

Aprobación y revisión del Tratado de la Unión Europea y reformas constitucionales estatales

Dentro de la problemática de las tensiones entre el derecho comunitario y el derecho interno de los Estados miembros destaca la discusión que se plantea en torno a la reforma de la Constitución de un Estado como consecuencia de la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) y de sus revisiones.

Es indiscutible en la actualidad la cesión de la soberanía que se ha dado de parte de la de cada uno de los Estados que forman la comunidad a la organización comunitaria.

Por esta razón, desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992 y la ratificación de éste por cada uno de los Estados miembros se discutió si era necesario adecuar las constituciones estatales al nuevo pacto comunitario.

Se presentaron en esta época diversas tendencias para la adecuación del derecho constitucional estatal al marco de la Unión. Así por ejemplo, en Alemania se adoptó la Ley de Reforma de la Ley Fundamental, de 21 de diciembre de 1992, donde se reajusta la participación de los *Länder* en el proceso de adopción de decisiones comunitarias, se modifica el estatuto del Bundesbank, y se regula el derecho de sufragio pasivo y activo de los extranjeros, en concordancia con las cláusulas del Tratado de la Unión Europea correspondiente.

En España se adoptó también el mecanismo de la reforma en relación con el artículo 13.2 referente al derecho de voto en las elecciones municipales de los ciudadanos de la Unión residentes en España, y que se constituye en el primer aviso serio de la importancia que ha adquirido el derecho comunitario dentro de la teoría del derecho estatal.

El trabajo consiste en analizar las repercusiones que tienen los tratados de la Unión Europea dentro del marco constitucional estatal, bajo la perspectiva de la teoría de la reforma constitucional. En un primer lugar, analizar la teoría básica de la reforma constitucional; en segundo término, exponer las diferentes tesis sobre las relaciones entre los tratados de la Unión Europea y las Constitucionales nacionales, y por último se analizará si las reformas del tratado pueden en un momento dado influir sobre el poder constituyente de los Estados miembros y del poder de reforma de los mismos.

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL COMO PRODUCTO DEL TRATADO DE LA UNIÓN

Como afirma el profesor Pedro de Vega¹ en cuanto a la teoría de la reforma de la

Constitución se establece cómo se dio esta técnica ante las tensiones o divergencias de dos principios fundamentales: el principio democrático (soberanía popular) y el principio de la supremacía de la Constitución (soberanía de la Constitución).

Rousseau sería el defensor a ultranza de que sólo mediante la participación directa del pueblo en los órganos de decisión se daría cumplimiento al principio democrático; sin embargo, ante el fracaso práctico de esta utopía, se substituyó el principio de democracia directa por el de democracia representativa, en donde por intermedio de la elección de los delegados o representantes, se ejerce de manera indirecta el poder soberano de cada uno de los integrantes de las construcciones estatales.

Fue necesaria, sin embargo, por esta nueva diferenciación entre gobernantes y gobernados, establecer un límite a dicho poder delegado. Así surge el principio de Supremacía de la Constitución, pacto original establecido por el poder constituyente que consiste en limitar los poderes “constituidos” dentro del marco constitucional.

No obstante lo anterior, y ante esta perspectiva, se presenta la problemática que ante los cambios y devenires de los grupos integrados bajo estos límites legales se puede definir que, en un momento dado, lo que se había tenido como útil ya no lo sea tanto, de acuerdo al tiempo y las circunstancias, y que la voluntad de ese poder constituyente originario varíe de lo inicialmente estipulado².

Se presenta así una contraposición o tensión entre el principio democrático constitutivo del poder y la Constitución *suprema* pactada en un momento dado. Para dar solución a este conflicto, dentro de las constituciones se establecen mecanismos que posibilitan la determinación de la voluntad

general de revisar o reformar los textos constitucionales.

Pero, a diferencia del poder constituyente, estas técnicas se ejecutan con base al principio de poder constituyente constituido³ ya que es el mismo texto constitucional el que establece las formas o mecanismos para su reforma.

Dentro de esta teoría de la reforma constitucional, se constata en la práctica cómo diferentes circunstancias de índole económico, político y social pueden dar lugar a un proceso de revisión. Este es el caso de la firma de compromisos internacionales y tratados de unificación de políticas determinadas, que se presentan como uno de los factores determinantes de dichas reformas.

Conrad Hesse describe cómo en estos últimos casos se constata «un innegable y profundo cambio: la evolución del Estado desde su concepción tradicional como soberano, nacional, relativamente hermético, hacia el Estado actual, internacionalmente imbricado y supranacionalmente vinculado...»⁴.

Dentro de este tipo de políticas se presenta como paradigma el caso de la Unión Europea o la firma por parte de diferentes estados constitucionalmente constituidos del TUE (Tratado de la Unión Europea o de Maastricht) que dio origen a diferentes interpretaciones al modo o a la forma en que se debían integrar dentro de los diferentes textos constitucionales los tratados firmados por los Estados miembros.

De este modo la cesión de parte de las facultades o de las competencias de los Estados miembros, como el mismo Hesse manifiesta en relación con los cambios que se producen sobre las constitucionales estatales, «... se corresponde con la pérdida de primacía y de la entidad e importancia que hasta muy recientemente había tenido

su Constitución. Esta, en cuanto Constitución de un miembro de la Comunidad Europea, tiene que respetar los límites fijados por el Derecho europeo; sus contenidos han de tener en cuenta la necesaria armonización con la Constitución comunitaria y orientarse materialmente al Derecho europeo, de forma que las actuaciones de cada uno de los Estados miembros y las que se realicen a nivel comunitario sean congruentes entre sí...»⁵.

Se comprobó entonces, cómo ante la firma y aprobación del Tratado de Maastricht los diferentes textos constitucionales no respondían al querer de los acuerdos firmados y se procedió a utilizar la herramienta de la reforma como el mecanismo idóneo para adecuar las constituciones con los tratados.

Así lo referencia Muñoz Machado⁶, quien afirma que estos *ajustes* se presentan siguiendo tres modelos diferentes:

En primer lugar, aquellos Estados que consideraron que la ratificación del Tratado de Maastricht se podía hacer sin necesidad de reforma constitucional previa de ningún género, ya que las cláusulas constitucionales que permiten la ratificación de tratados que implican transferencias de competencias o de soberanía dan cobertura suficiente a las regulaciones que el aludido tratado contiene. Situación que se produjo en Bélgica, Holanda e Inglaterra.

En segundo término, aquellos Estados que acordaron una reforma constitucional de mínimo alcance, limitada a algún precepto concreto, como ocurrió en España⁷ y Luxemburgo.

Por último, aquellos Estados que entendieron que el Tratado de la Unión Europea producía un impacto constitucional de gran alcance y extensión, de manera que su ratificación no era constitucionalmente admisible a menos que se incorporase

previamente a la Constitución alguna cláusula nueva en base a la cual pudieran admitir tales efectos. En esta última circunstancia referencia Muñoz Machado los casos de Portugal⁸, Alemania y Francia, que procedieron a realizar sendas reformas constitucionales de sus textos con anuencia de sus tribunales respectivos en los casos de Alemania (Tribunal Constitucional Federal) y Francia (Consejo Constitucional).

En los casos anteriores se resalta la importancia de Alemania y Francia, ya que a partir de las reformas constitucionales y en el aval otorgado por sus respectivas cortes se empieza a sustentar la tesis de la autorización de la entrega en definitiva de la soberanía por parte de los Estados a la comunidad europea.

En el caso de Alemania se reforma la Ley Fundamental en lo que atañe a las relaciones del Estado alemán con respecto a la Unión Europea; así se establece en el nuevo artículo 23, numeral primero, que: «La República Federal de Alemania participa en la realización de una Europa unidad por vía del desarrollo de la Unión Europea [...] A este fin la Federación está facultada para transferir *competencias soberanas* mediante una ley que cuente con el acuerdo del Bundesrat [Consejo Federal]...».

Igualmente, como apunta Ripoll Carulla, en la reforma alemana «... se reajusta la participación de los *Länder* en el proceso de adopción de decisiones comunitarias, se modifica el estatuto del Bundesbank, y se regula el derecho de sufragio pasivo y activo de los extranjeros, en concordancia con las cláusulas del TUE correspondiente...»⁹.

Estas reformas repercutieron de una manera ostensible en los conceptos de soberanía de los Estados y en especial en Alemania. Hesse nos informa: «Para la República Federal se producen repercusiones muy amplias, derivadas de su

europización, por la transferencia de tareas estatales a instancias (supranacionales) de la comunidad Europea [...] en este sentido pierde la Constitución en la medida de la renuncia estatal a su exclusiva soberanía de una parte de su originaria entidad [...] En conjunto, la Constitución y el ordenamiento jurídico nacional devienen un orden fundamental y un ordenamiento jurídico parcial a los que *se superpone* el Derecho comunitario, lo cual entre otras cosas, no dejará de afectar a la acción y al significado de la jurisdicción constitucional...»¹⁰.

Las reformas, como se observó antes, fueron declaradas ajustadas a la Ley Fundamental por el Tribunal Constitucional federal alemán ante las demandas de inconstitucionalidad tanto de la ley de aprobación del Tratado sobre la Unión Europea (ley 28 de diciembre de 1992) y contra la ley modificativa de la Ley Fundamental (ley 21 de diciembre de 1992).

Esta sentencia, como afirma Torsten Stein, «representa la más relevante decisión existente hasta este momento en torno al estado de la integración europea visto desde la perspectiva del Derecho Constitucional alemán»¹¹.

Su importancia radica en que la decisión del Tribunal establece en primer lugar a la Unión Europea como una Unión de Estados (*Staatenverbund*), tal como resume Rubio Llorente de manera esquemática: «Lo que el tribunal alemán dice es que la Unión Europea es una unión de Estados soberanos, que son por eso dueños o “señores de tratados” (*Herren der Verträge*) en los que la Unión se basa»¹².

Igualmente en Francia se procedió por intermedio de la consulta del Presidente de la República al Consejo Constitucional sobre una revisión de la Constitución francesa, y por intermedio de la ley constitucional de 25 de junio de 1992 “De las comunidades

Europeas y de la Unión Europea” se reconoce en el artículo 88 la voluntad de Francia de participar en la Unión y de consentir en la transferencia de competencias en el ámbito de la Unión Europea y Monetaria (UEM)¹³.

De este modo, aunque como se anunciaba al inicio, no todos los Estados establecieron los mismos mecanismos para la adopción de las reformas y se puede afirmar que de una u otra manera en el nuevo ámbito de la Unión Europea se crearon las bases para que por intermedio de dicha comunidad se otorguen competencias y funciones ajenas al poder soberano estatal.

2. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO. PODER CONSTITUYENTE Y PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL

De esta forma el planteamiento de fondo se debe construir en verificar cómo estos nuevos presupuestos pueden afectar los principios básicos del derecho constitucional y del Estado. Los principios de democracia, poder constituyente y poder de reforma se encuentran en definitiva como los presupuestos básicos a seguir dentro de la polémica suscitada tras las transformaciones.

En cuanto al *principio democrático*, enunciado por Rousseau, consiste en afirmar que todo poder debe emanar del pueblo al que va dirigido. Siguiendo a Lincoln: la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Este principio no ha sido respetado a cabalidad, tanto en la firma de los tratados como en las modificaciones al mismo. Los pueblos de los Estados involucrados generalmente se encuentran al margen de las discusiones que se realizan en torno a la aprobación o modificación de los acuerdos base y de sus respectivas reformas.

Robert Dahl, en un reciente estudio sobre los requisitos que debería tener un régimen que se precie de democrático incluía, entre otros¹⁴, tres criterios fundamentales para entender que una determinada entidad se constituye en una democracia. Estos son: la *participación efectiva*, *alcanzar una comprensión ilustrada* y tener el *control de la agenda*. Con la participación efectiva, se refiere Dahl a que antes de que se adopte una política por la asociación, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

Con alcanzar una comprensión ilustrada, se refiere el norteamericano a que, dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas correspondientes y sus consecuencias posibles.

Por último, define el control de la agenda como la oportunidad que tienen todos los miembros de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda.

Si comparamos estos criterios con relación a la aprobación, firma y desarrollo del Tratado de la Unión Europea, sus reformas y las políticas adoptadas por éste, se puede afirmar que dentro de las instituciones europeas no se da una posibilidad real para que el ciudadano (*europeo*) destinatario de las políticas pueda decidir efectivamente sobre éstas.

Este *déficit democrático* que se constata en gran medida con la ausencia de una institución verdaderamente democrática dentro de la Unión ha sido puesta de presente por diferentes autores que tratan el tema comunitario. La ausencia de un *demos europeo* en donde el ciudadano pueda decidir efectivamente sobre las políticas que deben

ser adoptadas (participación efectiva), que cuente con criterios de información para ejercer una opinión consecuente con las políticas que le convengan (comprensión ilustrada), y que finalmente pueda decidir en que momento deben ser incorporados nuevos asuntos para que la organización mantenga libre acceso a cambios o reformas (control de la agenda), ha estado ausente en todo el proceso.

Es cierto, como lo expresa el profesor Antonio López Pina¹⁵, que esta crisis de la democracia es generalizada, pero no es menos cierto que es dentro de la organización comunitaria donde más se aprecia esta falta de participación real y efectiva del ciudadano con relación a las políticas que le afectan.

Tampoco creemos, como lo expresan algunos autores¹⁶, que esto se deba (en especial la sentencia del tribunal constitucional alemán) a la inexistencia de un pueblo europeo, ya que según el tribunal «la democracia requiere la existencia de un pueblo, de un demos, y no existe todavía un pueblo europeo sino diversos pueblos de Europa, organizados como Estados...»¹⁷. Esta es una de las falacias democráticas dentro de la Unión: no se puede esperar a que se configure el concepto de *pueblo europeo*, que de facto ya está consolidado.

Si una organización se precia de ser democrática debe dar una participación real y efectiva al conglomerado de personas que se configura dentro de sus instituciones, no sólo nominalmente sino de manera efectiva y eficaz¹⁸.

La precariedad con que se configura el principio democrático en relación con la firma y desarrollo de los tratados de la Unión Europea afecta a su vez a los *principios de poder constituyente* y *de poder de reforma o de revisión*.

Con relación al primero, *el principio del poder constituyente*, recordemos cómo fue

Sieyès el mayor exponente en su tiempo de dicha doctrina. Ante la imposibilidad práctica de realizar una democracia directa, se presentan las constituciones, como construcciones jurídicas tendientes a limitar el poder de los representantes y conservar la soberanía popular. Las constituciones deben ser redactadas por un poder constituyente absoluto, total y democrático.

Sieyès, como lo recuerda el profesor Pedro de Vega¹⁹, «expuso con rotundidad esta idea ante el Comité Constitucional de la Asamblea, el 20 de julio de 1789 [...] donde afirma “el poder constituyente todo lo puede... No se encuentra de antemano sometido a ninguna Constitución... por ello, para ejercer su función, ha de verse libre de toda forma de control, salvo los que a él mismo le complaciera adoptar”».

Así mismo debe tenerse en cuenta cómo se ejerce realmente dicho poder constituyente. A este respecto referencia el profesor de Vega que: «Nunca se ha puesto por nadie en duda, cuando se admite el principio político democrático de la soberanía popular, que la titularidad del poder constituyente corresponde al pueblo»²⁰.

De acuerdo con este presupuesto se comprueba cómo bajo ninguna de las dos perspectivas que se presentan con la firma de los acuerdos —es decir, en primer lugar con relación a la aprobación y modificación del tratado mismo, y en segundo lugar al alcance que dicho compromiso adquiere dentro de cada uno de los Estados—; se ha respetado el principio democrático dentro de la teoría del poder constituyente.

En relación con la aprobación del Tratado de Maastricht y sus reformas (Ámsterdam y recientemente en Niza en la Cumbre Inter-gubernamental de diciembre de 2000²¹), se constata cómo los acuerdos fueron producto de comisiones o comités cerrados a la opinión pública, con ausencia absoluta del

elemento democrático. Estos acuerdos alcanzados de esa manera se convierten en meras formulaciones de laboratorio puestas en práctica dentro de la propia Comunidad.

En segundo lugar, en cuanto a la adecuación de los tratados dentro de los Estados compromisarios, se evidencia el hecho de que ante el conflicto entre el derecho constitucional interno, producto de un poder constituyente soberano, y el derecho comunitario, con ausencia de éste, se adoptan fórmulas tendientes a legitimar los acuerdos en los parlamentos nacionales (ratificaciones y reformas constitucionales) reforzados éstos con fallos o avales de las cortes constitucionales de los respectivos países.

Decisiones como la de los tribunales alemán y francés aparentan dar una fuerza constituyente a los acuerdos, pero se trata de meras arrogaciones de los poderes democráticos dentro de los tribunales (*hipertrofia jurisdiccional*)²².

Como lo manifiesta el doctrinante De Vega en uno de sus escritos con relación a los Tribunales, de lo que se trata en estos casos «...es que los guardianes del Poder Constituyente pasan a transformarse en sus sustitutos. Llevando el argumento a una exageración abusiva bien se pudiera afirmar que los Tribunales Constitucionales más que un acto de interpretación, lo que efectivamente representan es un acto de auténtica creación constitucional...»²³.

Dice el mismo autor: «Hace más de un siglo advirtió ya Guizot con notable intuición histórica de los peligros que implican los intentos de judicializar la política. Consciente de que las garantías constitucionales son medidas e instrumentos correctores de comportamientos patológicos de la vida estatal, y de que sobre ellas no cabe establecer criterio de legitimidad alguno, señalaría con acierto que, “cuando se judicializa la política, la política nada

tiene que ganar, mientras que la justicia tiene todo que perder...»²⁴.

Pero ¿qué sucede en aquellos países en que no se dio ninguna reforma o en que estas tuvo una influencia mínima? Pensemos por ejemplo en el caso de España, donde sólo se realizó la revisión constitucional por parte del Tribunal y la reforma constitucional respectiva con relación al asunto concreto del sufragio pasivo de los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales (artículo 13.2 de la CE), dejándose por fuera el estudio de importantísimos asuntos como los problemas relativos a la política económica y monetaria común, la adopción de una moneda única europea y la creación de un Banco Central Europeo.

En este caso, lo único que cabe pensar es que se presenta una *modificación no formal de la Constitución*, es decir, un cambio operado en el ordenamiento constitucional sin seguir un procedimiento más agravado y difícil (reforma constitucional). Esto desvirtúa a todas luces con más fuerza la teorización que se quiera hacer sobre la teoría del poder constituyente.

Si bien es cierto se puede rebatir dicho presupuesto enunciando que el artículo 93 de la CE permite la atribución de competencias a una organización o institucional internacional, no es menos cierto que en el caso de la firma del Tratado de Maastricht, como lo declaran las sentencias de los tribunales antes enunciadas, se trató no sólo de un reparto de competencias sino de otorgar facultades soberanas a la comunidad.

Y es que una *mutación constitucional*, como apunta Hesse, se comprueba, cuando, como en este caso, «...se modifica de la manera que sea, el contenido de las normas constitucionales, de modo que la norma conservando el mismo texto, recibe una significación diferente...»²⁵.

De un mero reparto de competencias se pasa ahora a una atribución de potestades

soberanas, sólo controlables por los Estados miembros por parte de sus parlamentos²⁶.

Este “entrar por la puerta trasera” al régimen comunitario no sólo desvirtúa los conceptos de democracia y poder constituyente, sino también el de Estado constitucional o de derecho, ya que al hacer caso omiso de la importancia de los tratados, al no realizar los ajustes correspondientes, se corre el riesgo de tener constituciones *nominales* o *semánticas*, ajenas a toda realidad, con un divorcio o separación entre la Constitución real o material de la formal o normativa.

Y de todo esto ¿dónde queda el *principio de revisión o de reforma constitucional*? Debido a lo anteriormente, expuesto encontramos dicho presupuesto como el más debilitado. Al no existir un régimen democrático dentro de la Unión, al carecer ésta de un poder constituyente limitador, no existe límite alguno al poder de reforma o de revisión dentro de los tratados.

Así parece haberse acogido en la práctica de la firma y modificación de los tratados, en donde se establecen cláusulas temporales de reforma, asuntos pendientes, construcciones inacabadas, para modificar en su momento los tratados firmados.

Estas prácticas deben ser catalogadas como auténticos fraudes constitucionales²⁷ que se entienden como «la utilización del procedimiento de reforma para, sin romper con el sistema de legalidad establecido, proceder a la creación de un nuevo régimen político y un ordenamiento constitucional diferente...»²⁸.

En el caso que nos atañe, el régimen diferente sería la creación de una entidad supranacional soberana respecto de los Estados miembros que la conforman. Se apela a las propias legalidades de los tratados para afianzar sin la autorización de los poderes democráticos soberanos de cada

uno de los Estados miembros de los poderes de la Unión.

Así, por ejemplo, el Tratado de Ámsterdam es producto del artículo N° 2 de Maastricht que preveía que «en 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación...»²⁹.

De la misma manera, y siguiendo con esta teoría del *espiral constituyente comunitario*, se aplazan decisiones en torno al funcionamiento y organización de cada una de las instituciones de la Unión que quedan *pendientes* de una evolución próxima, expresamente previsto dentro del Tratado de Ámsterdam como un mandato que tendrá que cumplirse antes de la entrada de nuevos países miembros.

Así mismo en Niza 2000, donde también se mantiene la ausencia en la participación democrática. Comenta el profesor Areilza Carvajal al respecto: «la Conferencia Intergubernamental 2000 ha mantenido el método tradicional de reforma de los tratados mediante una conferencia diplomática bajo la regla de la unanimidad y a puerta cerrada, levemente alterado por una presencia algo más constante de los observadores del Parlamento Europeo...»³⁰.

Se dejan ciertos asuntos pendientes para la Cumbre Intergubernamental de 2004. Entre “otros puntos” se tratará: la aclaración sobre la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, la simplificación y la reorganización del tratado, el equilibrio institucional, y la posible incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales al Tratado³¹.

Es de reseñar que con relación a la Carta de Derechos Fundamentales recientemente

aprobada pero no incorporada por los Estados, se intentó de alguna manera democratizar el proceso; así el Consejo Europeo celebrado en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999 decidió crear un órgano denominado “Convención”, encargado de redactar el proyecto de Carta de Derechos Fundamentales. Esta convención constaba de quince representantes personales de los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, un representante de la Comisión, dieciséis miembros del Parlamento Europeo y treinta miembros de los parlamentos nacionales (dos por cada uno de ellos). Los trabajos de la Convención eran públicos y todos los trabajos preparatorios se difundieron por internet.

CONCLUSIÓN

La ausencia del principio democrático dentro de la Unión Europea determina que se presenten anomalías en la temática de adecuación de los Tratados dentro de los ámbitos nacionales. Ante esta ausencia el poder constituyente tiende a ser reemplazado por técnicas de reforma o de revisión acompañadas de fallos o sentencias de los Tribunales nacionales que se acomodan a las políticas determinadas en los acuerdos.

Estos fallos repercuten de una manera ostensible en lo concerniente a la teoría de la reforma constitucional, técnica de protección de la Supremacía constitucional y por ende del Estado de derecho, ya que los tratados y sus reformas se presentan como elaboraciones sin ninguna representación democrática, que modifican las disposiciones constitucionales internas subrepticamente.

Ante este dilema la única solución que se plantea es el *desenmascaramiento* de la unión política concebida en los Tratados y de este modo reforzar el aspecto democrático dentro de la Unión.

Que la adquisición por parte del ente comunitario de especiales poderes se acompañe con una adecuada puesta en funcionamiento de herramientas que han sido desarrolladas por la democracia.

El pueblo europeo no ha sido partícipe porque las mismas políticas se lo han impedido; no es necesaria crear una conciencia europea o una legitimidad aparente, lo que se tiene que dar es una participación adecuada a la soberanía popular para que las decisiones salgan de su propia voluntad y que la dialéctica pueblo y poder no se vea rota por la intromisión de comisiones, comités de sabios o entidades ajenas que imposibiliten una adecuada participación del pueblo en estas decisiones o en el giro que se le vaya a dar a la política europea en un futuro.

GONZALO RAMÍREZ CLEVES

Abogado de la Universidad Externado de Colombia.
Doctorando en Derecho Constitucional,
Universidad Complutense de Madrid

1. PEDRO DE VEGA GARCÍA. *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.

2. Como lo manifiesta el profesor Pedro de Vega en su libro sobre la Reforma constitucional, es bajo el concepto de Poder constituyente donde se empieza a decir que la Constitución no es un pacto jurídico inmutable. Jefferson por ejemplo manifestaba que: «...es un absurdo que los muertos puedan, a través de la Constitución imponer su voluntad contra los vivos...». Lo mismo se expresa en la Constitución francesa de 1783 (artículo 28); donde se consagra que «un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. *Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras*». Surge de esta manera la idea de cambio, es decir, que las constituciones no son inmutables y que necesitan adaptarse a la realidad y a las necesidades de cada época.

3. La diferencia en principio es dada por Sieyès, en su libro *Que'est-ce que le Tiers Etat?*, quien desarrolla la idea de un poder constituyente diferente al poder constituyente constituido que debe ser

limitado por éste por intermedio de la técnica de la reforma constitucional.

4. CONRAD HESSE. *Constitución y Derecho Constitucional*. Compilación Antonio López Pina. Instituto Vasco de Administración Pública. Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 14.

5. *Ibidem*.

6. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Madrid: Alianza, 1993, pp. 24-31.

7. En España se procedió a realizar una reforma constitucional circunscrita a la cuestión del derecho del voto pasivo de los extranjeros comunitarios en las elecciones municipales (artículo 13.2 de la CE). El Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado fueron en su tiempo consultados por el gobierno para proceder a realizar la reforma; sin embargo, y en especial el Tribunal Constitucional, se limitó solamente a pronunciarse sobre la necesidad de una reforma respecto al 13.2 absteniéndose de realizar un estudio integral de las repercusiones efectivas del tratado de la Unión sobre la Constitución española. La profesora Araceli Mangas ha sido crítica con relación al procedimiento del tribunal: «Yo creo que el Tribunal constitucional ha hecho dejación de sus responsabilidades de guardián de la constitución y debió haber examinado el TUE en su conjunto abordando las cuestiones más vidriosas para confirmar o no su compatibilidad...». ARACELI MANGAS MARTÍN. “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*, Vol. 2 (1992), pp. 383 y 384.

8. En el caso de Portugal, Muñoz Machado nos comenta que además del problema de la elegibilidad de los extranjeros, en las elecciones municipales y europeas, se ha suscitado también la necesidad de reformar la Constitución para aceptar los poderes del Banco Central Europeo y las regulaciones relativas a la emisión de moneda. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Madrid: Alianza, 1993, pp. 24-31.

9. SANTIAGO RIPOLL CARULLA. *La Unión Europea en transformación*. Barcelona: Ariel, 1995, p. 43.

10. CONRAD HESSE. *Op. cit.*, pp. 13 y 14.

11. TORSTEIN STEIN. “La sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre el Tratado Maastricht”. *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 21, Nº 3 (1994), p. 745.

12. FRANCISCO RUBIO LLORENTE. “El futuro político de Europa”. *Revista Claves*, Nº 90 (marzo 1999), pp. 30-31. Stein nos informa que esta terminología puede aludir al hecho de que «los Estados han suscrito el Tratado de la Unión por un período de tiempo limitado, si bien a la postre podrían también revocar su pertenencia en virtud de un acto en sentido contrario [...] Teóricamente cabe la posibilidad de que todos los Estados miembros de la Unión Europea acordasen de común acuerdo una disolución de la Comunidad y adoptaran al respecto el correspondiente acuerdo de derecho internacional público...». TORSTEIN STEIN. *Op. cit.*, pp. 751 y 752.

13. SANTIAGO RIPOLL CARULLA. *Op. cit.*, p. 43.

14. ROBERT DAHL. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1998, pp. 47 y 48. Los criterios son los siguientes: participación efectiva, igualdad de voto, alcanzar una comprensión ilustrada, ejercer el control final sobre la agenda e inclusión de los adultos.

15. El profesor Antonio López Pina afirma ante el problema del déficit democrático: «¿No vienen las carencias democráticas de los procedimientos de dirección, decisión y responsabilidad en la Comunidad simplemente a reproducir, a escala, la asíncrona que muestran nuestros Estados entre hipertrofia de unos derechos subjetivos sin vinculación social y raquitismo de la democracia?...». ANTONIO LÓPEZ PINA. “Las tareas públicas en la Unión Europea”. *Revista de Derecho Comunitario*, Nº 4, Año 2 (julio-diciembre 1998), p. 384.

16. Por ejemplo J. J. Lavilla quien con relación al Parlamento Europeo afirma que éste no está legitimado para ejercer el poder político, ya que no existe un *pueblo europeo* titular de la soberanía. J. J. LAVILLA. “La reforma institucional comunitaria en el Tratado de la Unión Europea”. En: *España y el Tratado de la Unión Europea*. Madrid: Colex, 1994, pp. 87-120.

17. FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *Op. cit.*, p. 31.

18. El profesor López Pina afirma con relación a que de nada sirven los textos si el déficit democrático persiste: «Bien puede el Tratado formular en el artículo F6 TUE los principios fundamentales de la Democracia, señalar medidas contra un comportamiento atentatorio para los principios de la Unión (artículo F7 TUE), reglamentar la transparencia (artículos 1 TUE, 207 TCE) y avanzar en la democratización del Derecho derivado. Decididamente insuficiente; el reproche del déficit democrático no acaba de provocar una acción consecuente...». ANTONIO LÓPEZ PINA. *Op. cit.*, p. 384.

19. PEDRO DE VEGA GARCÍA. *La Reforma Constitucional*, Cit., p. 28.

20. *Ibid.*, p. 29.

21. La Conferencia Intergubernamental 2000 fue «puesta en marcha para negociar una reforma institucional limitada, que facilitara la ampliación al Este. Para ello debía decidir las nuevas reglas de funcionamiento de la Comisión y el Consejo, una cuestión al final eludida en la última reforma de Amsterdam, además de algunos añadidos posteriores, como el paso de nuevas materias a la toma de decisiones por mayoría cualificadas y la llamada flexibilidad de la flexibilidad, es decir, hacer más fácil la puesta en marcha de cooperaciones reforzadas o de varias velocidades de la Unión...». JOSÉ M. ARELZA CARVAJAL. “La Reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?”. *Política Exterior* Vol. xv, Nº 79 (enero-febrero 2001). En definitiva, el Tratado de Niza reformatorio de Amsterdam hace importantes modificaciones en los puntos propuestos. Sin embargo, todavía no se ha dado un acuerdo definitivo sobre el futuro de Europa (su constitucionalización), los puntos que se trataron fueron en definitiva los propuestos dentro de la agenda: el reparto de votos en el Consejo de Ministros, reforma de la Comisión, la extensión de algunos asuntos a la aprobación de la mayoría cualificada y la extensión de las Cooperaciones reforzadas. JAVIER ELORZA. “LA UE después de Niza”. *Política Exterior* Vol. xv, Nº 79 (enero-febrero 2001).

22. LÓPEZ PINA. *Op. cit.*

23. PEDRO DE VEGA GARCÍA. *Mundialización y Derecho constitucional para una paligenesia de la realidad constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 47.

24. *Ibid.*, p. 45.

25. PEDRO DE VEGA GARCÍA. *La reforma constitucional*, Cit., p. 180.

26. Este último hecho encuentra explicación también en la sentencia del Tribunal constitucional alemán, en su sentencia del 12 de octubre de 1993. Como apunta Rubio Llorente «...esta clasificación de la Unión Europea como Unión de Estados trae como consecuencia que el Tribunal Constitucional federal atribuya, en primer término, a la Unión Europea únicamente una legitimidad democrática proporcionada por los parlamentos nacionales...». De la misma forma expresa el profesor Manuel Aragón Reyes: «...me parecen muy sólidos los argumentos que, sobre esta cuestión, se apuntan por el Tribunal Constitucional alemán, cuando afirma que la extensión de las competencias de la Comunidad Europea encuentra un límite en el principio demo-

crático, ya que, en la medida en que la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder de la Comunidad no opera a través del Parlamento Europeo (dadas sus escasas competencias), sino de los Parlamentos nacionales, un vaciamiento de los poderes de éstos supondría también vaciar de contenido el principio de legitimación del poder en que la Constitución se asienta...». MANUEL ARAGÓN REYES. “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: La reforma de la Constitución”. *Estudios de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, p. 217.

27. La teoría del fraude constitucional fue puesta de manifiesto por los franceses (*fraude à la Constitution*).

28. PEDRO DE VEGA GARCÍA. *La Reforma Constitucional*, *Cit.*, p. 291.

29. RICARDO ALONSO GARCÍA. *Tratado de Ámsterdam* (Estudio preliminar). Madrid: Civitas, 1998, p. xv.

30. JOSÉ M. AREILZA CARVAJAL. “La Reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?”. *Política Exterior*, Vol. xv, N^o 79 (enero-febrero 2001), p. 106.

31. JAVIER ELORZA. “La UE después de Niza”. *Política Exterior*, Vol. xv, N^o 79 (enero-febrero 2001), p. 101.

