

1.2.- Dictamen del Consejo de Estado núm. 421/92, Sección 2ª, 9-4-92 sobre el Expediente relativo al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

Dictámenes del Consejo de Estado

Número de expediente: 421/1992 (ASUNTOS EXTERIORES)

Referencia: 421/1992

Procedencia: ASUNTOS EXTERIORES

Asunto: Tratado de la Unión Europea, sus 17 Protocolos y Acta Final con 33 Declaraciones.

Fecha de Aprobación: 9/4/1992

TEXTO DEL DICTAMEN

La comisión permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día de la fecha, emitió, por mayoría, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de Orden de V.E. de 18 de marzo de 1992, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

De antecedentes resulta que:

I. El Tratado de la Unión Europea y los demás instrumentos firmados en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

1. Las Conferencias de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros convocadas en Roma el 15 de diciembre de 1990, para adoptar de común acuerdo las modificaciones que hubieran de introducirse en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con vistas a la realización de la Unión Política y a las etapas finales de la Unión Económica y Monetaria, así como las convocadas en Bruselas el 3 de febrero de 1992, con vistas a introducir en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, respectivamente, las modificaciones que son consecuencia de las modificaciones previstas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, adoptaron el 7 de febrero de 1992 en Maastricht el Tratado de la Unión Europea.

2. El Tratado de la Unión Europea principia por un preámbulo y sus disposiciones aparecen divididas en siete Títulos, cuyas rúbricas son las siguientes:

Título I. Disposiciones comunes.

Título II. Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea.

Título III. Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Título IV. Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Título V. Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común.

Título VI. Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

Título VII. Disposiciones finales.

3. El propio 7 de febrero de 1992, las Conferencias de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptaron en Maastricht diecisiete Protocolos, de los que, a los efectos de este dictamen, cabe destacar los siguientes:

Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

Protocolo sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo.

Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 109 J del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas.

Protocolo sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Protocolo relativo a la política social.

Protocolo sobre la cohesión económica y social.

Protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

De acuerdo con el Acta Final de la Conferencia, los diecisiete Protocolos se incorporarán como anexos al Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, salvo el último de los que acaban de mencionarse, que se incorporará como anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

4. Figura también junto al Tratado de la Unión Europea un Acuerdo relativo a la política social celebrado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea, a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

5. En el momento de firmar el Tratado de la Unión, las Conferencias adoptaron treinta y dos Declaraciones, que aparecen anejas al Acta Final de la Conferencia.

II. El preámbulo y el Título I del Tratado de la Unión Europea.

6. En el preámbulo del Tratado de la Unión Europea, las Partes se declaran resueltas a "salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la construcción de las Comunidades Europeas"; a "lograr el refuerzo y la convergencia de sus economías y a crear una unión económica y monetaria que incluya (...) una moneda estable y única"; y a "continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa...", contemplando "la perspectiva de las ulteriores etapas que habrá que salvar para avanzar en la vía de la integración europea."

7. El Título I ("Disposiciones comunes") del Tratado de la Unión Europea consta de seis artículos.

El artículo A del Tratado tiene el siguiente tenor:

"Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada "Unión".

"El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos."

"La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado (...)."

Con arreglo al artículo C, "la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos (...)."
Añade el artículo C, en su párrafo segundo, que "el Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia...".

"El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales". El Consejo Europeo "estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión" (artículo D).

"La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas se basarán en principios democráticos" (artículo F.1).

"La Unión respetará los derechos fundamentales, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario" (artículo F.2).

III. Las modificaciones de la Primera Parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

8. En el Título II del Tratado de la Unión Europea ("Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea"), el artículo G dispone que en todo el Tratado constitutivo de la CEE (TCEE) los términos "Comunidad Económica Europea" se sustituirán por los términos "Comunidad Europea."

El propio artículo G sustituye el texto del artículo 2 TCEE por el siguiente:

"La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros."

Por otro lado, un nuevo artículo 4 A TCEE prevé la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y un Banco Central Europeo (BCE).

IV. La ciudadanía de la Unión.

9. El apartado C) del artículo G del Tratado de la Unión Europea introduce en el TCEE una nueva Segunda Parte bajo la rúbrica de "Ciudadanía de la Unión."

"Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro" (artículo 8.1 TCEE).

"Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado" (artículo 8 B.1).

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida (artículo 8 B.2).

Conforme al segundo párrafo del artículo 8 E, el Consejo, por unanimidad, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en esta nueva Segunda Parte del TCEE y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales.

V. La política económica y monetaria.

10. El apartado D) del artículo G del Tratado de la Unión Europea dispone que las actuales Partes Segunda y Tercera del TCEE se agrupen para constituir una nueva Tercera Parte con el título de "Políticas de la Comunidad."

Los actuales Capítulos 1, 2 y 3 del Título II de la Tercera Parte del TCEE se sustituyen por los cuatro Capítulos del nuevo Título VI ("Política económica y monetaria").

El Capítulo 1 se intitula "Política económica."

"Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo..." (artículo 103.1).

"El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo."

"Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad."

"Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo" (artículo 103.2).

"Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos." La Comisión "supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos" (artículo 104 C.1 y 2).

"El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo" (artículo 104 C.6).

El Capítulo 2 lleva la rúbrica de "Política monetaria."

El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) será mantener la estabilidad de precios (artículo 105.1).

"El Banco Central Europeo (BCE) tendrá el derecho exclusivo para autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad. El BCE y los bancos centrales nacionales podrán emitir billetes (...)" (artículo 105 A.1).

En el Capítulo 4 ("Disposiciones transitorias") se regulan la segunda y la tercera fase de realización de la Unión Económica y Monetaria.

"La segunda fase de realización de la Unión Económica y Monetaria se iniciará el 1 de enero de 1994" (artículo 109 E.1).

Antes de dicha fecha, cada Estado miembro levantará todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países; y aprobará programas destinados a garantizar la convergencia duradera que se considera necesaria para la realización de la Unión Económica y Monetaria, en particular en lo que se refiere a la estabilidad de precios y la solvencia de las finanzas públicas (artículo 109 E.2).

"Al inicio de la segunda fase, se creará y asumirá sus funciones un Instituto Monetario Europeo..." (artículo 109 F.1).

"La Comisión y el Instituto Monetario Europeo presentarán informes al Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la Unión Económica y Monetaria. (...) Estos informes examinarán (...) también la consecución de un alto grado de convergencia sostenible, atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios por parte de cada uno de los Estados miembros:"

"-el logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios;"

"-las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104 C;"

"-el respeto (...) de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo;"

"-el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo, que también deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo" (artículo 109 J.1).

Teniendo en cuenta los informes mencionados en el artículo 109 J.1, el Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, y por mayoría cualificada, decidirá si una mayoría de Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única; y si resulta apropiado que la Comunidad inicie la tercera fase de realización de la Unión Económica y Monetaria (artículo 109 J.3).

"Si al final del año 1997 no se hubiere establecido la fecha para el comienzo de la tercera fase, ésta comenzará el 1 de enero de 1999" (artículo 109 J.4).

VI. Las Instituciones de la Comunidad.

11. El apartado E) del artículo G del Tratado de la Unión Europea dispone la modificación de numerosos preceptos de la Quinta Parte ("Instituciones de la Comunidad") del TCEE y la adición de otros nuevos.

"Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión" (artículo 138 A).

"El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales" (artículo 138 E.1).

"Se agrega al Tribunal de Justicia un Tribunal encargado de conocer en primera instancia, sin perjuicio de un recurso ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de derecho y en las condiciones establecidas por el Estatuto, de determinadas categorías de recursos..." (artículo 168 A.1).

El nuevo artículo 189 TCEE declara lo siguiente en su primer párrafo:

"Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado."

Los nuevos artículos 189 B y 189 C regulan sendos y muy importantes procedimientos de adopción de actos comunitarios, con intervención del Parlamento, el Consejo y la Comisión.

VII. La política exterior y de seguridad común.

12. El Título V ("Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común") del Tratado de la Unión Europea se divide en doce artículos.

"La Unión y sus Estados miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común, que (...) abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad" (artículo J.1.1).

"Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Los Estados miembros se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales. El Consejo velará por que se respeten estos principios" (artículo J.1.4).

El artículo J.3 regula el procedimiento para adoptar una acción común en los ámbitos de política exterior y de seguridad.

"Basándose en orientaciones generales del Consejo Europeo, el Consejo decidirá que una cuestión de política exterior y de seguridad sea objeto de una acción común" (artículo J.3.1).

"Las acciones comunes serán vinculantes para los Estados miembros en la adopción de sus posiciones y en el desarrollo de su acción" (artículo J.3.4).

"La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política común de defensa, que pudiera conducir en su momento a una defensa común" (artículo J.4.1).

"La Unión pide a la Unión Europea Occidental (denominada en lo sucesivo UEO), que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias" (artículo J.4.2).

La política de la Unión "no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco" (artículo J.4.4).

VIII. La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

13. El Título VI del Tratado de la Unión Europea lleva la rúbrica de "Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior", y las estipulaciones que contiene se distribuyen en diez artículos.

Con arreglo al artículo K.1, los Estados miembros consideran de interés común, entre otras cuestiones, las siguientes: la política de asilo, la política de inmigración, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional.

En las materias enumeradas, el Consejo podrá adoptar posiciones comunes y fomentar toda forma de cooperación pertinente para la consecución de los objetivos de la Unión; y podrá también adoptar acciones comunes, en la medida que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados miembros (artículo K.3).

IX. Las disposiciones finales del Tratado de la Unión Europea.

14. El Título VII ("Disposiciones finales") del Tratado que se consulta, comprende ocho artículos. "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" (artículo N.2).

El Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (artículo R.1).

X. Memoria de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, autorización del Consejo de Ministros para la firma del Tratado y Orden de V.E. remitiendo la consulta.

15. Obra en el expediente una Memoria explicativa del Tratado de la Unión Europea elaborada por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores y fechada el 21 de enero de 1992.

La Memoria contiene una descripción de los antecedentes, las características y el contenido del Tratado de la Unión Europea.

16. El Consejo de Ministros, en su reunión del día 31 de enero de 1992, autorizó la firma del Tratado de la Unión Europea.

17. Y, así el expediente, V.E. acordó su remisión al Consejo de Estado para dictamen. En la Orden comunicada se hace alusión al dictamen número 850/91 de este Alto Cuerpo Consultivo, de 20 de junio de 1991, que recayó sobre las cuestiones constitucionales que suscitaría un eventual reconocimiento en el Tratado que hoy se consulta del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales a favor de los ciudadanos de la Unión en el Estado miembro en el que residan.

Señala la Orden que, aunque la versión del Tratado de la Unión Europea que se consulta no es definitiva, las modificaciones que pueden introducirse no afectarán a la sustancia del Tratado.

Por último, V.E. hizo constar en su Orden comunicada la urgencia de la consulta.

I. El designio de los constituyentes de abrir el Ordenamiento español a las influencias del Derecho internacional se manifiesta en varios lugares de la Constitución de 1978, en cuyo Preámbulo la posición de España en el seno de la Comunidad internacional queda definida por la proclamada voluntad de la Nación española de "colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra".

Más adelante, el artículo 10.2 dispone la internacionalización de la interpretación de los derechos fundamentales que el título I de la propia Constitución reconoce. Y, conforme al artículo 96.1, el Derecho interno español se adapta automáticamente a los tratados celebrados por España. Esta orientación internacionalista de nuestra Constitución alcanza su máxima intensidad en su artículo 93, cuyo párrafo primero declara 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."

Recordaba el dictamen número 850/91 del Consejo de Estado, que "el legislador constitucional tenía la mente puesta en la eventual adhesión de España a las Comunidades Europeas al redactar el artículo 93 de la norma fundamental."

Sin embargo, el propio dictamen observaba que el artículo 93 no se agotó con nuestra adhesión a las Comunidades, sino que conserva su virtualidad como vía para sucesivas aperturas del Ordenamiento español al Derecho comunitario.

En este sentido, resultaba útil considerar que la ratificación por España del Acta Unica Europea se había autorizado mediante Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre, dictada al amparo del artículo 93 de la Constitución.

El Tratado de la Unión Europea es un nuevo hito en el camino hacia una Europa unida. Esta noción aparece claramente en su Preámbulo, que las Partes inician definiendo el Tratado como "una nueva etapa en el proceso de integración europea" y terminan contemplando "la perspectiva de las ulteriores etapas que habrá que salvar para avanzar en la vía de la integración europea."

Por lo demás, el Tratado prevé en el apartado 2 de su artículo N, la posibilidad de que la próxima fase venga en 1996, año en el que se convocará una nueva Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para examinar si el Tratado debe modificarse. En principio, el artículo 93 de la Constitución parece ser el instrumento específicamente idóneo para que España vaya cubriendo esas diversas etapas de la construcción europea, de cuya naturaleza evolutiva era, sin duda, consciente el legislador constitucional. Sin embargo, esta idea preliminar ha de someterse a un riguroso análisis que determine con precisión los límites del mecanismo del artículo 93 de nuestra norma fundamental.

II. El análisis que se ha propuesto debe prepararse mediante una exposición de la naturaleza de la relación entre el Derecho comunitario y el Derecho interno.

Se ha observado por la doctrina que la relación entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos de los Estados miembros no equivale exactamente a la relación de Derecho internacional y Derecho interno.

Los Derechos estatales establecen con el Derecho internacional relaciones de sometimiento y coordinación que obligan a los Estados a adaptar sus ordenamientos a las exigencias de la Comunidad internacional. Pero dicha adaptación, aunque a veces sea automática, como dispone el artículo 96 de nuestra Constitución, es siempre imprescindible, porque los sujetos de Derecho internacional y de Derecho interno son distintos y las esferas de aplicación de ambos Derechos se mantienen separadas.

En cambio, las relaciones del Derecho comunitario con el Derecho nacional son relaciones de integración. Las normas y las instituciones comunitarias están destinadas a integrarse y a coexistir con las de Derecho interno. Y tal integración se manifiesta en la comunidad de sujetos y de garantías que se da entre ambos Derechos: en efecto, los sujetos del Derecho interno lo son a la vez del Derecho comunitario y tienen acceso a los mecanismos que aseguran el cumplimiento de las normas de uno y otro ordenamiento.

Esta relación de integración, por un lado, y la gran extensión que han ido ocupando las normas comunitarias, por otro, hacen que las conexiones entre la Comunidad Europea y los Estados miembros sean múltiples, proteicas y difíciles de reducir a una caracterización única.

Es indudable que la adhesión de un Estado a la Comunidad trae consigo la atribución a las autoridades comunitarias del ejercicio de un importante conjunto de competencias normativas y de ejecución. En este sentido, la fórmula del artículo 93 de la Constitución no suscita mayores problemas. Pero, quizá, una interpretación tan literal no sea suficiente para describir todos los aspectos de la intrincada interrelación de Derecho comunitario y Derecho nacional.

Así, por ejemplo, las normas sobre política económica y monetaria que introduce el Tratado de la Unión Europea obligan a cada Estado miembro a ejercer sus poderes en materia presupuestaria y monetaria bajo la vigilancia de los órganos comunitarios y de modo que obtengan resultados convergentes con los de los demás Estados miembros. Viene aquí el Tratado, sin duda, a atribuir competencias a la Comunidad, pero lo que sobre todo hace es fijar principios rectores de la política económica de los Estados miembros.

Ha de aceptarse, por tanto, que el artículo 93 de la Constitución es el cauce idóneo para que se reciban en nuestro ordenamiento las distintas manifestaciones bajo las que se presenta el fenómeno comunitario.

Es cierto que la virtualidad del artículo 93 tiene sus límites; pero esos límites no se deducen de la fórmula literal que dicho precepto emplea, ni dependen tampoco de la caracterización formal que mejor convenga a las instituciones comunitarias que se reciben, sino que han de trazarse, como a continuación se intenta, a la vista de la materia constitucional digna de una especial protección que pueda verse afectada por la recepción del Derecho comunitario.

III. En realidad, el propio Tratado de la Unión Europea se inspira en el principio de que hay determinados reductos constitucionales de los Estados miembros en los que el Derecho comunitario no debe entrar.

Este es precisamente el sentido que cabe otorgar al artículo F del Tratado cuando declara en su apartado 1 que "la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros...".

Otro lugar donde se refleja la preocupación del legislador comunitario por respetar los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros es el artículo 8 E que se proyecta introducir en el Tratado constitutivo de la CEE. En el citado precepto, se habilita al Consejo, para que, por unanimidad, pueda adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos que la nueva Segunda Parte del Tratado CEE reconoce a los ciudadanos de la Unión "y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales."

Parece claro que el Tratado de la Unión Europea prevé aquí la eventualidad de que las referidas disposiciones del Consejo afecten a las Constituciones de algunos Estados miembros, sin duda por recaer sobre materia próxima a la de los derechos fundamentales regulados en dichas Constituciones.

¿Cuál es la situación en nuestro ordenamiento constitucional?

Como señaló el Consejo de Estado en su dictamen número 850/91, en el artículo 93 de la Constitución "se rompe (...) la rigidez propia de los mecanismos de revisión constitucional, pues basta una ley orgánica para celebrar un tratado que ha de afectar a competencias que derivan de la Constitución."

"Ahora bien -continuaba el dictamen-, esa posibilidad de eludir la rigidez constitucional no es ilimitada. En efecto, una ley orgánica de las previstas en el artículo 93, aprobada por unas Cortes ordinarias, puede autorizar un tratado que atribuya a una organización internacional competencias derivadas de la Constitución siempre que dicha atribución no afecte a materias constitucionales cuya reforma sólo puede efectuarse mediante el poder de revisión del artículo 168 de la Constitución, que está excluido de la competencia de unas Cortes ordinarias."

El procedimiento reforzado del artículo 168 resulta de aplicación "cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II..." (artículo 168.1).

Concluía el dictamen número 850/91 que "por la vía del artículo 93 no pueden alterarse los valores superiores del ordenamiento, ni la forma y la estructura del Estado, ni sus bases institucionales, ni los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo, Sección primera del Título I de la Constitución."

Todo tratado que afecte a las materias enumeradas deberá ir precedido de la correspondiente revisión constitucional, según ordena el artículo 95.1 de la Constitución.

IV. En opinión de este Consejo de Estado, el artículo 93 de la Constitución es la vía adecuada para que España ratifique el Tratado de la Unión Europea.

Probablemente, los dos elementos de relevancia constitucional más señalados que incorpora el Tratado son los relativos a la política económica y monetaria y a la política exterior.

En el nuevo Título VI ("Política económica y monetaria") de la Tercera Parte del Tratado CEE, se fijan parámetros presupuestarios y monetarios que afectan de modo muy preciso a las competencias del Gobierno y de las Cortes en orden a la aprobación de los Presupuestos. De otro lado, las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (Título V del Tratado de la Unión) atribuyen a la Comunidad el ejercicio de competencias que, en los términos del artículo 97 de la Constitución, corresponden al Gobierno. Esta atribución de competencias queda, obviamente, sujeta a la previsión del artículo 93.

Resta responder definitivamente a la cuestión principal que dio lugar al dictamen número 850/91 de este Alto Cuerpo Consultivo, a saber, si bastaría una ley orgánica aprobada al amparo del artículo 93 de la Constitución para autorizar un tratado que introduce en el Tratado CEE un artículo 8 B.1 por el que se reconoce el derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Se descartó antes que la recepción en nuestro ordenamiento de normas comunitarias por la vía del artículo 93 de la Constitución pudiera hacerse sin limitación. Pero quedó también descartado que la virtualidad de dicho artículo pudiera entenderse constreñida por un literalismo contrario a su real sentido de apertura a la integración del Derecho comunitario en el ordenamiento español. Cabe observar, en este sentido, que el nuevo artículo 8 B.1 del Tratado CEE es un claro ejemplo de integración del Derecho comunitario en el Derecho nacional, en cuanto que supone la "integración" de una porción del cuerpo electoral comunitario (constituido por todos los ciudadanos de la Unión) en el seno del cuerpo electoral nacional. Parafraseando el título de la obra de un autor clásico, puede decirse que el artículo 8 B.1 del Tratado CEE introduce fragmentos de Comunidad en los colegios electorales municipales españoles. Parece oportuno recordar aquí la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1991, de 20 de mayo, en cuanto refleja la posibilidad de que la CEE y los Estados miembros adopten -y eso hace el Tratado sobre el que se dictamina-, medidas que favorezcan la participación política de todos los ciudadanos comunitarios.

Con todo, y de acuerdo con lo antes argumentado, se ha de examinar si el citado artículo 8 B.1 del Tratado CEE afecta a materias constitucionales que sólo pueden reformarse mediante el procedimiento de rigidez agravada del artículo 168 de la Constitución.

Los dos preceptos de la Constitución que resultan capitales a los efectos de la cuestión planteada son los artículos 13.2 y 23. Dice el artículo 13.2:

"Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales."

Y el tenor del artículo 23 es el siguiente: "1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal."

"2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes."

Indicaba el dictamen número 850/91 de este Consejo (y también aquí se ha de citar extensamente) que "el artículo 13.2 no se encuentra ni en el Título preliminar ni en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I de la Constitución. La función del artículo 13.2 consiste en limitar, por razón de extranjería, el ámbito subjetivo de los derechos reconocidos en el artículo 23, precepto éste que sí está ubicado en dicha Sección primera del Capítulo segundo del Título I."

"El artículo 13.2 no se refiere al contenido esencial de los derechos que reconoce el artículo 23, sino al círculo de sujetos titulares de tales derechos, círculo que el apartado 2 del artículo 13 restringe por un principio de organización política y no por razones inherentes al régimen de los derechos en cuestión, que queda intacto en su sede del artículo 23."

"Es indudable que existen principios configuradores de la representación política que no pueden verse afectados por ley orgánica aprobada en el marco del artículo 93. Pero se trata de los principios que derivan del Título preliminar de la Constitución, como ocurre con los que regulan la elección de las Cortes Generales, Cortes que convierten a la Monarquía en parlamentaria (artículo 1.3) y que representan al pueblo español (artículo 66.1), en el que reside la soberanía nacional y del que emanan los poderes del Estado (artículo 1.2). En cambio, los principios rectores de la organización municipal no aparecen en el Título preliminar de la Constitución."

"En síntesis: el reconocimiento en un futuro Tratado de Unión Política del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a favor de los ciudadanos de la Unión residentes en España no afectaría al contenido de los derechos declarados en el artículo 23 de la Constitución, ni tampoco conmovría los principios orgánicos básicos contenidos en su Título preliminar."

"Y de ello se sigue que la celebración del Tratado (...) podría lícitamente ser autorizada mediante ley orgánica aprobada en los términos previstos en el artículo 93 de nuestra Ley fundamental."

Esta conclusión, que en el presente dictamen se reitera, quedaba reforzada por una referencia al debate que tuvo lugar en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso constituyente el 17 de mayo de 1978 en torno al entonces artículo 12.1, referencia respecto de la cual debe hacerse remisión al dictamen número 850/91 del Consejo de Estado.

V. En torno a una última cuestión, ha de insistir este Alto Cuerpo Consultivo en el parecer que manifestó en su mencionado dictamen número 850/91. Se trata de lo aconsejable y conveniente que resulta en el presente caso, y con carácter previo a la ratificación del Tratado de la Unión Europea, la utilización del mecanismo previsto en el artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre dicho Tratado y la norma fundamental, en los términos que precisa el artículo 78 de la Ley Orgánica del propio Alto Tribunal.

Es obvio que en toda situación procede evitar una eventual colisión entre la norma fundamental del Estado y el Derecho internacional o el Derecho comunitario. Pero, sin duda, la relevancia histórica del Tratado de la Unión Europea acentúa la necesidad de que España inicie su andadura bajo el Tratado con la plena certidumbre, que sólo el Tribunal Constitucional puede dar, de hacerlo en armonía con su propia Constitución.

Y, en virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen: Primero.- Que la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea requiere autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica aprobada al amparo del artículo 93 de la Constitución.

Segundo.- Que, con carácter previo a dicha ratificación conviene seguir el procedimiento del artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre el Tratado de la Unión Europea y la propia Constitución."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 9 de abril de 1992.

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES.

