

# LA CONSTITUCION ESPAÑOLA Y EL TRATADO DE MAASTRICHT (\*)

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

*SUMARIO:* I. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.—II. LA INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA VIGENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO.—III. LAS DUDAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL TRATADO.—IV. EL REQUERIMIENTO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—VI. LA PRÁCTICA DE LA REFORMA.—VII. UNA REFLEXIÓN FINAL.

## I. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACION EUROPEA

La Constitución española (en lo sucesivo CE) requiere la autorización de las Cortes para que el Estado pueda prestar su consentimiento a determinados tipos de tratados internacionales (1). Esta autorización se concede mediante una ley ordinaria, para la que basta la mayoría simple de ambas Cámaras (2). La misma Constitución, redactada cuando ya la Comunidad Europea era una realidad firme y en un ambiente político en el que la «homologación con

---

(\*) La presente nota recoge el texto de la ponencia presentada el día 18 de septiembre en la Mesa Redonda que anualmente se celebra en Aix-en-Provence. Este origen explica la inclusión en él de referencias positivas, superfluas para un lector español. Sólo la inexcusable obligación de dar cuenta en esta Revista de la primera reforma de nuestra Constitución justifica la publicación de esta nota, simplemente informativa.

(1) Artículo 94.1.

(2) Vale la pena recordar, a título de simple curiosidad, que la Constitución (art. 79.2) exige para la adopción de los acuerdos parlamentarios en general y, por tanto, también para la aprobación de las leyes la «mayoría de los miembros presentes», que, como es obvio, puede no coincidir con la mayoría simple. Desde el primer momento, y sin más apoyo que una resolución de la presidencia del Congreso, las Cortes han actuado mediante mayorías simples cuando la Constitución no requiere específicamente una mayoría cualificada.

Europa» y la integración en ella formaban parte del programa de todos los partidos, salvo el comunista, previó también (3) la posibilidad de atribuir mediante tratado a una organización o institución internacional *el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución*. Para la autorización de este tipo de tratados requiere, no obstante, una ley orgánica, es decir, una ley que, tras el trámite ordinario, ha de ser aprobada en una votación final por la mayoría *absoluta* del Congreso de los Diputados (4).

Aunque, como después se verá, este último precepto ha sido interpretado por una parte de la doctrina en términos que lo equiparan con el artículo 63 de la Constitución holandesa, la española (5) dispone, por último, que la celebración de un tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa reforma de ésta y autoriza al Gobierno y a las dos Cámaras de las Cortes para requerir al Tribunal Constitucional (en adelante TC) que declare la existencia o inexistencia de tal contradicción. Esta última previsión ha sido desarrollada por la Ley Orgánica del TC (6), que establece un procedimiento muy simple, a desarrollar, como máximo, en el plazo de dos meses, y atribuye a la *declaración* del TC, quizá innecesariamente, *carácter vinculante*.

## II. LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA VIGENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO

Tanto la adhesión de España a la Comunidad Europea como posteriormente la ratificación del Acta Unica Europea fueron autorizadas mediante ley orgánica (7), de acuerdo con las exigencias del artículo 93 de la Constitución, precepto que, en consecuencia, se convierte según el TC, en el fundamento de validez del Derecho comunitario en España (8). El hecho de que el Derecho comunitario se introduzca en España de acuerdo con lo previsto en ese artículo de la Constitución no implica, sin embargo, que la infracción de ese Derecho

(3) Artículo 93.

(4) Artículo 81.2.

(5) Artículo 95.

(6) Artículo 78.

(7) Leyes Orgánicas 10/1985 y 4/1986.

(8) La doctrina del TC se encuentra expuesta sobre todo en las sentencias 28 y 64 de 1991, sobre las que volveremos después. El principio de que la integración de España en la Comunidad Europea no altera el orden interno de distribución de competencias y de que, en consecuencia, el Derecho comunitario europeo no puede dar lugar a un desplazamiento de las competencias autonómicas en favor del Estado, o viceversa, fue ya sentado, sin embargo, algo antes, en la sentencia 252/1988.

por normas legales españolas permita tachar a éstas de inconstitucionalidad ni, en consecuencia, permita acudir al TC para que éste la declare y las anule. La eventual contradicción entre las normas internas y las comunitarias, cuya primacía el TC ha aceptado sin discusión, es un problema que ha de resolver el juez ordinario con los medios que el ordenamiento le brinda y acudiendo, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea por la vía que ofrece el artículo 177 del Tratado constitutivo de la CEE, a la que, por el contrario, no le es necesario recurrir al TC. La utilización del artículo 93 para la recepción en España del Derecho comunitario europeo no convierte a éste en *parámetro de constitucionalidad* y, por tanto, no serán nunca problemas de constitucionalidad y validez, sino de eficacia, los que su aplicación puede plantear (9).

Esta doctrina, que se reitera en la sentencia 64/1991 (10) deja abiertas no pocas cuestiones sobre la relación entre Derecho comunitario y Constitución, pero permite concluir sin esfuerzo, a mi juicio, que para el TC no cabe en modo alguno modificar o reformar la Constitución a través de su artículo 93, pues de otro modo, como es claro, no tendría sentido alguno afirmar que las

---

(9) Esta es en sustancia la doctrina de la STC 28/1991, en la que el TC asume, con cita expresa, la sostenida por el Tribunal de Justicia de la CE en las sentencias Costa-ENEL y Simmenthal.

El TC resolvió en esta sentencia, desestimándolo, un recurso planteado por el Parlamento Vasco contra las modificaciones introducidas por la ley orgánica 1/1987 en la ley orgánica reguladora del régimen electoral general en relación con las elecciones al Parlamento Europeo.

El ataque del Parlamento, que parte de una concepción de las relaciones entre derecho comunitario y derecho interno análoga a la mantenida por la Corte Constitucional italiana hasta 1984, iba dirigido especialmente contra el nuevo artículo 211 de la ley electoral, que establece la incompatibilidad entre el mandato europeo y cualquier mandato parlamentario español. Para el Parlamento, esta incompatibilidad violaba el artículo 5 del Acta Electoral Europea, anexa a la decisión 76/787 del Consejo de la CE. El TC, sin entrar en el análisis de esa contradicción, desestima la pretensión por las razones que se resumen en el texto.

(10) Esta sentencia resuelve tres recursos de amparo presentados por asociaciones de empresarios de pesca que impugnaban las decisiones de la Administración española (aceptadas y puestas en vigor por los órganos competentes de la Comunidad Europea) por las que se asignaban derechos de pesca en los caladeros del Atlántico nororiental. A juicio de los recurrentes, estas decisiones, apoyadas en una orden ministerial de 1981, violaban el principio de igualdad, consagrado tanto por el artículo 14 CE como por el artículo 40.3 del Tratado CEE. El TC no encuentra violado el artículo 14 CE y desecha la pretensión basada en la violación del artículo 40.3 CEE por las razones ya expuestas.

Más débil es, en mi opinión, el razonamiento por el que se desecha la existencia de una supuesta violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) por no haber acudido los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa española al Tribunal de Justicia de la CE, como los recurrentes habían solicitado. Esta cuestión es una de las que, como se dice en el texto, están aún abiertas, y no sólo en España.

normas producidas en virtud de la cesión de competencias que tal artículo autoriza no pueden utilizarse nunca como *parámetro de constitucionalidad*. A pesar de ello, como inmediatamente veremos, esta consecuencia no fue percibida inicialmente por el Gobierno ni por el Consejo de Estado.

### III. LAS DUDAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL TRATADO

A diferencia de lo sucedido en Francia, y hasta donde yo puedo saber, nadie ha planteado en España duda alguna en cuanto a la constitucionalidad del Tratado de Maastricht por la contradicción entre las más importantes previsiones de éste (moneda única, banca central europea, política única de inmigración, etc.) y el principio de soberanía nacional. La inexistencia de esas dudas debe atribuirse, en mi opinión, a los términos en los que está redactado el artículo 93, que ya antes han sido expuestos.

La CE hace referencia a la *soberanía nacional* en tres lugares distintos y en relación con tres diferentes aspectos de este complejo principio. En el Preámbulo (11), en el que el sujeto de la frase en la que figura el concepto es la nación misma, la soberanía es el poder reflexivo concreto que ésta tiene para determinar su propia forma política, es decir, el poder constituyente. En el artículo 8.1 (12), un precepto cuya inclusión en la Constitución se explica por necesidades coyunturales, los términos soberanía e independencia son redundantes, pues es evidente que la soberanía a la que se alude es la llamada soberanía exterior, el *poder jurídico* de que la nación dispone para resistir, en último término mediante el empleo de la fuerza, cualquier atentado contra su libertad o integridad. Por último, en el artículo 1.2 (13), cuyo texto presenta una nada sorprendente analogía con los artículos correspondientes de otras Constituciones europeas (14), el principio de *soberanía nacional* se identifica con el principio democrático. Los órganos a los que la Constitución atribuye la titularidad de poderes o competencias concretos los tienen porque el pueblo, ante el que los órganos políticos son siempre directa o indirectamente respon-

(11) «La nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su *soberanía*, proclama su voluntad de...»

(12) «Las Fuerzas Armadas... tienen como misión garantizar la *soberanía* e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

(13) «La *soberanía nacional* reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.»

(14) Por ejemplo, el artículo 3 de la Constitución francesa o el 20.2 de la alemana.

sables, se los ha confiado a través de la Constitución y los tienen naturalmente en las condiciones y con los límites que ésta fija.

Como es la propia Constitución la que, en el artículo 93, establece, en las condiciones ya vistas, la posibilidad de atribuir a instancias internacionales *el ejercicio*, no la titularidad, de las competencias que ella otorga a determinados órganos, no existe, creo, en la Constitución española, base alguna para sostener que esas competencias no puedan ser transferidas o cedidas para ejercerse sobre materias que afecten a *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía*, por decirlo con una expresión conocida cuyo significado jurídico no me resulta, sin embargo, del todo claro, ni es fácilmente aprehensible si se parte de una concepción de la *soberanía* como una categoría esencialmente negativa y no como la denominación colectiva de un conjunto determinado de poderes concretos, de *regalías* (15). Las únicas competencias que en nuestro sistema no pueden ser objeto de cesión o transferencia son, junto con aquellas mediante las que un órgano constitucional participa en la creación de otros órganos de la misma naturaleza, aquellas que estos órganos no tienen, es decir, las que comportan la facultad de hacer algo que la Constitución no autoriza o que expresamente prohíbe.

Por estas razones, las dudas sobre la compatibilidad entre el Tratado de Maastricht y la Constitución se centraron en España en el artículo G) de aquél y más precisamente en la redacción que en él se da al nuevo artículo 8B del Tratado constitutivo de la CEE. Este último establece, como es bien sabido, que los ciudadanos de la Unión (Europea) que residen en un Estado distinto al de su nacionalidad tendrán el derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales del Estado de su residencia (16).

La concesión de la condición de elector (sufragio activo) a los ciudadanos de la Unión Europea no planteaba desde luego problema alguno. La Constitución prevé esa posibilidad en relación con todos los extranjeros, sea cual sea su nacionalidad, y, ya antes de Maastricht, España había celebrado tratados

---

(15) Vid. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3.<sup>a</sup> ed., reimpresión, Kronberg/TS, 1976, especialmente pp. 453-486.

(16) Todo ciudadano de la unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1993, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos del Estado miembro.

al respecto con Holanda (17), Dinamarca (18), Noruega (19) y Suecia (20) y había introducido una norma al respecto en la ley electoral (21). La dificultad estaba en la previsión convencional de atribuir a los extranjeros también la elegibilidad (*el derecho de sufragio pasivo*), pues la autorización que la Constitución concede para que, mediante tratado o ley, se otorgue a los extranjeros el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales es una excepción del principio, consagrado en el mismo artículo, que limita a los españoles el ejercicio de los derechos políticos y no puede en consecuencia interpretarse más allá de sus términos estrictos (22).

Ese era antes de que, precisamente, según creo, por iniciativa del Gobierno español, comenzase a hablarse de una «ciudadanía europea» y de la extensión a todos los ciudadanos europeos del derecho de sufragio, activo y pasivo, en las elecciones municipales, el modo en el que la doctrina española entendía la regulación constitucional, y ése era también el modo en el que la había entendido el Gobierno, que en los tratados a los que antes he hecho referencia había considerado imposible otorgar a los extranjeros en España el derecho a ser elegidos; ni siquiera en aquellos casos (así, Holanda y Dinamarca) en los que a los españoles sí se reconocía ese derecho.

Tras la firma del Tratado de Maastricht parece haberse producido, sin embargo, algún cambio de opinión. De una parte, algunos profesores sostuvieron en la prensa que la ratificación del Tratado no sólo exigía la previa reforma del artículo 13.2, sino también la del artículo 23, cuya modificación ha de seguir la vía prevista en el artículo 168, es decir, la muy compleja y difícil que pasa por la disolución de las Cortes y la celebración de un referéndum (23). De la otra, el Gobierno, apoyado en los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado, pareció inclinado a considerar innecesaria la reforma,

(17) Su texto está publicado en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) de 8 de agosto de 1990.

(18) BOE de 30 de noviembre de 1990.

(19) BOE de 27 de junio de 1991.

(20) *Ibid.*

(21) Artículo 176 de la Ley Electoral (LO 5/1985, modificada en este punto por la LO 8/1991).

(22) El precepto en cuestión está contenido en el artículo 13.2 de la Constitución, cuyo texto es el siguiente: «Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio *activo* en las elecciones municipales.» La historia de este precepto depara algunas sorpresas y explica la lamentable equiparación que en él se hace de los *derechos políticos* con los derechos *reconocidos en el artículo 23*, pero no es ésta cuestión que deba detenernos aquí.

(23) En este sentido, JORGE DE ESTEBAN ALONSO (diario *El Mundo*, 3 de febrero y 10 de marzo de 1992) y M. MARTÍNEZ CUADRADO (diario *El País*, 7 de febrero de 1992).

como se patentiza en el escrito presentado ante el Tribunal Constitucional, al que, no obstante esa aparente inclinación, se sintió obligado a consultar.

#### IV. EL REQUERIMIENTO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La opinión del Consejo de Estado, en la que se sostenía, como acaba de decirse, la innecesariedad de la reforma previa de la Constitución, se había expresado en dos dictámenes sucesivos. El primero de ellos (24) responde a la cuestión planteada por el Gobierno sobre el texto del *non-paper* de 7 de mayo, elaborado por el Gobierno de Luxemburgo, al que correspondía en ese momento la presidencia del Consejo; el segundo (25) versa ya sobre el artículo 8B del Tratado de la CEE. Tanto en el uno como en el otro, el Consejo de Estado da una respuesta afirmativa a las dos cuestiones que el Gobierno planteaba: la de si existía o no contradicción entre el artículo 8B (o el texto equivalente del *non-paper*) y el artículo 13.2 de la Constitución de una parte, y de la otra, si esta contradicción podía resolverse, sin previa reforma de la Constitución, toda vez que la autorización para la ratificación del Tratado debería concederse de acuerdo con las previsiones del artículo 93 CE.

El fundamento de la primera de estas respuestas es evidente, pues, como ya se ha explicado antes, el artículo 13.2 CE niega la posibilidad de otorgar a los extranjeros, europeos o no, el derecho a ser elegidos concejales. Menos evidente (y en mi opinión, y en la del Tribunal Constitucional, erróneo) es el razonamiento que lleva al Consejo a sostener que la contradicción entre la cláusula convencional en cuestión y la Constitución puede ser salvada sin acudir previamente a la reforma constitucional. La argumentación del Consejo de Estado, tal vez inspirada en un trabajo de no mucha consistencia publicado hace años por uno de sus letrados (26), implica la equiparación de los artículos 93 y 167 de la CE, es decir, la consideración de que la Constitución puede ser reformada no sólo a través de los procedimientos expresamente previstos en su Título X, sino también mediante la aprobación de un tratado internacional cuya ratificación sea autorizada por ley orgánica y cuya finalidad sea atribuir a una instancia internacional competencias derivadas de la Constitución. La desautorización de esa tesis por la sentencia del Tribunal Constitu-

(24) De 20 de junio de 1991.

(25) De 9 de abril de 1992.

(26) Cf. J. RODRÍGUEZ ZAPATA, «Derecho internacional y fuentes del Derecho», en el libro colectivo *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, pp. 1733-1770.

cional dispensa ahora de entrar en el análisis de sus notorias debilidades (27). En todo caso, se ha de celebrar la prudencia e incluso la modestia del Consejo de Estado, que, en ambos dictámenes, recomienda la conveniencia de acudir, para resolver definitivamente la cuestión, al TC.

El Gobierno atendió esta recomendación, y el 13 de mayo presentó ante el TC el requerimiento previsto en los artículos 95 CE y 78 LOTC, limitando su consulta exclusivamente al artículo 8B del Tratado en relación con el 13.2 de la CE (28).

El escrito en el que se formula el requerimiento, que probablemente no será citado nunca como una de las obras maestras de los servicios jurídicos del Estado, desarrolla largamente y con no excesiva claridad el argumento del Consejo de Estado antes mencionado, al que añade la sorprendente tesis de que, en el fondo, no hay contradicción alguna entre el Tratado y la Constitución, pues dado que ésta no define quiénes son los españoles nada impide al legislador decir que también lo son, a efectos de las elecciones municipales y sólo a éstos, los ciudadanos europeos. Por si ninguno de estos razonamientos convenciese al TC, el Gobierno concluye solicitando, *ad cautelam*, que el Tribunal precise si, en caso de ser necesaria la previa reforma de la Constitución, bastará para ella el procedimiento previsto en el artículo 167 (29).

---

(27) Entre otras, y aun aceptando (que no es poco) que entre las competencias derivadas de la Constitución se encuentra la de reformarla, se olvida que ni son los mismos los procedimientos previstos para la aprobación de las leyes orgánicas y para la aprobación de las reformas constitucionales más simples y, sobre todo, que la decisión final sobre éstas puede quedar sustraída a las Cortes y deferida al referéndum a petición de una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras.

El texto del artículo 167, que disciplina este género de reformas, se ofrece en una nota posterior.

(28) Como es obvio, la delimitación en estos términos del objeto de la consulta frustra en alguna medida la finalidad de la institución. Si ésta es, como parece razonable entender, la de hacer inatacable, desde el punto de vista de la constitucionalidad, el tratado después de su ratificación, este efecto queda reducido al precepto consultado y todo el resto de las estipulaciones queda abierto a la impugnación por cualquier vía, incluso, siquiera sea de modo indirecto, la del recurso de amparo.

(29) Verosímilmente, la razón de esta petición, en mi opinión de dudosa procedencia, se encuentra en el deseo de hacer frente a la tesis de quienes mantenían que era necesario reformar no sólo el artículo 13.2, sino también el 23 de la CE. Esta tesis, a la que antes nos hemos referido, había tenido, sin embargo, muy escasa aceptación en la doctrina y había sido vigorosamente refutada en la prensa (cf., entre otros, J. PÉREZ ROYO, «Un problema inexistente», en *El País*, 13 de febrero de 1992).

## V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En su sentencia, dictada el día 1 de julio, el Tribunal, tras hacer algunas consideraciones sobre su competencia en el ejercicio de la función prevista en el artículo 95 de la Constitución y exponer las razones por las que, yendo algo más allá de los límites puestos por el Gobierno al objeto de su consulta, ha de contrastar la estipulación convencional con la totalidad de la Constitución y no sólo con su artículo 13.2, analiza uno por uno los argumentos expuestos en el escrito gubernamental para rechazarlos con firmeza (no exenta, diría yo, de caridad).

El artículo 8B del Tratado CEE, según la redacción que se le da en el de Maastricht y en aquello que toca a las elecciones municipales (no, claro está, en lo referente a las elecciones al Parlamento Europeo), es incompatible con el artículo 13.2 de la Constitución, aunque no en modo alguno con el 23. Esta contradicción no puede ser salvada ni modelando o troquelando una ciudadanía española *ad hoc* para las elecciones municipales, «porque las ficciones legales sólo caben dentro de lo jurídicamente posible» ni mediante el uso del artículo 93.

Para desechar esta posibilidad, el TC utiliza dos argumentos: uno, a mi juicio muy débil, por decir lo menos, y otro, decisivo y rotundo. El primero es el de que, sean cuales sean los efectos que se atribuyen a los tratados ratificados de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 93, esos efectos no se pueden tomar en consideración porque el Tratado de Maastricht en ese punto no atribuye competencia alguna a instancias internacionales, sino que extiende un derecho a quienes, según la Constitución, no pueden gozar de él (30).

La debilidad de este argumento es, sin embargo, perfectamente intrascendente por la simple razón de que es superfluo. Para desechar la posibilidad de ratificar, por la vía del artículo 93, un tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución, basta y sobra con el segundo de los argumentos

---

(30) Sobre la debilidad de este argumento baste recordar, al margen de sus inconsistencias lógicas, que la puesta en práctica del precepto exigiría en todo caso una decisión de las instancias comunitarias (verosíblemente, una directiva) y que, de hecho, y mucho antes de que se aprobara el Tratado de Maastricht, ya estaba en tramitación una directiva sobre este tema, actualmente ante el Parlamento Europeo.

Sobre el marco comunitario para el ejercicio del derecho de sufragio y, en general, sobre el problema que plantea el ejercicio de este derecho por los extranjeros en España hay una completa información en el excelente trabajo de E. ARNALDO ALCUBILLA, «El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 34, publicado pocos días antes de que el TC dictara su sentencia.

que el Tribunal utiliza: el de que la interpretación conjunta de los artículos 93 y 95 de la Constitución impide sostener la tesis de que a través del primero puedan ratificarse tratados internacionales que contienen estipulaciones contrarias al texto constitucional, cuya reforma, *que ha de ser siempre expresa*, sólo puede operarse por alguno de los procedimientos previstos en el Título X. El que en este caso ha de utilizarse, y con ello concluye la declaración del TC, que, en mi opinión, de modo dudosamente adecuado, incluyó esta precisión en el *desissum* de su declaración (31), es el previsto en el artículo 167 (32).

## VI. LA PRACTICA DE LA REFORMA

La decisión del TC no fue utilizada por ningún grupo político (al menos no dentro del Parlamento) para poner en cuestión la ratificación del Tratado de Maastricht, cuya viabilidad se había visto ya afectada, sin embargo, por los resultados del referéndum danés. El Gobierno anunció inmediatamente su intención de preparar un proyecto de ley para ejecutar (*sic*) la declaración del TC, y este anuncio no encontró de parte de la oposición, sobre todo en el Partido Popular, más resistencia que la que se basaba en la consideración de que el camino elegido por el Gobierno (el del proyecto de reforma) era políticamente inconveniente porque la reforma de la Constitución había de llevarse a cabo del mismo modo que se elaboró la Constitución, es decir, a partir de una proposición surgida del seno mismo de las Cortes.

El Gobierno aceptó inmediatamente esta sugerencia, y una comisión informal, en la que estaban presentes todos los grupos políticos, elaboró rápidamente una proposición de reforma concebida en términos muy simples. Tras una breve exposición de motivos, en la que se glosa la voluntad común de contri-

---

(31) Ateniéndose a la terminología utilizada tanto por la CE como por la LOTC, el Tribunal denomina *declaración* a la decisión que adopta como respuesta al requerimiento. Expresamente atribuye a la misma, sin embargo, los efectos propios de la *res iudicata*.

(32) Artículo 167.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una comisión de composición paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y por el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

buir a la construcción de Europa y la trascendencia que para ésta tiene la creación de una ciudadanía europea, un «artículo único» da nueva redacción al artículo 13.2 de la CE, agregando el adjetivo *pasivo* al de *activo*, que ya calificaba al sustantivo *sufragio*; una disposición final, por último, fija como fecha de entrada en vigor la de la publicación y ordena que ésta se haga en todas las lenguas de España.

La elaboración del texto, cuya elegancia se ha pospuesto deliberadamente a unas supuestas exigencias de precisión, no parece haber dado lugar a dificultad alguna. El representante del Partido Popular hizo referencia, en la deliberación ante el pleno del Congreso (33), al hecho de que la redacción inicialmente preparada por su grupo extendía la posibilidad del sufragio pasivo únicamente a los ciudadanos de la Unión Europea (postura que, dicho sea incidentalmente, también parece haber sido la del Gobierno a juzgar por el texto de su requerimiento ante el TC), pero que las razones expuestas por los socialistas los habían convencido de sus inconvenientes, por lo que habían aceptado sin dificultad la fórmula que se proponía en común.

La proposición se presentó formalmente el día 7 de julio; publicada el día 9, su toma en consideración se acordó cuatro días después, al tiempo que se decidía también tramitarla por el procedimiento de lectura única. Una vez aprobada por el Congreso el día 22, pasó al Senado, que previamente había acordado la celebración de una sesión extraordinaria con esta finalidad y en donde, no habiéndose presentado enmienda alguna, el texto remitido por el Congreso fue aprobado definitivamente el día 30 de julio. Tanto en una como en otra Cámara se superó ampliamente el *quorum* exigido por la Constitución. En el Congreso, en donde eran necesarios 210 votos, la reforma obtuvo 332; en el Senado, en donde se requerían 153, votaron afirmativamente 236, aunque, según parece, el sistema electrónico dejó de registrar algunos. El tono relajado con el que se comenta este incidente es bien expresivo de la ausencia de cualquier género de tensión política en el debate (34).

Como, según lo previsto en el artículo 167 CE, el texto aprobado por las Cámaras ha de ser sometido a referéndum si en el plazo de quince días a partir de su aprobación lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de ellas, el día 31 de julio, en dos resoluciones idénticas, las presidencias de ambas declararon abierto ese plazo, indicando que concluía el día 19 de agosto. Pasada esta fecha sin que se hiciera solicitud alguna, el texto de la reforma quedó firme y fue firmado y promulgado por el Rey el día 27 de agosto y publicado al día siguiente.

(33) *Diario de Sesiones*, 206, de 22 de julio.

(34) Cf. *Diario de Sesiones*, 125, de 30 de julio.

Dada la rapidez del procedimiento y la inexistencia de puntos de vista dispares, el debate parlamentario, inevitablemente reiterativo en el Congreso por las características del procedimiento seguido, ofrece muy escaso interés. Más que en el contenido mismo de la reforma, la atención de los parlamentarios se centra en el hecho de que se haya acometido *una* reforma. Para la mayor parte de los que intervienen, este hecho no debe interpretarse como expresión de una disposición a acometer otras reformas; más bien al contrario, pues una y otra vez se repite que en el futuro ninguna reforma de la Constitución deberá hacerse sino como se ha hecho ésta, es decir, mediante un consenso que ahora ya se entiende, aparentemente, como pura unanimidad. Sólo algunos representantes de grupos nacionalistas (vasco, valenciano y andaluz) expresaron su esperanza de que «roto el tabú de la irreformabilidad» se acometieran en el futuro reformas de mayor calado.

Sobre el contenido mismo de la que se estaba llevando a cabo se dice poco e incluso se razona, me temo, con una cierta falta de información. Se insiste así, por ejemplo, en el hecho de que la exigencia de reciprocidad permitirá negar el derecho de sufragio en España a los nacionales de los países comunitarios que no lo otorguen a los españoles, ignorando la mecánica propia de un tratado de esta naturaleza. Se afirma también por más de un diputado y en más de una ocasión que la reforma que se opera autoriza únicamente para conceder el derecho de sufragio a los ciudadanos europeos, no a otros extranjeros, e incluso se dice que así deberá interpretarla en el futuro el Tribunal Constitucional, aunque es evidente que el texto aprobado no permite esa conclusión y que el hecho, antes mencionado, de que no se aceptara una propuesta inicial en ese sentido más bien fuerza a concluir lo contrario. Por lo demás, tampoco faltó quien celebrara la reforma sobre todo porque con ella se abría la posibilidad de conceder el derecho de sufragio en las elecciones municipales a los ciudadanos de países americanos de lengua española residentes en nuestro país.

## VII. UNA REFLEXION FINAL

La nimiedad del cambio introducido por la reforma, que explica su rapidez y su facilidad, no entraña en sí mismo consecuencias importantes, ni buenas ni malas, para la configuración jurídico-política del Estado español. La modificación constitucional obligará, verosímilmente, a renegociar los cuatro tratados ya suscritos por España con otros tantos países europeos y a una modificación menor de la Ley Electoral y eventualmente, si el Tratado de Maastricht llega a entrar en vigor, a acomodarla a las exigencias derivadas

de las normas europeas que puedan dictarse en aplicación del artículo 8B, pero ninguno de estos cambios entraña dificultades jurídicas o políticas pre-  
visibles.

Muy otras son las reflexiones que suscita la utilización de la reforma constitucional como simple instrumento al servicio de otros complejos normativos, pues, como es obvio, el significado de la Constitución como medio de integración política no permite degradarla como ya, en buena medida, se ha degradado la ley. El desarrollo de esta reflexión escapa, sin embargo, del ámbito propio de este trabajo.



*JURISPRUDENCIA*  
*Estudios y Comentarios*

