

España: la ratificación de Maastricht

Fernando Díez Moreno

La ratificación del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht por España constituye una cuestión de enorme complejidad porque en ella se mezclan no solamente aspectos de carácter constitucional, como ocurre con cualquier tratado internacional, sino porque además se ve acompañado de una serie de connotaciones tanto sociales como políticas. Todo ello sin necesidad de contemplar las importantes consecuencias que para el futuro de nuestro país, tanto desde el punto de vista económico, como desde el punto de vista de supervivencia como nación, pueda tener aquel tratado.

El origen de esta complejidad se encuentra en el art. R del propio Tratado de la Unión Europea o de Maastricht, que establece que su ratificación por las altas partes contratantes se hará “de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”. Habrá que determinar, por tanto, cuáles son las normas constitucionales españolas para ratificar el tratado. Y es aquí, precisamente, donde comienza la complejidad, porque aun admitiendo por despejadas algunas dudas, y teniendo en cuenta el proceso ya conocido y que se ha seguido, se plantean las siguientes actuaciones posibles:

1. Si el Tratado de la Unión Europea contenía alguna estipulación contraria a la Constitución, era preciso modificar esta con carácter previo a su ratificación (art. 95.1 de la Constitución).
2. Si la modificación de la Constitución se hacía por uno de los procedimientos previstos en la misma, esto es, el más débil, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras podría haber pedido que, además de la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, se sometiese a referéndum nacional (art. 167.3).
3. Si el Tratado de la Unión Europea supone, además, la transferencia de competencias derivadas de la Constitución a una

Fernando Díez Moreno es doctor en Derecho y abogado del Estado.

organización o institución internacional, la ratificación de dicho tratado podrá hacerse por ley orgánica, lo que exige mayoría absoluta de las Cortes (art. 93).

4. Finalmente, si el presidente del Gobierno considerase que la ratificación del Tratado de la Unión Europea supone una decisión política de especial trascendencia, puede someterla a referéndum consultivo de todos los ciudadanos (art. 92.1).

A pesar de la complejidad, el proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea en España está pasando sin apenas repercusión en la opinión pública. Ello es debido, por una parte, a que los partidos políticos con representación parlamentaria están prácticamente de acuerdo en su ratificación; a que no hubo un diez por cien de diputados o senadores que solicitasen someter a referéndum la modificación constitucional operada; y a que el presidente del Gobierno no ha considerado conveniente someter a referéndum consultivo la ratificación. No obstante lo anterior, conviene dejar constancia de las posibilidades, etapas y vicisitudes sufridas en el proceso de ratificación porque lo que España sea en un futuro inmediato y, por supuesto, en un futuro lejano, depende precisamente de este proceso¹.

El panorama internacional

Antes de adentrarnos en el análisis de cada una de las fases o etapas por las que la ratificación del Tratado de la Unión Europea ha pasado en España, conviene detenerse en algunos datos de los países comunitarios. Y dado que nuestra reforma constitucional, que constituyó el primer paso o requisito del proceso de ratificación, se llevó a cabo para introducir el derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales a los extranjeros de los países miembros residentes en España, estimo conveniente examinar la situación constitucional en que se hallaban estos países frente a dicho problema.

Un grupo de países, entre los que se encontraban Irlanda, Dinamarca y Holanda, tenía ya concedido el derecho de sufragio activo y pasivo a los residentes, al haber reemplazado la condición de nacionalidad por la condición de residente. Así, en Irlanda, desde 1972, los extranjeros residentes de forma habitual en una circunscripción electoral dada, pueden votar en las elecciones locales de esta circunscripción. La duración de residencia exigida es de seis meses. Por otra parte, desde 1974, los extranjeros que cumplan las mismas condiciones pueden ser elegidos en las elecciones locales. Por su parte, en Dinamarca, el derecho

de voto y el de ser elegidos han sido concedidos primero a los ciudadanos de los países de la Unión Nórdica (Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), en 1977, y después, en 1981, estos derechos se conceden a todos los extranjeros que residan en el país desde, al menos, tres años. Finalmente, en Holanda, la concesión del derecho de voto y el de ser elegido en las elecciones municipales, ha necesitado una modificación constitucional que se hizo en 1983, y que permitió la aprobación de la ley electoral municipal de 1985 que concede el voto y la elegibilidad a todos los extranjeros que residan legalmente en el país desde, al menos, cinco años.

Un segundo grupo de países, como el Reino Unido y Portugal, conceden a determinados extranjeros el derecho de voto y elegibilidad en las elecciones municipales. Así, en el Reino Unido, sólo los ciudadanos de la Commonwealth y los de la República de Irlanda, tienen el derecho de votar y ser elegidos en las elecciones locales, es decir, en las elecciones a los consejos de condados y de distritos. Por su parte, en Portugal, cuya Constitución preveía la posibilidad de conceder a los ciudadanos de los países de lengua portuguesa, a condición de reciprocidad, los derechos reservados a los nacionales, ha modificado su ley fundamental de 1977 para permitir la concesión por ley del derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones de los órganos de las entidades locales a todos los extranjeros, a reserva de reciprocidad.

Finalmente, un tercer grupo de países, entre los que se encuentran Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Italia y Luxemburgo, no tiene concedido derecho de voto a los extranjeros, y sus constituciones reservan, de manera más o menos explícita, el derecho de voto a los nacionales.

En consecuencia con lo anterior, los países como Irlanda, Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Portugal no necesitan modificación constitucional para incorporar el derecho de voto o de elegibilidad a los residentes procedentes de los países comunitarios en las elecciones municipales; mientras que países como Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Francia la modificación constitucional es necesaria y ha sido llevada cabo o está en trámite de realizarse².

Cuestión distinta de la anterior son los trámites que en cada país son necesarios para proceder a la ratificación del tratado mismo, con independencia de que regulasen o no el derecho de sufragio pasivo de los residentes extranjeros de países comunitarios.

En este sentido, la situación a 16 de octubre de 1992 (fecha en que se redacta este artículo) era, sumariamente, la siguiente:

— Dinamarca aprobó el 12 de mayo, en el Parlamento, la ratificación del tratado por 130 votos a favor y 25 en contra; pero el 2 de junio, el re-

sultado del referéndum fue de 50,70 por cien de *noes* y 49,30 por cien de *síes*.

— En Irlanda, el referéndum celebrado el 18 de junio dio como resultado un 69,05 por cien de *síes* y un 30,95 por cien de *noes*, iniciándose el 15 de julio la revisión constitucional derivada del referéndum, esperándose su ratificación por las dos Cámaras en diciembre de 1992.

— En Luxemburgo, el Consejo de Estado de 25 de mayo emitió opinión positiva y el 2 de junio fue ratificado parlamentariamente con 51 votos a favor y seis en contra, esperándose una revisión constitucional para 1994.

— En Grecia, fue ratificado el 31 de julio por 286 votos a favor y ocho en contra, sin que sea precisa revisión constitucional.

— En Francia, la revisión constitucional fue aprobada el 23 de junio con 592 votos a favor y 73 en contra, y el referéndum celebrado el 20 de septiembre dio el resultado de 51,05 por cien de *síes* y 48,95 por cien de *noes*.

— En Italia, el Senado ratificó el tratado el 17 de septiembre con 176 votos a favor y 16 en contra, estando prevista la ratificación en los meses de octubre y noviembre por la Cámara de los Diputados y la revisión constitucional en 1993.

— En Bélgica, la Cámara de Representantes ratificó el 17 de julio el tratado con 143 votos a favor y 33 en contra, estando pendiente para los meses de octubre y noviembre su ratificación por el Senado, y prevista una revisión constitucional en 1993-1994.

— En Portugal, está prevista la ratificación a lo largo del mes de octubre de 1992.

— En Alemania, está prevista la ratificación en noviembre por el Bundestag (cámara alta), y en diciembre por el Bundesrad (cámara baja).

— En Holanda, el 3 de junio el Consejo de Estado emitió una opinión favorable; en los meses de septiembre y octubre está prevista la ratificación por la segunda Cámara; y en los meses de noviembre y diciembre la ratificación por el Senado.

— Finalmente, en el Reino Unido se ha iniciado en el mes de octubre el proceso de ratificación, y no es necesaria una revisión constitucional³.

La modificación de la Constitución española

La situación en que España se encuentra en relación con el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo por los residentes extranjeros pertenecientes a países comunitarios, se apoya en que el art.

13.2 de la Constitución, después de reconocer sólo a los españoles la titularidad de los derechos de participación en los asuntos públicos (art. 23.1), se acepta el supuesto de que, atendiendo a criterios de reciprocidad, tratados internacionales o leyes puedan conceder el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a quienes no sean nacionales. Es decir, solamente mediante tratado o por ley se puede ampliar el derecho de sufragio activo a quienes no sean nacionales, pero en ningún caso el derecho de sufragio pasivo. En aplicación de este precepto, se han concluido desde 1989 diversos convenios internacionales con Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia, de manera que los residentes de estas nacionalidades puedan votar en las elecciones municipales españolas, pero no ser elegibles en dichas elecciones.

Recordemos que el art. 95.1 de la Constitución establecía que para ratificar un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución es precisa la previa modificación de ésta. Se plantea, por tanto, el problema de si el art. 8.B.1 del Tratado de la Comunidad Europea, según la redacción dada por el Tratado de la Unión Europea o de Maastricht, que se incluye dentro de los preceptos relativos a la ciudadanía de la Unión, y concede el derecho, en su apartado primero, a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, a todo ciudadano de la Unión, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, eso no contrario a la Constitución y, en consecuencia, es precisa la modificación de ésta antes de proceder a la ratificación de dicho tratado.

Visto desde la perspectiva del momento, el proceso parece relativamente sencillo, pero hay que analizar cada una de las fases por las que dicho proceso transcurrió para comprender la complejidad y las posiciones que a lo largo de dicho proceso se decantaron.

a) Dictamen del Consejo de Estado.— El ministro de Asuntos Exteriores solicitó dictamen del Consejo de Estado antes de la firma del tratado, y dicho órgano consultivo lo emitió con fecha 21 de junio de 1991 con el número 850/91. En conclusión, dicho dictamen mantenía que si un futuro tratado reconociera a los ciudadanos de la Unión residentes en España el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, su celebración en España podría lícitamente autorizarse mediante una ley orgánica aprobada al amparo del art. 93 de la Constitución. Aunque apenas se ha comentado, no puede dejar de destacarse que el más alto órgano consultivo de la nación tenía un criterio discrepante del supremo intérprete de la Constitución, como es el Tribunal Constitucional, y como más adelante veremos. El Consejo de Estado, para llegar a dicha conclusión, distinguía entre el contenido esencial de los derechos

fundamentales que reconoce la Constitución en sus arts. 15 a 29, así como la titularidad de tales derechos; y, por otra parte, la necesaria distinción entre la representación política a nivel nacional y a nivel municipal. Para el Consejo, la función del art. 13.2 consistía en limitar, por razón de extranjería, el ámbito subjetivo de los derechos de representación política, por lo que tal art. 13.2 no se refería al contenido esencial de tales derechos de representación política, sino al círculo de los sujetos titulares de tales derechos. En consecuencia, estimaba el Consejo de Estado que el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales en favor de los ciudadanos de la Unión residentes en España no afectaría al contenido de los derechos declarados en el art. 23 de la Constitución (representación política), ni tampoco conmovría los principios orgánicos básicos contenidos en su título preliminar. La crítica a este dictamen ha sido hecha de forma benévola por Ricardo Alonso García, y a ella nos remitimos⁴.

b) La declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992.— No obstante el dictamen del Consejo de Estado al que se ha hecho referencia en el apartado anterior, y a pesar de la conclusión favorable al Gobierno a que llega el más alto cuerpo consultivo de la nación, el Gobierno, haciendo uso de la posibilidad que le ofrece el art. 95.2 de la Constitución, decide requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no contradicción con la Constitución en el Tratado de la Unión Europea. Y aquí le falla al Gobierno su estrategia de que la ratificación del Tratado de la Unión Europea se hiciera a través de los medios más sencillos y ahorrando el mayor número de trámites posible. En efecto, la posición del Gobierno manifestada en el propio requerimiento al Tribunal Constitucional (lo cual no deja de implicar una cierta ingerencia en las funciones del Alto Tribunal, pues hasta cierto punto pudiera condicionarse su decisión por el hecho de que el Gobierno se adelanta o anticipa a expresar la suya, en dicho requerimiento), decimos, el Gobierno claramente expone que la posible contradicción que pueda existir entre el art. 13.2 de la Constitución y el art. 8 del Tratado de la Unión Europea, podría perfectamente solventarse por la vía del art. 93, esto es, mediante una ley orgánica, sin necesidad de iniciar el procedimiento de modificación de la Constitución.

Los argumentos en que el Gobierno se basa para defender la vía del art. 93 de la Constitución —la vía de la ley orgánica— son fundamentalmente los siguientes: ante todo, que la cuestión que se plantea es la de la compatibilidad entre dos preceptos que pertenecen a dos ordenamientos —el estatal y el comunitario— distintos e independientes, aunque íntimamente relacionados entre sí, de manera que la vía del art. 93 es factible por no estar en juego el núcleo de la

Constitución, por lo que la Constitución misma soslaya su cotejo material con disposiciones llamadas a integrarse en su ordenamiento. En segundo lugar, a juicio del Gobierno, el Tratado de la Unión Europea presenta la doble naturaleza de los demás tratados fundacionales comunitarios, esto es, ser norma mediante la que los Estados atribuyen competencias y ser norma que representa un primer ejercicio de esas competencias por parte de la Comunidad. Así, el futuro art. 8.B.1 es una prueba manifiesta de norma de ejercicio de competencia atribuida, pues establece las bases del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. En tercer lugar, y como complemento de lo anterior, el Tratado de la Unión Europea podría haberse limitado a decir que el Consejo habría de regular la participación de los ciudadanos comunitarios en los comicios municipales, y la norma, en este caso, hubiera supuesto una simple asunción de competencias por la Comunidad que no habría entrado en colisión con la propia Constitución. Finalmente, y a juicio del Gobierno, las dudas que plantea la aplicación del art. 93 se refieren a los límites materiales internos a la atribución de competencias, límites que habría que situar en los principios básicos del Estado social y democrático de derecho, en los valores superiores del ordenamiento y en los derechos fundamentales; y, en todo caso, la reserva que a contrario realiza el art. 13.2 de la Constitución no puede considerarse parte integrante de ese núcleo material no susceptible de atribución.

La idea esencial del Gobierno, por tanto, es que el art. 13.2 de la Constitución y el futuro art. 8.B.1 del Tratado de la Unión, más bien futuro Tratado de la Comunidad Europea, son preceptos dictados en ámbitos competenciales distintos y en el seno de ordenamientos diferentes, aunque estos ordenamientos están coordinados; por lo que el art. 8.B.1 tendrá como fundamento de su eficacia interna el mismo fundamento que tiene todo el Derecho comunitario, sin que ninguno de los dos artículos suponga derogación del otro.

Esta posición esencial quiso completarse además por el Gobierno aludiendo o acudiendo a la técnica normativa de las ficciones, mediante la cual se podría equiparar a los residentes comunitarios en España a los nacionales, solamente a efectos de las elecciones municipales; así como con el argumento de que al no existir en nuestra Constitución una declaración expresa de “españolidad”, el legislador ordinario se encuentra habilitado para articular la nacionalidad en los términos que considere oportunos, tal y como expresamente se reconoce en el art. 11 de la Constitución.

A pesar del despliegue de argumentación elaborado por el Gobierno en el requerimiento, y teniendo en cuenta la posición que mantenía el

Consejo de Estado, el Tribunal Constitucional no se ha extendido en amplias consideraciones. Toda su declaración, bien estructurada desde el punto de vista formal, y en la que se intenta recoger todo tipo de antecedentes, puede resumirse en muy breves párrafos. Así, en lo que se refiere a la cuestión de fondo⁵, dice el Tribunal que el art. 13.2 de nuestra Constitución declara que únicamente los españoles ostentan la titularidad de los derechos reconocidos en el art. 23 de la misma norma fundamental “salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”, limitación constitucional que ya ha sido puesta de relieve por el Tribunal Constitucional en su sentencia 112/91, en la que literalmente se afirmó que “ese posible ejercicio del derecho se limita al sufragio activo, no al derecho de sufragio pasivo”. Por todo ello, el Tribunal considera que sin perjuicio de la citada salvedad contenida en el art. 13.2 en orden al sufragio activo en las elecciones municipales, y en virtud de estas reglas constitucionales, no cabe pues, ni por tratado ni por ley, atribuir el derecho de sufragio pasivo a los no nacionales, en cualquiera de los procedimientos electorales, para la integración de órganos de los poderes públicos españoles.

Todo ello quiere decir que solamente modificando la Constitución, y no por tratado ni por ley, se puede atribuir el derecho de sufragio pasivo a los extranjeros de países miembros de la Comunidad residentes en España. Es cierto que el Tribunal rechaza las argumentaciones del Gobierno y las teorías aportadas en apoyo de tales argumentaciones, pero también lo es que a la hora de establecer cuál sea el fundamento y la argumentación de la propia postura del Tribunal Constitucional, ésta se queda en una mera declaración de poder constituyente, esto es, del poder que es el último en decidir, por lo que por encima de él, su decisión no puede ser discutida.

Y por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, esto es, qué procedimiento de revisión constitucional debía ser utilizado⁶, el Tribunal, ya al final de la declaración, se limita a afirmar que al no contrariar el precepto examinado otra norma de la Constitución distinta del art. 13.2 de la misma, el procedimiento para la revisión constitucional, que prevé el art. 95.1, ha de ser el de carácter general u ordinario contemplado en el art. 167 de nuestra ley fundamental.

En conclusión, el Tribunal Constitucional ha cumplido la tarea que la Constitución le encomienda y ha sabido, frente a la posición del Gobierno y a la posición del Consejo de Estado, declarar con toda claridad que era precisa la revisión de la Constitución para modificar el art. 13.2 de la misma, y que el procedimiento para dicha revisión era el procedimiento

simple del art. 167. Sin embargo, salvo este aspecto de valentía del Tribunal Constitucional, su declaración carece de una sólida fundamentación, y le sobran gran parte de sus páginas.

El debate parlamentario

Una vez que el Tribunal Constitucional ha dictaminado que es precisa la reforma constitucional, y que ésta puede hacerse por la vía del art. 167, no quedaba otra solución que articular esta reforma constitucional, que sería la primera desde 1978.

Aun dentro del procedimiento sencillo del art. 167, cabían diversas alternativas, que hubieron de concretarse. Así, la primera de ellas era la de quién tomaba la iniciativa de reforma constitucional, habida cuenta de que el art. 166 de la Constitución se remite, a estos efectos, a los términos previstos para las iniciativas legislativas normales, esto es, que podría tomarla el Gobierno, el Congreso o el Senado. Y la primera decisión que se adopta es que sea el Congreso el que tome la iniciativa mediante la presentación de una Proposición de Reforma Constitucional. Esta reforma se presenta el 7 de julio de 1992, y es firmada por todos los grupos parlamentarios del Congreso: el Socialista, Popular, Catalán, Izquierda Unida, CDS, Nacionalistas Vascos y Grupo Mixto. En esa misma proposición de reforma se solicita qué se tramite por el procedimiento de urgencia.

La proposición de reforma constitucional que se presenta por los grupos parlamentarios en el Congreso, constaba de dos disposiciones, un artículo único en el que se declaraba que “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad pueda establecerse por tratado o por ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”; y una disposición final en la que se establecía que la reforma entraría en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, publicándose en las demás lenguas de España. No presenta por tanto ningún interés esta reforma desde el punto de vista estrictamente positivo o de técnica legislativa, por cuanto que se limita a incorporar en el art. 13.2 la expresión “... y pasivo...”.

El interés, sin embargo, se encuentra en la Exposición de Motivos, en la que después de hacerse un poco de historia de las razones por las que se debe modificar la Constitución, y mencionar la declaración del Tribunal Constitucional, se añade que los componentes, cualesquiera que sean las legítimas diferencias que les separan, entienden deseable respetar el principio de consenso que presidió la elaboración constitucional y que ha sido

pauta permanente en las decisiones parlamentarias relativas a la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y a su posición en el seno de ella. Sobre la redacción de esta Exposición de Motivos hubo unas negociaciones previas que, al no quedar reflejadas en ningún Diario de Sesiones, no podrán pasar a la historia, y que, en definitiva, tendían a pulir el excesivo énfasis con que se presentaba esta Exposición de Motivos atribuyendo los méritos justos o excesivos al Gobierno de la nación. Dado que se deseaba el consenso en la presentación de la Proposición de Ley, no hubo dificultad en llegar a un acuerdo sobre un texto más neutro y objetivo habida cuenta de que debía ser aceptado sin discusión por todos los grupos parlamentarios.

Si bien el consenso supone en sí mismo un valor destacado, habida cuenta de esas legítimas diferencias que separan a las fuerzas políticas parlamentarias, también es cierto que el mismo priva de todo interés al debate subsiguiente; por ello, en este análisis nos limitaremos a mencionar que el debate en el Congreso se produjo el 13 de julio de 1992⁷, aprobándose la proposición por 328 votos emitidos; que el Senado celebró su correspondiente sesión plenaria el 30 de julio de 1992⁸, siendo el resultado de la votación, de los 238 votos emitidos, 236 a favor, uno en contra y una abstención; y que la modificación de la Constitución fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 28 de agosto de 1992.

El referéndum sobre la reforma constitucional

Quedaba, como hemos analizado en el apartado anterior, consumado el proceso de modificación de la reforma constitucional como trámite previo a la ratificación del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht. Se cumplía así, repetimos, lo que estipula el art. 95.1 de la Constitución, que exige la previa revisión constitucional para la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución. El consenso entre todos los grupos parlamentarios impidió, como también hemos dicho, la existencia de un verdadero debate, de tal manera que las intervenciones parlamentarias que reflejan los diarios de sesiones, tanto del Congreso como del Senado, son declaraciones voluntaristas y en algunas ocasiones retóricas que, en ningún caso, pueden considerarse como un auténtico debate.

Pero había una cuestión pendiente. Como más arriba hemos dicho, el art. 167 de la Constitución, que contenía el procedimiento a través del cual se ha procedido a la revisión constitucional, tiene un párrafo 3 en el que se dispone que una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales,

que ha debido someterse a una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras (ampliamente rebasada en ambos casos), dicha reforma puede ser sometida a referéndum para su ratificación si así lo solicita, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. El consenso que presidió la tramitación de la proposición de reforma constitucional alcanzó también a que ningún diputado o senador solicitase la celebración del referéndum para ratificar la reforma constitucional.

Entendemos que no habría sido incongruente el hecho de que los diputados o senadores hubiesen votado en favor de la reforma constitucional y que, posteriormente, hubiesen solicitado la celebración de un referéndum, porque tales diputados o senadores, una vez cumplido el trámite que a ellos les afectaba, esto es, el voto afirmativo por una mayoría de tres quintos, podrían considerar conveniente que el pueblo español se manifestase también sobre la reforma constitucional efectuada. Sin embargo, a mi juicio, se ha acertado en la no petición de dicho referéndum, porque lo que se habría votado en el mismo, esto es, lo que se habría sometido al voto de los españoles, habría sido si queríamos o no, si estábamos o no de acuerdo, en que los residentes extranjeros procedentes de los países comunitarios fuesen elegibles, es decir, tuviesen derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, pero en absoluto si estábamos de acuerdo o no con el Tratado de Maastricht. La convocatoria de un referéndum para votar aquella simple cuestión habría desembocado, probablemente, en un juicio anticipado sobre el Tratado de Maastricht, siendo así que esta posibilidad todavía existe para un momento posterior, como dijimos anteriormente, y como veremos más adelante. Por ello, creo que se actuó acertadamente no convocando referéndum para la ratificación de la reforma constitucional efectuada⁹.

La ratificación del Tratado de la Unión Europea

En nuestro ordenamiento constitucional, los tratados internacionales más importantes, esto es, los de carácter político, los de carácter militar, los que afectan a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales, y los que impliquen obligaciones financieras para con la Hacienda Pública, exigen la previa autorización de las Cortes Generales (art. 94.1 de la Constitución). Los demás tratados internacionales solamente exigen que las Cortes sean informadas (art. 94.2). Pero hay un tipo especial de tratados que escapan a este esquema. Se trata de aquellos “por los que se atribuya a una organización o

institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución". Este precepto, el art. 93, fue redactado e introducido en nuestra Constitución de 1978 pensando, precisamente, en la adhesión a las Comunidades Europeas que se produce ocho años más tarde, en 1986. No puede decirse que los redactores fuesen especialmente afortunados con este precepto que ha producido no pocas dudas y discusiones.

En todo caso, está admitido que para autorizar este tipo de tratados basta una ley orgánica, es decir, una ley con mayoría absoluta de las Cámaras. Y este ha sido el procedimiento utilizado para autorizar la adhesión a las Comunidades Europeas en 1985, con entrada en vigor el 1 de enero de 1986; y para autorizar también el Acta Única Europea que modifica sustancialmente los tratados comunitarios en el mismo año de 1986.

Enlazado este precepto con lo anteriormente manifestado, resulta que como el Tratado de Maastricht contiene disposiciones contrarias a la Constitución fue preciso revisar ésta (art. 95.1); y como además el Tratado de Maastricht atribuye a la Comunidad Europea el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución es procedente su ratificación mediante ley orgánica (art. 93). Entiéndase bien, por tanto, que ahora ya no se trata de modificar la Constitución, sino de ratificar el tratado, y que esta ratificación puede llevarse a cabo a través de ley orgánica como se hizo en anteriores ocasiones.

La diferencia del proceso de ratificación con el proceso de revisión constitucional es que en el primero no se llegó a un consenso total. Y así al proyecto de ley orgánica de ratificación publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, se presenta una enmienda a la totalidad, con petición de devolución por razón de oportunidad por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida; otra enmienda por la que se pide el aplazamiento de la ratificación por el Grupo Parlamentario Mixto (diputado del Partido Aragonés); y cinco enmiendas por el Grupo Parlamentario del CDS¹⁰, las cuales fueron rechazadas en la sesión celebrada el 1 de octubre de 1992¹¹

El debate de aprobación en el Congreso se celebra el 29 de octubre de 1992 y fue del mayor interés, pues, como se dijo, la falta de consenso que había presidido la modificación constitucional, llevó al quebrantamiento de la disciplina de voto en algunos diputados, sin que por ello se convirtiera en el gran debate que ha sido en otros países y que requería la importancia del tratado. El hecho de que fueran los portavoces parlamentarios quienes soportasen el peso de la sesión indica por sí sólo lo que insinuamos¹².

El referéndum sobre la ratificación

Como hemos visto ya, el procedimiento de ratificación de tratados por ley orgánica, en base al art. 93 de la Constitución, no requiere posterior referéndum; a diferencia de la revisión constitucional tramitada por el art. 167, que lo requerirá si una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras lo solicita.

En consecuencia, desde un punto de vista de procedimiento constitucional, la ratificación del Tratado de la Unión Europea no precisa de referéndum alguno. Sin embargo, las peticiones de referéndum que se han planteado desde muy diversas instancias, no se fundamentan en requisitos o exigencias constitucionales de la ratificación, sino en el contenido de la institución misma del referéndum, tal como lo regula la propia Constitución.

Así, el art. 92.1, ya citado, dice que “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”.

La interpretación constitucional de este precepto exige tener en cuenta estas consideraciones:

— Se trata de referéndum consultivo, lo que significa que su resultado no vincularía al Gobierno. Por ello, si hipotéticamente se hubiese convocado un referéndum y se hubiese perdido, seguiría siendo posible la ratificación, aparte de las consecuencias políticas para el Gobierno convocante.

— En segundo lugar es un referéndum potestativo, lo que significa que es discrecional para el presidente del Gobierno (“podrá”), el hacer la propuesta al Rey para su convocatoria. La responsabilidad es, por tanto, exclusiva de dicho presidente.

— Y, en tercer lugar, es un referéndum limitativo, lo que significa que sólo puede convocarse en los casos de “decisiones políticas de especial trascendencia”.

Y la cuestión de fondo es ésta: ¿la ratificación del Tratado de Maastricht es una decisión política de especial trascendencia? Para contestar esta pregunta, desde el punto de vista constitucional, ha de recordarse lo que más arriba hemos comentado de los supuestos de tratados cuya ratificación puede hacerse por ley orgánica, porque se limitan a atribuir a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, y así está previsto en la propia Constitución. Dicho de otra manera, para determinar constitucionalmente si la decisión política es de especial trascendencia, podemos fijarnos en un criterio que es el de la atribución de competencias constitucionales que se hace a la Comunidad Europea que,

más resumidamente aún, se llama cesión de soberanía. Pues bien, si examinamos las competencias que la Constitución atribuye al Estado, como competencias exclusivas, en el art. 149.1 de la Constitución, ya sea por referencia a las Comunidades Autónomas, y comprobamos que aquellas relativas a las relaciones internacionales, justicia, aduanas, comercio exterior, sistema monetario (divisas, cambio, convertibilidad), ordenación del crédito, coordinación de la planificación de la actividad económica, deuda pública, pesca, transportes, infraestructuras, medio ambiente, energía, cultura, cooperación en temas policiales, etcétera, son ya competencias compartidas, o van a ser transferidas de manera más o menos amplia por aplicación del Tratado de Maastricht a la Comunidad Europea, deberemos necesariamente concluir que pocas veces una decisión política puede tener mayor y especial trascendencia.

Notas

¹ Contrasta la simplicidad con que se ha llevado a cabo un proceso de por sí complejo con el desarrollado en otros países, como en Francia, por ejemplo, en que se revisó la Constitución, modificando tres artículos (2, 54 y 74), e introdujo un Título nuevo, el XIV, sobre “las Comunidades Europeas y la Unión Europea”, que consta de cuatro artículos en los que se regula la participación de la República Francesa en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea que, según dice, están constituidas por Estados que han elegido libremente, en virtud de los tratados constitutivos, ejercer en común algunas de sus competencias; se consiente la transferencia a condición de reciprocidad de las competencias necesarias para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria; se otorga, también a reserva de reciprocidad, el derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión residentes en Francia, pero “estos ciudadanos no pueden ejercer funciones de alcalde o de adjunto ni participar en la designación de electores senatoriales ni en la elección de senadores”; y finalmente, se establece la obligación de someter a la Asamblea Nacional y al Senado las propuestas comunitarias que comporten disposiciones de naturaleza legislativa. Esta modificación fue sometida a un profundo debate parlamentario los días 5 y 6 de mayo, en el que participó el primer ministro, el de Asuntos Exteriores, el de Justicia, el presidente de la Comisión de Leyes, el ponente del dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores y el ponente del dictamen de la Comisión de Finanzas, así como los portavoces de la oposición; debate parlamentario que tuvo su reflejo en la sociedad y en la televisión francesas; y que culminó con el referéndum celebrado el 20 de septiembre de 1992, cuyo resultado es conocido.

² Puede consultarse un desarrollo de la legislación aplicable a cada país, así como la legislación misma, en el Informe del Servicio de los Asuntos Europeos del Senado francés de 29 de abril de 1992, titulado “*Les revisions constitutionnelles nécessaires chez les Douze en raison des dispositions du Traité sur l'Union Européenne relatives aux élections municipales*”.

³ Información reflejada en el Boletín diario "Europa Información Internacional" n 2966, de 16 de octubre de 1992, pág. 9.

⁴ V. el Estudio preliminar del Tratado de la Unión Europea", Editorial Civitas, Madrid 1992, págs. XIX a XXIX.

⁵ V. el Fundamento Jurídico 3, apartado A).

⁶ V. el Fundamento Jurídico 6.

⁷ V. el Diario de Sesiones del Pleno del Congreso, n 205, IV Legislatura, de 13 de julio de 1992, págs. 10.058 y ss.

⁸ V. el Diario de Sesiones del Pleno del Senado, n 125, IV Legislatura, de 30 de julio de 1992, págs. 6.730 y ss.

⁹ A la argumentación expuesta debe añadirse el hecho de que esta modificación constitucional, y las correlativas modificaciones constitucionales en los países miembros, beneficiaron, desde un punto de vista global, a España, pues frente a unos 200.000 residentes comunitarios en España, existe un total de 733.582 españoles residentes en la Comunidad Europea, según datos del Registro Consular actualizados a finales del mes de junio (Alemania, 144.067; Bélgica, 60.661; Francia, 428.576; Grecia, 709; Italia, 12.406; Luxemburgo, 2.900; Holanda, 19.648; Portugal 7.340; Reino Unido, 57.886; Dinamarca, 864; otros, 521).

¹⁰ V. el Boletín Oficial del Congreso de los diputados, Serie A, n 98-3, de 30 de septiembre de 1992, en el que se contiene el texto de las enmiendas, por los Grupos parlamentarios citados, a la ley orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea.

¹¹ V. el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, n 216, de 1 de octubre de 1992.

¹² V. el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, n 224, de 29 de octubre de 1992.