

EL ALCANCE JURÍDICO Y POLÍTICO DE LA PRIMERA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA¹

Pablo PÉREZ TREMPSS²

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El marco de la reforma constitucional*. III. *El instrumento jurídico de la reforma*. IV. *La intervención del tribunal constitucional*. V. *El alcance del “poder de integración”*. VI. *Soberanía nacional y derecho de sufragio*. VII. *El problema del procedimiento de reforma constitucional*. VIII. *El significado político de la reforma constitucional*. IX. *Nota bibliográfica*.

I. INTRODUCCIÓN

El 28 de agosto de 1992 aparecía publicada en el *Boletín Oficial del Estado* español la primera reforma de la Constitución de 1978. Esta reforma se ha limitado a añadir en el artículo 13.2 de la norma fundamental dos palabras; el citado precepto establece: “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 y *pasivo* en las elecciones municipales”. El cambio ha consistido en la adición de los términos: “y *pasivo*”. A simple vista, esta reforma no parece tener mayor importancia, reduciéndose a una modificación más o menos técnica. Sin embargo, en un análisis detenido de ese cambio, resulta que con ocasión del mismo se suscitaron multitud de cuestiones de distinta naturaleza con relevancia jurídica y política. He aquí algunos de los interrogantes que la reforma planteó directa o indirectamente.

1ª ¿Cuál debía ser el instrumento formal para llevar a cabo la reforma?

2ª ¿Qué alcance tenía la decisión del Tribunal Constitucional que provocó la necesidad de la reforma constitucional?

3ª ¿Hasta dónde podían llegar las facultades del “poder de integración” del artículo 93 de la Constitución?

4ª ¿Afecta a la soberanía nacional el que personas de nacionalidad extranjera puedan resultar elegidos para formar parte de los órganos representativos de los ayuntamientos?

1 Este trabajo ha sido elaborado en memoria del profesor Joaquín Tomás Villarroya.

2 Catedrático de Derecho Constitucional Universidad de Extremadura.

5ª ¿Cuál de los dos procedimientos de reforma constitucional previstos en el título X de la Constitución debía de seguirse?

Hasta aquí el enunciado de algunos de los problemas jurídicos que, con ocasión de la reforma, se suscitaron. Pero, junto a ellos, aparecía otro problema de contenido eminentemente político; España es un país de una larga inestabilidad constitucional, producto, entre otras razones, de una falta de consenso sobre cuáles deben ser los principios básicos de ordenación del Estado. Esa constante histórica, pocas veces rota, encontró una excepción en el pacto que dio lugar a la aprobación de la Constitución de 1978, producto de un amplio acuerdo entre los partidos políticos. Como consecuencia de ello, la Constitución nació envuelta en un cierto halo de intangibilidad, al menos a corto plazo, o, dicho de otra manera, con la Constitución surgió una especie de temor a su cambio. La necesidad de reforma impuesta, como más adelante se verá, por el Tribunal Constitucional, chocaba, pues, en buena medida, con ese temor y dejaba planteada la cuestión de si la reforma no supondría abrir “la caja de los truenos” de la reforma constitucional y, con ello, del conflicto político.

Antes de analizar con mayor detenimiento cada una de las cuestiones a las que se ha hecho referencia, y de cara a su correcta comprensión, resulta conveniente exponer, aunque sea brevemente, el marco político y jurídico en el que se encuadra la reforma constitucional.

II. EL MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma de la Constitución llevada a cabo en España tiene su causa cercana en la necesidad de hacer compatible la norma fundamental del Estado con el Tratado de la Unión Europea (TUE), también conocido como Tratado de Maastricht por la ciudad holandesa donde se firmó, acuerdo internacional que modifica y amplía las viejas comunidades europeas y que da vida a la nueva versión de éstas que es la Unión Europea. Debe indicarse a este respecto que no es la española la única Constitución que ha sido modificada para hacer posible la ratificación del TUE por parte de los países miembros de la Comunidad Europea; las Constituciones francesa, alemana, portuguesa e irlandesa también han sido modificadas; la de Luxemburgo y la de Bélgica han de serlo como consecuencia de la firma del TUE; también parece que la Constitución italiana podría ser objeto de reforma en este punto, y así lo ha señalado buena parte de la doctrina de ese país. No obstante, la situación política italiana hace imprevisible lo que, en este como en otros terrenos, pueda ocurrir, y, por

tanto, es difícil de prever si efectivamente se llevará a cabo y, en su caso, cuándo y cómo.

El contenido del TUE es sumamente complejo, afectando a multitud de materias. Ahora bien, sólo algunas de ellas han suscitado problemas constitucionales en los Estados signatarios; entre estas cuestiones cabe destacar tres: el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales para todos los ciudadanos de la Unión Europea allí donde residan y con independencia de cuál sea su nacionalidad, la futura creación de un Banco Central Europeo y una moneda única, y el insuficiente substrato democrático del sistema de toma de decisiones en el seno de la Unión Europea. Sobre estos puntos, y sobre algunos otros, se han pronunciado distintos tribunales de los países miembros, y a estas cuestiones, entre otras, han hecho referencia las reformas constitucionales aludidas.

Por lo que a España respecta, desde el comienzo de la elaboración del TUE, se consideró que la existencia del artículo 93 de la Constitución daba cobertura suficiente a dicho tratado; este precepto consagra lo que se ha denominado el “poder de integración” al disponer en su primer párrafo que “*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*”. Ahora bien, la previsión del TUE a la que se ha hecho referencia relativa al reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a todos los ciudadanos comunitarios, cualquiera que sea su nacionalidad, en el lugar de residencia en las elecciones locales, chocaba abiertamente con lo previsto en el artículo 13.2 de la Constitución, que, en su redacción originaria, como se ha visto, establecía la posibilidad de disfrutar, en ciertas condiciones, del derecho de sufragio activo. Ello había de interpretarse, *a contrario*, como una exclusión del derecho de sufragio pasivo ya que expresamente se establecía que sólo los españoles podían gozar de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la propia Constitución.

Doctrinal y políticamente se discutió si el artículo 93 de la Constitución podía servir de cobertura para ratificar el TUE o si, por el contrario, esa ratificación resultaría contraria a la norma fundamental. El gobierno, tras la emisión de dos dictámenes del Consejo de Estado, supremo órgano consultivo (artículo 107 de la Constitución), estimó, siguiendo el criterio de éste, que la reforma constitucional no era necesaria. No obstante, ante las dudas razonables que la cuestión planteaba, y para evitar las consecuencias de una eventual inconstitucionalidad del TUE, decidió poner en funcionamiento el mecanismo previsto en el artículo 95.2 de la Constitución, consistente en someter la cuestión al Tribunal Constitucional (control previo de constitucionalidad de trata-

dos internacionales), tal y como, por otro lado, le había sugerido el propio Consejo de Estado. El Tribunal Constitucional, en su declaración de 1 de julio de 1992, estimó que existía contradicción entre el TUE y la Constitución en el punto relativo al reconocimiento del derecho de sufragio pasivo a extranjeros en elecciones locales, por lo que debía reformarse la Constitución.

Tras la decisión jurídica del asunto, se puso en funcionamiento el mecanismo de reforma constitucional de los artículos 166 y 167 de la norma fundamental. Previo acuerdo político de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, el 22 de julio de 1992 se aprobaba la reforma por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 30 de julio por el Pleno del Senado y el 27 de agosto era sancionada por Su Majestad el Rey.

Hasta aquí el resumen de los hechos; a partir de aquí, se analizarán algunos de los problemas jurídicos y políticos que envuelven esos hechos. No obstante, antes de entrar en ello, conviene observar que aunque la reforma de la Constitución española haya venido impuesta por la ratificación del TUE, el artículo 13.2 no se limita a reconocer la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales a los ciudadanos europeos, de forma que, si legalmente o mediante tratado internacional así se estableciera, podrían ejercerlo también nacionales de otros Estados.

III. EL INSTRUMENTO JURÍDICO DE LA REFORMA

Comenzando por las cuestiones meramente formales, el primer interrogante que suscitó la reforma constitucional fue el de la forma que debía de adoptar. Aunque la norma fundamental regula en su título X el procedimiento de revisión, ningún precepto señala bajo qué forma, bajo qué *nomen iuris*, había de aprobarse. Dicho de otra manera, en el sistema español de fuentes no se establecía cuál era el instrumento formal de revisión de la Constitución. La falta de tradición al respecto poco ayudaba ya que casi todas las Constituciones españolas han sido “reformadas” por la imposición forzada de un nuevo texto. Tras barajarse varias hipótesis, se optó por excluir formas cualificadas de ley (ley de reforma constitucional o ley constitucional); acudiendo al propio texto constitucional, y puesto que éste se refiere en sus artículos 166 y siguientes a la “reforma”, se decidió elevar a categoría formal la actividad material de la reforma, denominándola así: “*Reforma*”, término que encabeza la norma.

Así se ha dado carta de naturaleza a un nuevo tipo de norma, de rango constitucional, mediante una fórmula que evoca más al modelo anglosajón de “*amendments*” que al continental, generalmente fiel a un concepto amplio

de la ley, y que, por ello, utiliza este término también en los instrumentos de reforma constitucional: ley constitucional (Francia, Italia o Portugal), ley sobre reforma de la Ley Fundamental (Alemania) o ley de reforma de la Constitución (Irlanda).

IV. LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El segundo elemento del proceso de reforma constitucional, entendido en sentido amplio, a destacar es el de la intervención en el mismo del Tribunal Constitucional. En España, tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional han instaurado un sistema de justicia constitucional concentrada que actúa frente a actos o normas ya eficaces, excluyéndose, pues, las competencias de control de constitucionalidad *a priori*, típico del sistema francés. No obstante, en un principio se fijaron dos excepciones a ese modelo: la posibilidad de control previo de constitucionalidad de leyes orgánicas y el control preventivo de tratados internacionales. La primera competencia tuvo una aplicación sumamente distorsionante para la justicia constitucional y para el ejercicio de la potestad legislativa, por lo que fue eliminada mediante una reforma introducida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 1985. El segundo tipo de control preventivo, el de los tratados internacionales, se encuentra en la propia Constitución (artículo 95.2) y, tratándose de un control facultativo, accionable a instancia del gobierno o de las Cámaras, nunca había sido puesto en funcionamiento. El planteamiento de la primera consulta de este tipo con ocasión de la ratificación del TUE fue, pues, otra de las grandes novedades que trajo consigo dicha ratificación, inaugurando así la única competencia del Tribunal Constitucional que permanecía inactiva.

Con independencia de la cuestión de fondo que se valoraba, la compatibilidad entre el TUE y la Constitución, a la que más adelante se hará referencia, varias cuestiones procesales debió abordar el Tribunal Constitucional en este “estreno” competencial.

En primer término, y siguiendo con los problemas nominalistas, en ningún lugar se establecía la forma que debía adoptar la decisión del Tribunal Constitucional en este tipo de procedimiento. Al tratarse de un procedimiento no contencioso, de tipo más bien consultivo, el tribunal optó por no denominar a su resolución “sentencia” (como en los demás procedimientos); el tribunal excluye, también expresamente, la denominación tradicional de “dictamen”, invocando su carácter vinculante; el argumento, en todo caso, no es muy convincente puesto que en el derecho español, aunque el dictamen suele ser no

vinculante, existe también la figura del dictamen vinculante. Elevando, de nuevo, a categoría formal la previsión material, el tribunal denomina a su resolución *declaración*, por ser éste el término que se utiliza en el título VI de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Entrando en el terreno de los efectos de sus decisiones, no obstante el carácter no contencioso y consultivo de la intervención del Tribunal Constitucional, éste se encarga de indicar en su *declaración* de 1o. de julio de 1992 que su fallo sobre la compatibilidad entre un tratado y la Constitución es vinculante, como ya se ha adelantado, y que produce los efectos generales de todas sus resoluciones: cosa juzgada, efectos *erga omnes*, etcétera. Por otra parte, por lo que respecta al alcance del fallo, el Tribunal Constitucional llega a afirmar que si aprecia la existencia de una contradicción entre tratado internacional y Constitución, se impone la reforma de esta última. Esta idea, no obstante, debe ser matizada. Es cierto que el principio de supremacía constitucional impone que no pueda llevarse a cabo la ratificación de un tratado internacional que se ha considerado por el Tribunal Constitucional *ex* artículo 95.2 de la Constitución contraria a ésta. Ahora bien, dicha incompatibilidad no debe traducirse, necesariamente, en la reforma constitucional. Por un lado, pudiera ocurrir que dicha reforma no prosperara, de forma que el único efecto, en su caso, sería la imposibilidad de ratificar el tratado. Pero, sin llegar a esa hipótesis, la declaración de incompatibilidad puede llevar a los titulares internos del *treaty making power* a otras soluciones: renuncia a la ratificación, renegociación del tratado con el fin de salvar la incompatibilidad, etcétera.

Otro de los problemas que se suscitaba como consecuencia del requerimiento del gobierno para el control preventivo de constitucionalidad del TUE era el relativo al margen de actuación con que para dicho control cuenta el Tribunal Constitucional. Algunos sectores doctrinales han criticado que éste se haya limitado a responder al requerimiento, sin plantearse de oficio la posible existencia de otros vicios de inconstitucionalidad en el TUE, de forma similar a lo que han hecho otros órganos europeos de justicia constitucional, en especial el Consejo Constitucional francés; esta observación se refiere, sobre todo, a la incidencia constitucional que puede tener sobre el concepto mismo de soberanía la futura existencia de una política monetaria única a través, sobre todo, del establecimiento de una moneda europea única y de un banco central europeo. El Tribunal Constitucional, en coherencia con la forma en que su Ley Orgánica configura su actuación general en ésta como en otras competencias, se ha limitado a resolver la controversia ante él efectivamente planteada. En todo caso, también en ésta como en otras competencias, debe señalarse que, aunque los términos del debate procesal los fije el actor o re-

quiriente, el tribunal puede, por una parte, plantear a las partes la posible existencia de vicios de constitucionalidad no denunciados (artículo 84 de la Ley Orgánica), y, por otra, para resolver las cuestiones ante él suscitadas, puede acudir a argumentos distintos de los invocados en el correspondiente proceso. El uso comedido de estas facultades es una de las manifestaciones básicas del necesario *self restraint* que debe presidir la actuación de un tribunal constitucional, especialmente en un control abstracto como es el control previo de tratados internacionales; por ello, la actuación del Tribunal Constitucional en este punto debe considerarse correcta.

Al margen de todas las matizaciones hechas y del acierto o no de algunos de los argumentos dados por el Tribunal Constitucional, esta declaración ha servido, como se ha visto, para ir configurando procesalmente de manera más precisa la competencia de control de constitucionalidad de los tratados internacionales. A pesar del carácter preventivo de la misma, y como el propio Tribunal Constitucional señaló en su declaración, las particularidades de los tratados internacionales, que además de ser normas internas producen efectos frente a otros sujetos de derecho internacional, explican y justifican la existencia de este control, que, en todo caso, en España no excluye la posibilidad de control represivo a través de los instrumentos ordinarios de control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. La propia experiencia habida con ocasión del control del TUE pone de manifiesto que un uso meditado de esta competencia puede evitar muchos problemas jurídicos y políticos internos e internacionales.

V. EL ALCANCE DEL “PODER DE INTEGRACIÓN”

El problema jurídico central que planteaba la ratificación del TUE desde el punto de vista sustantivo era el de si dicho tratado tenía cobertura constitucional en el artículo 93 de la Constitución. En este precepto, como ya se ha adelantado, se consagra lo que se ha dado en llamar el “poder de integración”, como modalidad particular del tradicional *treaty making power* del Estado. La cuestión, de una gran complejidad teórica y técnica, aunque tiene una dimensión particularmente europea, puede llegar a suscitarse en América Latina, en especial si los procesos de integración regionales en este continente siguen coordinadas jurídicas más o menos semejantes a las de la Unión Europea; no en vano, algunas de las constituciones latinoamericanas más recientes introducen fórmulas cercanas al artículo 93 de la Constitución española.

Este precepto habilita al legislador, mediante una mayoría cualificada, a “ceder el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” a una or-

ganización supranacional. La cesión supone, lisa y llanamente, la transferencia de determinadas facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, hasta ahora privativas del Estado, a un ente supranacional, diferente de la propia suma de Estados que lo forman (la Unión Europea en este caso), para que las ejercite de acuerdo con su propio ordenamiento jurídico e institucional. Esta figura jurídica ha sido calificada, de manera expresiva, por algunos sectores doctrinales como “autorrupción” de la Constitución ya que, a la postre, lo que la Constitución hace es permitir que determinadas materias dejen de estar sometidas a su imperio y al del ordenamiento que preside (el estatal) para someterse a otro ordenamiento distinto (el supranacional). Pues bien, a la hora de valorar la existencia de contradicciones entre la Constitución y el TUE, la tesis central que el gobierno mantuvo en su requerimiento, siguiendo a un determinado sector doctrinal, puede resumirse así: dado que el artículo 93 de la Constitución permite ceder el ejercicio de competencias constitucionales, la previsión del TUE que se cuestionaba relativa al reconocimiento del derecho de sufragio pasivo no era más que el producto de una cesión de esa naturaleza, motivo por el cual, el artículo 93 bastaba como cobertura para ratificar el TUE sin vulnerar la Constitución. Esta argumentación se completaba con otras de menor importancia, pero se matizaba en aras al respeto de la Norma Fundamental. En efecto, se añadía que aunque el artículo 93 permite ceder el ejercicio de competencias constitucionales, no es un instrumento absolutamente libre y carente de límites. Además de deberse respetar el procedimiento establecido por el propio artículo 93, el poder de integración posee unos límites materiales: los grandes principios del ordenamiento constitucional y, en especial, el respeto a los derechos y libertades fundamentales, y el respeto al principio democrático. Dado que el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo en elecciones locales no vulnera esos dos pilares estructurales del sistema democrático, no resultaba inconstitucional la ratificación del TUE.

Hasta aquí, la argumentación central del gobierno, expuesta de manera muy breve y simplificada. El Tribunal Constitucional, en mi opinión, no entendió o no quiso entender este planteamiento, y lo redujo a una cuestión mucho más simple, pero que deja demasiadas dudas abiertas en torno al alcance que posee el poder de integración del artículo 93. También de manera muy simplificada, el tribunal vino a decir lo siguiente. Por una parte, destacó que lo que se cede a la organización supranacional no es la competencia, sino su ejercicio, salvando así formalmente la soberanía estatal al mantener unidos Estado y titularidad de la competencia. Por lo que respecta propiamente al margen de actuación del poder de integración, en primer lugar destacó que éste es un poder sometido a la Constitución. Como consecuencia de este so-

metimiento a la Constitución, en segundo lugar, el poder de integración no es poder constituyente, no puede modificar por sí mismo la Constitución mediante el uso de las facultades previstas en el artículo 93. En tercer lugar, señaló que, no obstante lo anterior, mediante la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución se modula el ámbito de aplicación de sus reglas.

El Tribunal Constitucional ha basado su construcción en una concepción excesivamente rígida y tradicional de la supremacía de la Constitución, sin entrar en lo que el poder de integración supone para la teoría de la constitución. Seguramente, exigencias de seguridad jurídica, entre otras, hacían, en efecto, necesaria la reforma constitucional, ya que, cualquiera que sea el alcance del poder de integración, repugna al Estado de derecho y al propio orden jurídico internacional la existencia de contradicciones expresas entre un ordenamiento estatal y un ordenamiento supranacional al que el Estado se ha adherido. El problema, pues, no es tanto de conclusión, de fallo de la Declaración, sino los muchos interrogantes que ésta deja en relación con lo que puede y no puede hacerse mediante el uso de las facultades reconocidas en el artículo 93 de la Constitución. La cuestión es de una extraordinaria complejidad, como ha puesto de manifiesto la doctrina de varios países europeos con ocasión de la ratificación del TUE, y como se desprende de las resoluciones de distintos órganos de justicia constitucional pronunciadas en relación con esa cuestión, en especial del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional Federal alemán. Baste, pues, con apuntar la cuestión y por destacar que la declaración del Tribunal Constitucional más que despejar el problema lo ha dejado en la penumbra, y que, por ello, serán posiblemente resoluciones futuras las que deban de ir aportando claridad a la correcta articulación entre Constitución y tratados supranacionales, entre ordenamiento estatal y comunitario.

VI. SOBERANÍA NACIONAL Y DERECHO DE SUFRAGIO

Como se apuntó al comienzo de esta exposición, una de las cuestiones que mayores problemas ha suscitado para la ratificación del TUE en distintos países ha sido la de si el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a todos los ciudadanos europeos allá donde residan, y con independencia de su nacionalidad, afecta o no a la soberanía nacional. La previsión, incluida en el artículo 8 B del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según la redacción que le da el TUE, es parte de las medidas que tienen por objeto dar un contenido material efectivo a la institución de

la “ciudadanía europea”, nuevo *status* jurídico configurado por el TUE del que disfrutaban todos los nacionales de los Estados miembros de la Unión de forma paralela a su *status* de ciudadano de sus respectivos países. Los problemas constitucionales que planteaba este precepto obligaron en varios Estados a reformar sus constituciones para dar cobertura con ello a la nueva institución. En Francia, incluso, la constitucionalización de esta materia se produjo sólo parcialmente ya que se excluye que los ciudadanos europeos no franceses puedan ser alcalde o adjunto del alcalde. El motivo de esta limitación estriba en que la Decisión 92-308 del Consejo Constitucional francés entendió que el principio de soberanía nacional impide que personas de nacionalidad distinta de la francesa puedan participar en la formación de los órganos representativos del Estado; dado que en Francia alcaldes y adjuntos del alcalde toman parte en la designación de los senadores, esos puestos públicos no pueden ser ocupados por nadie que no posea la nacionalidad francesa.

En España, país en el que el concepto de soberanía tiene unas connotaciones mucho menos rígidas que en Francia o en Alemania, la cuestión fue también abordada por el Tribunal Constitucional, aunque no como parte central de su decisión. En ella, siguiendo en parte la doctrina de otros tribunales europeos, se excluye que el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales incida en la soberanía nacional; sin embargo, se apunta que ésta sí se vería afectada si personas sin la nacionalidad española pudieran participar en la designación o formar parte de órganos representativos del Estado o de las comunidades autónomas, que ejercen competencias constitucionales. Dicho de otra manera, la soberanía nacional impide, a juicio del Tribunal Constitucional, que extranjeros puedan elegir o ser elegidos parlamentarios estatales o regionales. El elemento diferenciador parece, pues, ser el ejercicio de la potestad legislativa derivada directamente de la Constitución, que se reserva al pueblo español, titular de la soberanía (artículo 1.2) y que la ejerce a través de sus representantes. No resulta claro, de todas formas, el fundamento de esta decisión ya que, a tenor del artículo 1.2 de la Constitución, son todos “*los poderes del Estado*” los que emanan del pueblo, y no sólo el poder legislativo. En todo caso, la solución dada supone no caer en una concepción rígida y ultranacionalista de la soberanía.

VII. EL PROBLEMA DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El último problema jurídico suscitado por la reforma de la Constitución en España que va a analizarse es el de qué procedimiento debía seguirse para llevarla a cabo. El título X de la Norma Fundamental establece dos sistemas

distintos de reforma; el ordinario y uno más rígido reservado para la reforma total de la Constitución, para la modificación de sus artículos 15 a 29 (“derechos fundamentales y libertades públicas”) y para la revisión de los títulos preliminar (principios generales) y II (“La Corona”). Aunque la reforma que debía llevarse a cabo era, como se ha visto, del artículo 13.2, excluido, pues, de las materias especialmente protegidas por el sistema de reforma constitucional agravado, un pequeño sector doctrinal defendió que debía seguirse este último procedimiento. La incidencia del artículo 13.2 sobre derechos de participación política y la remisión expresa que el propio artículo 13.2 hace al artículo 23 (éste sí protegido por la reforma agravada) eran, resumidamente expuestos, los argumentos que se expusieron en defensa de esta tesis.

La cuestión no encerraba un mero problema técnico de optar por un procedimiento u otro. El sistema agravado de reforma constitucional exige que la reforma sea aprobada por ambas Cámaras por mayoría de dos tercios en cada una de ellas; automáticamente, las Cámaras quedan disueltas, debiendo convocarse nuevas elecciones. El nuevo parlamento debe ratificar por la misma mayoría la reforma propuesta, que, por último, ha de someterse a referéndum para su aprobación definitiva (artículo 168 de la Constitución). Como es fácil de imaginar, pocos gobiernos van a correr los riesgos políticos que entraña poner en funcionamiento este complicado sistema de reforma; pero es que, además, en el proceso de ratificación del TUE ese sistema hubiera tenido otros efectos adicionales. Por una parte, se habría retrasado mucho esa ratificación, lo que era poco aconsejable desde la perspectiva internacional a la vista de los problemas surgidos para la ratificación en otros países, en especial, en Francia, Dinamarca y la Gran Bretaña. Por otra parte, la necesaria intervención popular a través del referéndum evocaba los resultados de las consultas populares, adverso de Dinamarca y poco alentador de Francia. En el primer caso, el TUE fue rechazado en una primera consulta popular, mientras que en el segundo, contra toda previsión, aunque fue mayoría el *sí* al TUE, la diferencia con el *no* resultó mínima.

Si bien era mayoritaria la apreciación de que la reforma constitucional, en el caso de ser necesaria, debía de llevarse a cabo mediante el sistema menos rígido, el gobierno, en previsión de complicaciones constitucionales, cuando requirió al Tribunal Constitucional sobre la procedencia o no de modificar la Constitución para ratificar el TUE, incluyó la cuestión de que se determinara, en su caso, qué procedimiento había de seguirse. El tribunal, siguiendo a la doctrina mayoritaria, señaló, acertadamente, que, dado que la reforma debía de producirse en el artículo 13.2, procedía seguir el sistema ordinario o menos rígido de revisión constitucional. La simple incidencia más o menos indirecta

en materias especialmente protegidas no justifica la extensión de su procedimiento de reforma a elementos no incluidos en los supuestos expresamente previstos.

Con ello quedó expedito el camino a una reforma constitucional poco complicada ya que exigía sólo la aprobación por los tres quintos de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales (artículo 167 de la Constitución), y sobre la que existía un amplio acuerdo de las fuerzas políticas, como en seguida se verá.

VIII. EL SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Para tener una visión completa del significado de la reforma constitucional habida en España conviene concluir haciendo una valoración política de la misma. Dos son los aspectos más destacables de esta reforma desde esta perspectiva.

Por una parte, tiene un significado obvio: el de contribuir al reforzamiento y a la profundización en el proceso de integración europea. España permaneció ajena a ese proceso durante muchos años por motivos políticos de todos conocidos. Sin embargo, una vez superadas las trabas se está manifestando como uno de los Estados miembros de la Unión Europea con mayor dinamismo dentro de ésta a la hora de profundizar en su integración. La facilidad con que se ha producido la ratificación del TUE es una buena prueba de ello. Ciertamente es que, en ningún momento, hasta el presente, ha habido una intervención popular directa en ese proceso, en contra de lo sucedido en otros países. También es cierto que por parte de las élites políticas no ha existido un gran entusiasmo por que esa intervención directa del pueblo se produjera; manifestación de ese recelo es que con ocasión de la ratificación del TUE sólo desde determinados sectores de la izquierda se pidiera que dicha ratificación se sometiera a consulta popular, oponiéndose a la propuesta la mayor parte de las fuerzas políticas parlamentarias.

Desde el punto de vista estrictamente interno, la reforma constitucional llevada a cabo en España ha tenido otro significado importante: la ruptura del mito de la intangibilidad política de la norma fundamental. Como ya se apuntó, la tradicional inestabilidad política y constitucional en España hace que la Constitución de 1978 tenga como uno de sus rasgos más significativos el de ser producto del difícil pacto de la inmensa mayoría de los españoles. Ello trajo como consecuencia que con la Constitución naciera una cierta sensación de que ese pacto era muy frágil y un temor, de raíz en buena medida ancestral,

a que pudiera romperse. Por ello, y más allá de las previsiones jurídicas, entre la clase política existía un deseo de mantener intangible la Constitución por miedo a que la reforma de la misma supusiera la apertura de la “caja de los truenos” de los enfrentamientos civiles. Ello explica, en buena medida, los intentos del gobierno por proceder a la ratificación del TUE sin modificar la Constitución. No obstante, como se ha visto, los mecanismos constitucionales hicieron necesaria la reforma constitucional al disponerlo así el Tribunal Constitucional. Y ello trajo consigo un efecto positivo para la consolidación del sistema constitucional español. Ese efecto fue el demostrar que el pacto constituyente seguía vivo y podía renovarse. Las fuerzas políticas más importantes, mayoría y oposición, llegaron a los acuerdos básicos para proceder a una reforma consensuada de la Constitución. Ello quedó puesto de manifiesto primero en el acuerdo sobre la necesidad de la reforma, lo que equivale a decir que hubo un amplio consenso sobre la conveniencia de dar un nuevo paso en la integración europea, debiendo facilitar la ratificación del TUE; en segundo lugar, hubo acuerdo sobre la extensión que debía tener la reforma, limitándose al cambio del artículo 13.2, y rechazando cualquier tentación de aprovechar la ocasión para introducir otras modificaciones; en tercer lugar, también existió acuerdo en relación con el contenido concreto de esa reforma; por último, existió también acuerdo, aunque no tan amplio, sobre la improcedencia de hacer uso de la previsión del artículo 167.3 de la Constitución, por lo que la reforma no se sometió a referéndum. Formalmente, el consenso se tradujo, incluso, en que la iniciativa de la reforma constitucional se tramitó como proposición de los grupos parlamentarios y no como proyecto del gobierno. La exposición de motivos que encabeza la reforma hace hincapié en la idea de que ésta es producto del amplio acuerdo que debe inspirar el ejercicio del poder constituyente. Por otra parte, el resultado de la votación parlamentaria de la reforma es una prueba concluyente de ese consenso: en el Congreso fue votada por los 332 diputados presentes, mientras que en el Senado obtuvo 238 votos favorables, 1 voto en contra y 1 abstención. La Constitución superaba así una nueva prueba: sobreponerse al miedo a su propia reforma. En estos últimos días, precisamente, ha empezado a germinar un nuevo fruto del paso dado en 1992, poniéndose de manifiesto la fortaleza del pacto constitucional, más allá de los intereses coyunturales de las fuerzas políticas mayoritarias; éstas han comenzado un proceso de reflexión de cara a realizar una nueva modificación de la Constitución, de mayor entidad política y, por tanto, más complicada que la del artículo 13.2: la reforma del Senado. Con independencia del resultado final de ese proceso, lo realmente significativo es el consenso ya alcanzado en torno a la necesidad de revisión y la

predisposición al estudio conjunto del tema. Ello hubiera sido mucho más difícil, posiblemente, si no se hubiera llevado a cabo la reforma de 1992.

La reforma de 1992 de la Constitución española es un buen ejemplo de cómo, a menudo, pequeñas cuestiones entrañan problemas jurídicos ricos y complejos, y de cómo, en ocasiones, esas mismas pequeñas cuestiones tienen una trascendencia política mucho mayor de la que se deriva de su entidad intrínseca.

IX. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Un análisis general de las implicaciones constitucionales de la integración europea puede verse en Pérez Tremps, P., *Constitución española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1994.

Un estudio comparado de las distintas reformas constitucionales llevadas a cabo con ocasión de la ratificación del TUE se encuentra en los siguientes trabajos: P. Pérez Tremps, “Las condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 18 monográfico, 1994, con información bibliográfica sobre los procesos de los distintos países; Jiménez-Blanco, A., “Las Constituciones de Francia, España y Alemania y el Tratado de la Unión Europea”, *Poder Exterior* 39, 1994; Lotito, P. F., “Integrazione comunitaria e regole costituzionali; gli esempi di Francia, Spagna e Germania”, *Quaderni Costituzionali* 1, 1993. En el *Boletín de Legislación Extranjera* 147-148, 1994 se encuentra la mayor parte de los documentos españoles y extranjeros relacionados con las diversas reformas; el texto de éstas, resoluciones vinculantes o consultivas sobre su necesidad, normas de desarrollo, etcétera.

Sobre la reforma del artículo 13.2 de la Constitución española, además de los trabajos anteriormente citados, pueden señalarse los siguientes. Como planteamiento previo a la reforma, López Aguilar, J. F., “Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos* 77, 1992; como análisis posteriores, Cámara Puig, M. de la, “Los problemas constitucionales en torno a Maastricht: el derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en el ámbito local”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 80, 1991-1992. Sobre la declaración del Tribunal Constitucional en relación con el TUE: López Castillo, A. y J. Polakiewicz, “Verfassung und Gemeinschaftsrecht in Spanien. Zur Maastricht-Esklärung des Spanischen Verfassungsgerichts”, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1993;

Mangas Martín, A., “La declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente”, *Revista Española de Derecho Internacional* 2, 1992; Rubio Llorente, F., “La Constitución española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 36, 1992. Pequeñas crónicas del proceso de ratificación pueden consultarse en: Arpio Santacruz, M., “Spain”, *European Law Review* 3, 1993; Díez Moreno, F., “España: la ratificación de Maastricht”, *Política Exterior* 30, 1992-1993; Rallo Lombarte, A., “La prima ‘riforma’ della Costituzione spagnola del 1978”, *Quaderni Costituzionali* 3, 1993.

En relación con el procedimiento de reforma constitucional en España, puede verse, con carácter general, el trabajo de Pérez Royo, J., *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid 1987; o el de Vega, P. de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

Por lo que respecta al problema genérico del sentido y alcance del “poder de integración” consagrado en el artículo 93 de la Constitución española, pueden consultarse las obras de Muñoz Machado, S., *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza, 1993; o de Pérez Tremps, P., *Constitución española y Comunidad Europea*, *cit.*, y bibliografía allí citada.

El tema de los controles de constitucionalidad de los tratados internacionales ha sido analizado, con anterioridad a la declaración del Tribunal Constitucional de 1o. de julio de 1992, por Remiro Brotons, A., “Los tratados internacionales y su control por el Tribunal Constitucional”, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, Madrid 1981, vol. III ; y por Rodríguez Zapata, J., “Los tratados internacionales y los controles de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 30, 1981. Una visión general del sistema de justicia constitucional español puede verse en López Guerra, L. E. Espín, J. García Morillo, P. Pérez Tremps y M. Satrustegui, *Derecho Constitucional II*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 1994.

Sobre el contenido y alcance del TUE la bibliografía española y de los demás países comunitarios en los últimos años ha sido abundantísima; a título meramente de ejemplo, puede verse el trabajo colectivo “El Tratado de la Unión Europea”, publicado como número monográfico 114-115 de la *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1992.