal fue el llamado Derecho Constitucional Internacional (2).

Si, durante la primera posguerra e incluso al final de la segunda conflagración mundial, el más progresivo aspecto del Derecho Constitucional Internacional fue el Derecho Constitucional de la Paz (3), la inanidad de sus normas o la propia evolución de las relaciones internacionales, terminó dejando de lado

(1) MIRKINE GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1932.

(2) MIRKINE GUETZEVITCH, *Droit constitutionnel international*, Paris, 1933.

(3) MIRKINE GUETZEVITCH, «Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix (Droit constitutionnel de la paix)», *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, 1933, t. 45, pág. 667 y sigs.

tales aspectos para abordar el fenómeno de la integración supranacional. Y no en balde, hace ya muchos años, pude señalar como característica de un amplio grupo de constituciones, la confesada intención de provisionalidad del Estado que sus normas expresaban (4).

Aun sin llegar a este extremo, no cabe duda de que el más importante proceso de integración supranacional contemporáneo, la construcción europea, ha planteado en muchos de los Estados que en ella participan un grave problema constitucional, resuelto o por resolver de acuerdo con una de estas dos pautas: una, según la cual la cesión de competencias a organizaciones internacionales o supranacionales contradice, ya los preceptos expresos, ya los principios básicos, de la Constitución y, en consecuencia, exige la previa reforma de ésta. Y otra, de acuerdo con la cual, la propia Constitución prevé y posibilita la cesión de derechos y competencias (5).

El primero es el caso de la Constitución francesa de 1958, como recientemente dictaminó el Consejo Constitucional francés; el segundo es el iniciado por la Constitución danesa de 1953, hoy vigente y que constituye un supuesto frecuente en aquellas constituciones elaboradas o reformadas después de que el proceso de integración europea adquiriera la sustantividad e intensidad que hoy tiene (6). Es a este segundo modelo al que responde, lógicamente, el artículo 93 de la vigente Constitución española de 1978, cuyo inciso primero, al que se reduce mi comentario, establece:

«Mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional, el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.»

(4) *Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los nuevos Estados*, Madrid, 1971, pág. 352 y sigs.

(5) DE VISSCHER, «Les tendances internationales des constitutions modernes», *Recueil des cours*, 1952, t. 80, pág. 51 y sigs.

(6) Dinamarca (1953), 20; Holanda (1953), 67; Luxemburgo (1956), 49 bis; Grecia (1975), 28. El precedente era Italia (1948), 11.

La doctrina, incluida la legal formulada por el Consejo de Estado (7) y la propia Jurisprudencia Constitucional (8), han subrayado la apertura que al orden internacional en general y a la integración europea en particular, supone este precepto de la Constitución. Pero, que yo sepa, hasta ahora no ha perfilado del todo su alcance y sus límites. Cuestiones hoy de máxima actualidad, planteados ya con ocasión de la adhesión de España a las Comunidades en 1985 (Ley orgánica 10/1985 de 2 de agosto) y la ratificación del Acta Unica (Ley Orgánica 4/1986 de 29 de noviembre), después, al abordar las Conferencias Intergubernamentales de 1991 y ahora, en fin, ante la eventual ratificación del Tratado firmado en Maastricht en diciembre de 1991.

En efecto, el citado artículo 93 establece un procedimiento para que determinadas competencias del orden interno pasen a ser ejercidas por una organización internacional. Pero si eso es evidente, no lo resulta tanto el *cómo* de la cesión de competencias, *cuáles pueden ser éstas* y, sobre todo, *para qué* cabe realizar dicha cesión.

* * *

2. Aclarar tales extremos exige, sin duda, si es que se toma en serio el carácter normativo de la Constitución tan reiteradamente afirmado por nuestro Tribunal Constitucional y la más solvente doctrina (9), atender a los criterios interpretativos que, para toda norma de nuestro ordenamiento y, en consecuencia, para la Constitución también, establece el artículo 3 del Código Civil: el sentido propio de las palabras, el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, como medios de establecer el espíritu y finalidad de ellas (10).

(7) Dictámenes 47939/85, 850/91 y 421/92.

(8) STC 28/1991, FJ 4. Cf. D. 1236/92 FJ 4.

(9) Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981.

(10) He analizado esta cuestión más detenidamente en mi contribución a *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, III, pág. 1923 y sigs.

Los criterios literales e históricos nos permite explicitar *en qué consiste el proceso* de cesión de competencias contemplado en el artículo 93. En efecto, el constituyente español de 1978 se inspiró directamente en el artículo 25, bis de la Constitución belga y pretendió evitar, al introducir el artículo 93 en el texto de 1978, los problemas con que el legislador belga había tropezado, desde 1952 para la ratificación de los Tratados de París y de Roma, hasta la reforma constitucional de 1970. Aquí, como allí, la titularidad de la soberanía nacional (artículo 25, Bélgica, y artículo 1.2, España) era obstáculo a la cesión de soberanía (11) y en el proceso constituyente español todos entendimos que la adhesión de España a las Comunidades supondría la cesión de competencias que podrían implicar la noción de soberanía (12).

Como en el modelo belga, el texto español habla de «atribuir el ejercicio». La utilización de estos términos, afirman los comentaristas del precedente belga (13), demuestra que no se ha querido en manera alguna realizar un abandono puro y simple de las competencias atribuidas. No se transfiere la titularidad de las competencias, sino su ejercicio, según recuerda en un *obiter dictum* la reciente declaración del Tribunal Constitucional del 1 de julio de 1992, lo cual hace de la atribución más bien sinónimo de delegación que de transferencia, en paralelo con el artículo 150 de la propia Constitución española (14). Por tanto, no se afecta al principio fundamental del artículo 1.2 de nuestra Constitución, puesto que el pueblo sigue siendo el titular de la soberanía nacional, del cual, si «emanan los poderes

(11) Cf. SENELLE, *La Constitution belge commentée*, Bruselas, s.a., pág. 72. Cf. Ponencia sesiones de 20 de agosto de 1977 y 6 de marzo de 1978, cf. ed. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2 (1984), págs. 259 y 337.

(12) Cf. *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Constitución*, 6 de septiembre de 1978, pág. 2320.

(13) SENELLE, *op. cit.*, pág. 74 y sigs. LOUIS «L'article 25 bis de la Constitution belge», *Revue du Marché Commun*, 1970.

(14) Cf. GALLEGO ANABITARTE, «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda», *Revista de Administración Pública*, núm. 122 (1990), pág. 7 y sigs. en especial pág. 72 y sigs.

Cf. respecto a la actitud británica en el mismo sentido Cmnd. 6003, par. 135.

del Estado» (artículo 1.2), entre otros las Cortes como su representante (artículo 66.1), emana también la delegación en las instituciones internacionales. Ello no deja de plantear la cuestión de a quién representa el Parlamento Europeo, cualquiera que sus competencias pudieran ser.

Lo que puede delegarse, en virtud del comentado artículo 93, son competencias derivadas de la Constitución, cualquiera que sea su titular, estatal o autonómico, legislativo o ejecutivo y ello plantea problemas, ya suscitados tanto en foro político como académico (15), que habrán de ser tenidos en cuenta con relación al segundo inciso del mismo artículo 93 de la Constitución, que no voy a abordar aquí.

En todo caso, y eso es lo que me interesa destacar, sólo competencias concretas, y ello resulta tanto de la decantación del texto como de la propia lógica inherente a su literalidad. En efecto, la redacción acordada por la Ponencia Constitucional en el Congreso de los Diputados, hablaba de «las competencias derivadas de la Constitución» (16), pero, a iniciativa del señor SOLÉ TURA, apoyada por todos los Grupos parlamentarios, se eliminó el artículo «las» de manera que el texto se refiere sólo a «competencias», introduciendo un carácter marcadamente restrictivo (17). Restricción que, por otra parte, es coherente tanto con el carácter funcional de la integración internacional, incluida la europea, como con la propia noción de potestad, por definición, expresa, tasada y determinada (18).

(15) Desde un estudio de GARCÍA DE ENTERRÍA en 1980, (*Estudios sobre Autonomías*, Madrid, 1985, pág. 383). Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, 5 de diciembre de 1985, pág. 11649 y sigs.

(16) *Boletín Oficial de las Cortes*, 17 de abril de 1978, págs. 1570 y 1631.

(17) *Diario de Sesiones del Congreso, Comisión Constitucional*, 6 de junio de 1978, pág. 2946.

(18) Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1990, pág. 440 y sigs. No sé si mi idea de la soberanía es «crepuscular»; me basta con reconocer que la soberanía nacional «es algo» y coincido con L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ en que el artículo 93 «en ningún caso supone un expediente técnico abierto para convertir en ilimitadas las competencias cedidas» («El

Con ello se excluye la posibilidad de recurrir al artículo 93 para realizar, en pro de una institución internacional, incluida la Comunidad Europea, una transferencia global de competencias, y nadie hasta ahora parece haber pretendido tal cosa. Pero se excluye también una delegación potencialmente global al amparo de la indeterminación de lo delegable. Tal sería el caso del principio de subsidiariedad sobre el que más adelante volveré si, como es el caso del Tratado de Maastricht, la subsidiariedad no sólo es, como se pretende decir, un criterio limitativo de la competencia comunitaria, sino un título competencial, virtualmente ilimitado, de la propia Comunidad. Esta es la evolución que la Comunidad ha tenido desde la década de 1970, sin acudir a categorización alguna (19).

Por último, la recta interpretación sistemática y finalista del artículo 93 permite plantear el *para qué* de la atribución de competencias, piedra angular en toda hermenéutica normativa. En efecto, si el viejo IHERING puso de relieve la primacía del «fin del derecho» y a tal criterio responde el principio general consagrado en el Título Preliminar de nuestro Código Civil, la mejor teoría de la Constitución ha insistido, aún más, en esta primacía de lo teleológico o finalista, haciendo del «telos» de la Constitución su piedra angular (20).

Sabido es que, a la altura de nuestro tiempo, las constituciones, entre otras la española vigente, reconocen un orden material de valores para la promoción y realización de los cuales atribuyen unas competencias y establecen unos procedimientos. Son aquellos los que dan sentido a éstos y, en último término, los legitiman. No parece dudoso que en una Constitución

artículo 93 CE y el bloque de la constitucionalidad. Algunos problemas», en *Homenaje a García de Enterría* citado, I, pág. 235).

(19) Artículo 3.B: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzadas de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario» (artículo G.5). Cf. WEILER en *Yale Law Journal* 100, 1, 1991, pág. 32 y sigs.

(20) LÖWESTEIN, *Verfassungslehre*, Tubinga, 1959.

democrática como es la española, y basta atender a las reiteradas afirmaciones de su Preámbulo y de su artículo 1.º, la localización de la soberanía nacional en el pueblo español como fuente única de los poderes del Estado, es clave de bóveda de todo el edificio constitucional. En esta recuperación de la soberanía nacional consiste la esencia de la transición política que en la Constitución culmina y así lo vivimos quienes la redactamos. Los preceptos concretos de la Constitución no dejan lugar a dudas. Baste pensar en los referentes a las Cortes (artículo 66.1) o a la propia Administración de Justicia (artículo 177.1). En consecuencia, la titularidad de la soberanía nacional por el pueblo español es la que da sentido a la articulación de los poderes del Estado, legitima las Cortes y al Gobierno que de ellas emerge, se expresa en la primacía de la voluntad general y, como he expuesto en otro lugar, ha de orientar la actividad moderadora y arbitral de la Corona.

Sin duda, podrá objetarse que la Constitución se abre al orden internacional y que la integración política tiene su propia dinámica. Pero es preciso atender a los términos precisos de una y otra.

La integración sigue descansando en los Estados que a ella se incorporan. Sigue siendo una unión de voluntades soberanas, cuya decantación ha de atenerse a las previsiones constitucionales de cada partícipe. Así resulta del propio Tratado de Roma (artículo 236).

Es, por tanto, a estas previsiones a las que hay que atender y en el caso español no se va más allá de la atribución de competencia concretas del artículo 93. Por lo demás, la intención declarada por el constituyente de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra» (Preámbulo), nada tiene que ver con la integración supranacional. El «telos» de la Constitución, marcado por «la Nación española... en uso de su soberanía», no es la superación de ésta.

La titularidad popular de la soberanía nacional, también, es raíz de la delegación competencial prevista en el artículo 93, de

ahí su aprobación por Ley y, en consecuencia, tanto su condición habilitante como su límite. El fin, una vez más, determina el principio y da sentido al curso de los acontecimientos.

La integración internacional puede requerir una previa reforma constitucional (artículo 95 CE), algo que la «autorrup-tura» establecida en el artículo 93 CE excluye para la mera transferencia competencial (21), siempre que ésta se mueva en los límites indicados.

Pero una reforma que afectara al mismo «telos» de la Constitución, aunque se utilizara el procedimiento del artículo 168, no será una revisión, sino su destrucción. Prescindir de esta distinción es olvidar, enseña SCHMITT (22), lo más importante de la Constitución como modo y forma de la propia existencia política.

* * *

3. El alcance de lo expuesto es de la mayor relevancia, aunque el Tribunal Constitucional, en su citada Declaración del 1 de julio, no abunde sobre lo que el concepto de soberanía y su titularidad por parte del pueblo español, supone. Así queda de manifiesto al menos en tres dimensiones.

En primer lugar, *la reversibilidad de la atribución competencial*. Aunque el tratado pueda tener carácter limitado, y tal es el caso del de Maastricht (artículo Q), las instituciones a las que se han transferido competencias pueden desaparecer y en este caso, dichas competencias han de revertir a quien, por impera-

(21) Consejo de Estado, Dictamen 850/91, que sigue el criterio de RODRÍGUEZ ZAPATA «Los tratados internacionales y los controles de constitucionalidad» en *Civitas REDA*, 30, 1981, pág. 481, como siempre brillante, docto y agudo que ha influido en amplia doctrina (OTTO Y PARDO, ALONSO GARCÍA, MUÑOZ MACHADO, etc.).

(22) *Verfassungslehre*, (1982), Reed, Berlín, 1965.

tivo constitucional, eran sus titulares originarios. Pero es claro que, además, es posible la revocación de dicha delegación a través de la denuncia del Tratado, posibilidad cuyo procedimiento contempla expresamente el artículo 96 de la Constitución, que en este caso requeriría, por el juego de los artículos 96.2, 94.1 y 93, una nueva Ley Orgánica de las Cortes Generales. Así lo reconoce, por ejemplo, la doctrina británica.

Esta reversibilidad de la delegación competencial es la que, por otra parte, exige el reconocimiento del principio de autodeterminación en la Carta de las Naciones Unidas y, muy recientemente, en la Carta de París de 1990. Sin duda que la autodeterminación tiene sus límites y sólo dentro de dichos límites puede ser invocada. Pero el Derecho Internacional autoriza a que los Estados parte de un Tratado, se retiren del mismo, con sujeción a las normas en él mismo contenidas, y cuando este no es el caso, a las del Derecho Internacional general, entre otras un cambio sustancial de circunstancias.

No tiene el menor sentido, aunque pueda resultar impertinente recordarlo, que simultáneamente se reconozca la autodeterminación y la libre disposición para romper, entre otras cosas, el principio de la «soberanía limitada» (doctrina Breznev) y, a la vez, se declare irrevocable un tipo de cambio monetario o irreversible la «cesión de derechos soberanos». Si hay autodeterminación para lo más, debe haber capacidad de decisión para lo menos; si hubo autodeterminación ayer, debe haberla siempre. Limitada por el derecho; situada en la historia; pero nunca erradicada (23).

En segundo lugar, el «telos» constitucional, más atrás señalado, permite interpretar algo tan ambiguo como *la subsidiariedad* es. En efecto, el Tratado de Maastricht hace reiteradas alusiones a la subsidiariedad, que de concepto político se convierte así en categoría jurídica, susceptible como tal de ser interpretada y aplicada por los tribunales (art. L,a). Su definición no

(23) Cf. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*, artículo 54 y sigs.; en especial el artículo 62. En contra cf. WEILER en *Israel Law Review* 20, 1985, pág. 284 y sigs.

está clara, pero, dado lo dispuesto en el artículo A del propio Tratado y su invocación abstracta a la proximidad de los ciudadanos, sin atender al cuerpo político real en el que se integran, cabría concretarla con palabras del Informe Delors, diciendo que el principio de subsidiariedad es aquel «de acuerdo con el cual las funciones de los niveles más altos de Gobierno deberían limitarse tanto como fuera posible para ser subsidiarios de los niveles inferiores» (24).

No es este el momento de ocuparse por extenso de los orígenes ideológicos del principio de subsidiariedad y de su múltiple utilización dialéctica, ya para limitar los poderes comunitarios, como fue el caso del Informe Fouchet, ya para extender las competencias comunitarias, como propugna el Informe Spinelli y, según lo apuntado antes, con apariencias limitativas y de eficacia extensiva, según ocurre con el Tratado de Maastricht (25).

Antes bien, lo que importa ahora señalar es que el principio de subsidiariedad, que puede funcionar como criterio de distribución de competencias entre los Estados y la Comunidad, puede muy bien entenderse como criterio global de articulación de los poderes públicos en la Unión. Así fue planteado por el Presidente Delors en su reunión con los presidentes de los *Länder* de la República Federal en 1988 (26) y así figura expresamente en el Informe Delors, aprobado en la Conferencia de Madrid de 1989, en el que la subsidiariedad se refiera «a todas las funciones públicas que puedan ser desempeñadas a niveles nacionales, regionales o locales». Que entonces sólo yo me die-

(24) *Informe sobre la Unión Económica y Monetaria en la Comunidad Europea*, 12, abril 1989, párrafo 20.

(25) Cf. WILLKE y WALLACE, *Subsidiarity: Approaches to power sharing in the European Community*, Londres, 1990. He tratado de la cuestión en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en el curso 1992, bajo el título «Crisis del Federalismo e Integración Europea», *Anales* (en prensa).

(26) *Documents de travail de Jacques Delors à l'occasion de la recontre avec la Conference des Présidents des Länder*, Bonn, 1988.

ra cuenta de ello no es mérito mío, sino escasa atención de los demás (27).

El Informe Giscard presentado a, y aprobado por, el Parlamento Europeo, abunda en esta interpretación al definir la dimensión vertical de la subsidiariedad (28).

Cuando los nacionalistas galeses exigieron en Westminster que el principio de subsidiariedad, de acuerdo con los términos del Informe Delors, se aplicara también a las relaciones entre Escocia y Gales y el Parlamento y el Gobierno británicos, el Primer Ministro MAJOR pudo excluir esta posibilidad alegando que el Reino Unido era una unidad, lo cual equivale a reclamar la indivisibilidad de la soberanía (29). Como revela la actual polémica en Alemania, no está nada claro que un Estado autonómico como es España pudiera llegarse a esa solución sin tener presente, como «telos» constitucional que da sentido al conjunto, el artículo 1.2 de nuestra norma fundamental. Sólo así tendrá pleno sentido el que la distribución territorial del poder, organizada en el Título VIII de la Constitución, no haga al Estado subsidiario de las Comunidades Autónomas, sino titular, no sólo de competencias exclusivas, sino de poderes residuales (artículo 149 inversamente a la GG). Y sólo la interpretación de la noción de soberanía permitiría dar sentido a la Disposición Adicional Primera, relativa a los Derechos Históricos, como he expuesto largamente en otra ocasión (30).

Resulta ingenuo marginar este tema alegando que las autonomías territoriales y los poderes locales ya están encuadrados y marginados en el Consejo de las Entidades Regionales que el propio Tratado de Maastricht contempla, porque no sólo la Unión Europea, sino el mismo Mercado Unico tendrán un im-

(27) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno*, 28 de junio de 1989, págs. 11557, 11560 y 11562.

(28) *Les principes de subsidiarité*, P.E., 139-239 (1990).

(29) *Parliamentary Debates* (Hansard), HCOD, 20 de mayo de 1992, vol. 208, núm. 16, pág. 266, con especial referencia a Alemania y España.

(30) *Idea de los Derechos Históricos*, Madrid, 1991.

pacto plural en los poderes locales y regionales de los Estados comunitarios. Un impacto organizativo que afectará a dichos poderes en relación con las administraciones públicas y el personal a su servicio; un impacto funcional relativo a las prestaciones que realizan y a la legislación que deban aplicar; un impacto socio-económico en cuanto que a las formas en que le va a afectar los cambios del comercio y de la industria desde la perspectiva del Mercado Unico; y un impacto netamente constitucional que puede resumirse así: ¿Cómo va a plantearse la garantía institucional de la colectividad regional y local a escala de la Unión? (31).

En este sentido, son numerosos los diversos trabajos de la Comunidad y del Consejo de Europa y no faltan intentos de que la primera se adhiera a la Carta Europea de Autonomía Local elaborada por el segundo, convirtiéndola en derecho comunitario, con las consecuencias de prevalencia que ello supone.

Todos estos elementos dan pie sobrado, si no queda clara la inderogabilidad de la soberanía, a una interpretación judicial del principio de subsidiariedad que subvierta la distribución territorial del poder establecida, entre otras, en nuestra Constitución. Y eso es algo muy importante para todos; para el Estado, susceptible de ser disuelto entre la subsidiariedad de lo infraestatal y lo supraestatal; pero también para las propias Comunidades Autónomas, que pudieran convertirse, bien a pesar suyo, en subsidiarias de sus provincias como éstas lo serían de sus municipios.

Por último, a la luz de lo expuesto, pierde dramatismo el problema del *sufragio pasivo* en las elecciones locales de nacionales de otros países comunitarios.

(31) Cf. Los diversos estudios elaborados por mandato de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, publicados en *La Europa de las Regiones, Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas* de las Cortes Generales, núm. extraordinario 5, pág. 5 y sigs. especialmente.

En efecto, ante una cuestión semejante, el Tribunal Constitucional alemán ha declarado la inconstitucionalidad del sufragio de los extranjeros acordado por las leyes de Hamburgo y de Schleswig-Holstein (SS. 31 de octubre de 1991), porque, con razón, interpreta que la noción de «pueblo» utilizada por la Ley Fundamental y por las Constituciones de los Países, como origen democrático del poder, se identifica con el conjunto de ciudadanos. Y otro tanto ocurre en España, si se interpreta sistemáticamente el artículo 23 en relación, por ejemplo, con el artículo 66 y siguientes y con la raíz común, el artículo 1.2.

La cuestión está en que, como vislumbró el Consejo de Estado y ha reiterado el Tribunal Constitucional, el artículo 13.2 no afecta al contenido del artículo 23, sino al ámbito del artículo 13.1. Su punto de referencia no es el «pueblo» contemplado en el artículo 1.2, sino la comunidad municipal a que se refiere el artículo 140. La intención del artículo 13.2, en consecuencia, no coincide con su letra. Por eso su revisión no deberá afectar a la del artículo 23.

Pero tampoco aquí el intérprete supremo de la Constitución abordó el «telos» de la misma y sólo en *obiter dicta* aludió a la noción de soberanía.

Creo, sin embargo, que esta noción es la clave para garantizar la primacía de la Constitución, incluso ante la vida internacional, esfera en la cual las instituciones estatales también ejercen competencias constitucionalmente reguladas. Una primacía que no puede ser puramente formal y procedimental, sino de los valores materiales de la Constitución sustancial; la soberanía la clave de toda ella.

Más allá está la destrucción de la Constitución o su fraude. La utilización de su literalidad frente a su espíritu y finalidad. La mención expresa de la soberanía indeclinable debería ser la garantía aneja a toda ratificación.