

El reconocimiento de los derechos de sufragio de los ciudadanos comunitarios en los comicios europeos (análisis silogístico crítico)¹

Bernard-Frank Macera

Profesor de Derecho Administrativo.

Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid.

1 INTRODUCCION.

En palabras de Enrique ARNALDO ALCUBILLA, *"la Comunidad Europea camina, lenta pero inexorablemente, hacia la unión política, uno de cuyos contenidos básicos es el reconocimiento del estatuto de ciudadano europeo, superando las desigualdades hoy existentes entre los ciudadanos por razón de su residencia en los diferentes Estados miembros. El reconocimiento del estatuto de ciudadano europeo conlleva el de los derechos y deberes de la llamada segunda generación, y entre ellos, como núcleo esencial de partida en orden a dotar de contenido concreto el abstracto concepto de ciudadanía europea, los de participación política electoral -en los comicios europeos y en los locales- en el lugar de residencia"*². Ahora bien, a pesar de que se enmarque en un ambiente legítimamente entusiasta, la pretendida inexorabilidad de la evolución de la integración de los Estados europeos hacia una unión política, no debe ocultar la existencia de dudas y de cuestiones que, de no encontrar respuestas y soluciones, son susceptibles de convertirse tarde o temprano en frenos para dicha evolución. Y cualesquiera que fuesen las situaciones personales y las circunstancias humanas en juego, conviene intentar acercarse a estos problemas y a estas incertidumbres con el máximo grado de realismo y de objetividad.

Uno de estos interrogantes suscitados por el proceso de integración europea está precisamente constituido por el reconocimiento, en el

artículo 8.B.2 introducido en el Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de la Unión Europea (o más comunmente llamado "Tratado de Maastricht")³ firmado por los representantes de los doce Estados miembros el 7 de febrero de 1992 y ratificado por España por Instrumento de 29 de diciembre de 1992⁴ (concedida la autorización para la prestación del consentimiento del Estado mediante la Ley Orgánica número 10/1992, de 28 de diciembre)⁵, de los derechos de sufragio activo y pasivo de todos los ciudadanos comunitarios en los comicios electorales europeos. Así queda redactado este precepto:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 138 y en las normas adoptadas para su aplicación, 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, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1993, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro".

De manera muy sorprendente, la gran mayoría de la doctrina se ha mostrado silenciosa

en relación con este tema. He podido encontrar un análisis crítico del contenido del artículo 8.B.2 del Tratado en muy pocos trabajos⁶. En efecto, la opinión especializada se ha preocupado más de la compatibilidad con el ordenamiento constitucional del reconocimiento, por el artículo 8.B.1 del Tratado, de los derechos de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales⁷ -compatibilidad que, una vez modificados cuando fue necesario los ordenamientos constitucionales y legislativos de los distintos Estados miembros de la Comunidad Europea, no ofrece ya ninguna duda, como veremos, sin perjuicio de la existencia de posibles problemas de reciprocidad- que de las incertidumbres suscitadas por el reconocimiento de los derechos de sufragio a todos los ciudadanos comunitarios en los comicios europeos tal como aparece en el artículo 8.B.2.

Tanto desde un punto de vista jurisprudencial como doctrinal se suele afirmar rotundamente la indudable legitimidad de este precepto, en algunos casos con argumentos más que dudosos. Así, por ejemplo, Enrique ARNALDO ALCUBILLA explica que el hecho de que "*el vigente Derecho comunitario -artículos 137, 20 y 107, respectivamente de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Comunidad Europea de la Energía Atómica; artículo 1 del Acta aneja a la decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 sobre la naturaleza del Parlamento Europeo, y el artículo 138.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea sobre procedimiento uniforme para la elección por sufragio universal del Parlamento europeo- prevé que el régimen jurídico de las elecciones al Parlamento europeo quede sustraído de la competencia de los Estados miembros y atribuido a la competencia comunitaria*", basta para afirmar que "*no existe objeción constitucional alguna en relación al reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo de los ciudadanos comunitarios residentes en España*"⁸.

Además, y como para confirmar la supuesta justeza de los planteamientos favorables a su puesta en práctica, el artículo 8.B.2 del Tratado ya ha encontrado aplicación en la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo del pasado 12 de junio en las que, en todos los Estados miembros de la Comunidad Europea y por pri-

mera vez a escala global, los ciudadanos comunitarios no nacionales han podido ejercer los derechos de sufragio activo y pasivo⁹. Yo mismo participé en estos comicios electorales como "ciudadano comunitario de la Unión" -de nacionalidad francesa- residiendo en un Estado miembro del que no soy nacional -España-, más por "entusiasmo europeísta", lo reconozco, que por convicción razonada.

Una vez determinadas las repercusiones de este hecho como fruto de una reflexión realista e inspirándonos en las posturas doctrinales críticas antes mencionadas, he llegado a la evidencia de que el precepto citado plantea un punto de conflicto con la mayoría de los ordenamientos constitucionales de los diferentes Estados miembros en general, y con la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 en particular. Mi posición personal ya apuntada de beneficiario de esta disposición, no debe suponer una falta de objetividad en el estudio de este problema. Por el contrario, esta situación debe aprovecharse como una ventaja, en el sentido en que es susceptible de erigirse en barrera frente a posibles valoraciones de descrédito tanto abusivas como apresuradas, motivadas por sentimientos que se dicen humanistas, pesando sobre los estudios de nacionales que están en desacuerdo con el frente mayoritario, sobre todo en estos temas sensibles donde rigor y objetividad jurídicos por un lado, y sentimientos y pragmatismo por otro, son difícilmente separables.

Veamos entonces en qué medida el reconocimiento de los derechos de sufragio -activo y pasivo- a los ciudadanos comunitarios residentes en Estados miembros de los que no son nacionales, en las elecciones al Parlamento Europeo supone, a mi juicio, una lesión de determinados principios constitucionales fundamentales, como son los que afirman y configuran en los distintos Estados la soberanía del pueblo de la Nación. Por razones objetivas de limitación del trabajo, limitaré la mayor parte de mi estudio a la confrontación de esta declaración comunitaria con la Carta Magna española, aunque hare referencia a otras constituciones europeas.

El primer paso de esta reflexión consiste en intentar acercarse a la institución comunitaria directamente afectada por el reconocimiento de los derechos de sufragio, esto es, al Parlamento Europeo.

2. LA NATURALEZA REPRESENTATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL MANDATO DE SUS MIEMBROS.

El artículo 137 del Tratado de la Comunidad Europea modificado por el Tratado de la Unión, configura el Parlamento Europeo como un órgano "compuesto por representantes de los pueblos reunidos en la Comunidad"¹⁰. Si bien el redactor del Tratado ha querido dejar entrever una cierta asimilación globalizadora de los pueblos de la Comunidad en un único cuerpo, mediante el empleo del calificativo "reunidos", la interpretación literal del precepto citado no deja lugar a dudas. Aun si no constituye una institución nacional sino internacional, el Parlamento Europeo no representa a un pueblo europeo -que en último término no tiene estatuto-, sino que se configura como el órgano de participación en el proceso de integración supranacional, de los distintos pueblos comunitarios representados en su seno. Vlad CONSTANTINESCO afirma en este sentido que "El Parlamento europeo no representa a un hipotético pueblo europeo sino que tiene vocación -de manera más realista y más prudente- para representar a los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad (la fórmula utilizada es la misma que la del artículo 20 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero)"¹¹. Las consecuencias de esta lectura exegética del artículo 137 del Tratado merecen un tratamiento detenido.

Si el Parlamento Europeo aparece como un órgano de representación de los pueblos de los distintos Estados comunitarios, los miembros que lo componen, esto es, los Diputados Europeos, son en definitiva los representantes del pueblo por el que han sido elegidos. Los Diputados españoles representan al pueblo español, los Diputados franceses representan al pueblo francés, y así en relación con todos los Estados miembros. José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ fundamenta esta afirmación de la siguiente manera: "Que ello es así se confirma particularmente con respecto a España en el artículo 28 del Tratado de Lisboa-Madrid, de 1985, que se refiere bien explícitamente a "los sesenta representantes¹² del pueblo español en la Asamblea" que el Acta Única denominaría formalmente como Parlamento sin alterar su configuración institucional. Los 60 Diputados que hoy por hoy corresponden a España en el Parlamento Europeo constituyen,

pues, institucionalmente, sin lugar a dudas, una representación del pueblo español en dicho órgano. Tan es así que, coherentemente con ello, el artículo 224.2 de la vigente Ley Orgánica Electoral General exige un acto formal de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución Española ante la Junta Electoral Central a los candidatos electos en España y por España en las elecciones al Parlamento Europeo como requisito imprescindible para que puedan posesionarse de su escaño"¹³. Los Diputados no son en ningún caso los representantes de un pueblo europeo que, desde un punto de vista jurídico, lo repetimos a riesgo de incurrir en reiteraciones, no existe.

Aun si, como ya hemos dicho, ninguna voz se alza para ponerlo en evidencia, los partidarios de una unión cada vez más estrecha entre los distintos Estados miembros de la Comunidad son conscientes de la verdadera naturaleza de la representación otorgada al Parlamento Europeo por el Tratado, y de las repercusiones que esta circunstancia teórica conlleva en materia de reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas, a todo ciudadano comunitario residiendo en un Estado miembro del que no es nacional. Lo prueban las sucesivas propuestas que se adoptan, especialmente en el seno del propio Parlamento, con el fin de modificar los preceptos iniciales relativos a su composición y a la naturaleza de su representación, como si fuera para dotar de legitimidad a una situación de hecho que sólo perdura porque no existe la voluntad de privilegiar una interpretación exegética de las previsiones del Tratado, por considerarla contraria al sentido y al espíritu que se pretende imprimir a la evolución de la integración europea. Como ejemplo de propuesta de modificación, podemos citar el artículo 14 del Proyecto de Informe sobre la Constitución de la Unión Europea presentado por la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo el 27 de abril de 1993, y del cual fue ponente Sr. OREJA AGUIRRE¹⁴ y que dispone lo siguiente:

*"El Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión Europea elegidos por sufragio universal directo para un período de cinco años de conformidad con un procedimiento electoral uniforme. El número de escaños, los principios de reparto de los mismos y el procedimiento electoral se establecerán por ley constitucional"*¹⁵.

Esta voluntad de cambio de óptica no deja lugar a dudas; se quiere transformar el estatuto actual de los miembros del Parlamento Europeo de "representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad" al de "representantes de los ciudadanos de la Unión Europea". Bien evidentemente, esta pretensión es susceptible de encontrar realización en el futuro. Pero tanto la naturaleza actual de la Comunidad y de sus instituciones, como el presente grado de voluntad de los pueblos y de los Estados miembros en materia de cesión y transferencia de porciones adicionales de soberanía, no permiten hoy por hoy enfocar como viable tal planteamiento. De igual modo que en el momento de su creación¹⁶, el Parlamento Europeo sigue siendo el foro de representación de los pueblos de los distintos Estados miembros de la Comunidad Europea.

3 UN SILOGISMO COMPUESTO FUNDAMENTAL.

Una vez aclarada la auténtica naturaleza de la representación del Parlamento Europeo y del mandato de sus miembros, conviene pasar a formular el argumento jurídico principal que nos parece contradecir el contenido del artículo 8.B.2 del Tratado. Éste consta de tres proposiciones que configuran un silogismo compuesto - "compuesto" por tener la premisa menor dos componentes- que, más allá de su estética lógica formal y estructural, contiene unas formulaciones sustanciales fundadas en varias posiciones doctrinales tradicionales y en consideraciones jurídico-filosóficas generalmente aceptadas desde la revolución francesa.

3.1. PREMISA MAYOR: LOS DERECHOS DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LOS COMICIOS EUROPEOS CONSTITUYEN MODALIDADES DE EJERCICIO DE LA SOBERANÍA NACIONAL.

Admitir el hecho de que el Parlamento Europeo constituye un órgano de participación en el proceso de integración supranacional de los distintos pueblos comunitarios representados en su seno, equivale a reconocer que tanto la elección de los Diputados Europeos (derecho de sufragio activo) -como representantes del pueblo de la Nación española- como *a fortiori* la función

de representar a dicho pueblo en el seno del Parlamento Europeo (derecho de sufragio pasivo) son dos modalidades interrelacionadas del ejercicio de la soberanía nacional¹⁷.

El propio concepto de soberanía ratifica esta observación preliminar. En efecto, sin entrar en consideraciones iusnaturalistas y filosóficas cuyas implicaciones sobrepasan los límites objetivos del presente trabajo¹⁸, conviene recordar que una de las especificidades funcionales derivadas del reconocimiento y de la primacía de la versión democrática de la soberanía nacional, radica precisamente en la capacidad y en el poder exclusivo de delegar mediante voto, u otras consultas, la representación de la Nación¹⁹. Como observa Georg JELLINEK, el reconocimiento del derecho de voto no es más que el resultado de la expresión de la *voluntad* del soberano de ejercer su *competencia* primordial y exclusiva de determinar el contenido y la naturaleza del ordenamiento jurídico universalmente aplicable en su territorio nacional²⁰, en cuanto son precisamente los representantes elegidos de la Nación los que participan en su elaboración, y ello, como corolario necesario del ejercicio indirecto de los dos atributos principales de dicha soberanía, esto es, por un lado, el poder supremo (atributo destacado por Paul LABAND - "*plus haute puissance existant à l'intérieur de l'État*"-)²¹ y, por otro, la independencia absoluta (atributo subrayado por Raymond CARRÉ DE MALBERG - "*puissance dégagée de toute sujétion ou limitation envers une puissance extérieure*"²²).

Como foro de representación nacional y más allá de su función presupuestaria y de su papel en materia de relaciones exteriores, esto es, en el marco de la formación del ordenamiento jurídico comunitario, el Parlamento Europeo ya no se limita a ejercer una función "consultiva" o "de impulso" como antes era el caso²³, sino que, como resultado de la *praxis* administrativa comunitaria²⁴ y de las reformas sucesivas del Tratado de Roma llevadas a cabo respectivamente por la "Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión" adoptada el 4 de marzo de 1975²⁵, por el Acta Única Europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 del mismo mes²⁶, y por el Tratado de la Unión Europea²⁷, esta institución participa más o menos activamente según las materias en la construcción normativa comunitaria,

esto es, en la elaboración del contenido de los actos y disposiciones directamente aplicables en los derechos internos nacionales de los Estados miembros²⁸ y, desde un punto de vista más general y no menos importante, en la evolución y en el sentido global de la integración de los Estados miembros. Pues bien, ¿participar en este proceso bien directamente -derecho de sufragio pasivo- bien por medio de representantes -derecho de sufragio activo- no constituyen modalidades del ejercicio de la soberanía nacional, en las condiciones que hemos indicado al enunciar las bases de la presente premisa?, ¿no estamos aquí ante lo que podríamos denominar a la vista de las consideraciones anteriores una "función soberana exclusiva"? Me parece que sí.

3.2. PREMISA MENOR: LA SOBERANÍA NACIONAL RESIDE EN LOS CIUDADANOS.

3.2.1. Primer componente: la soberanía reside en el pueblo.

La consagración del Estado de Derecho democrático contemporáneo arranca de un principio básico de legitimación del poder del Estado, de la *puissance publique*: la soberanía nacional reside en el pueblo²⁹. Como recuerda Olivier BEAUD en este sentido, "*la primera interpretación corriente de la soberanía nacional hace de ella antes de todo un principio que atribuye la soberanía al pueblo. Esto significa que el pueblo es el soberano y que es titular del poder supremo*"³⁰. En su artículo 1.2, la Constitución Española lo afirma en términos muy claros: "*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*"³¹.

Del mismo modo que en la Carta Magna española, el principio de la soberanía del pueblo de la Nación encuentra acogida en los textos constitucionales de prácticamente todos los Estados miembros de la Comunidad. Así, el artículo 25 de la Constitución de Bélgica de 7 de febrero de 1831 ("*Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ceux-ci sont exercés suivant la manière établie par la Constitution*" ["*Todos los poderes emanan de la nación. Estos se ejercen de acuerdo con lo establecido en la Constitución*"]);³² el artículo 32 de la Constitución del Gran-Ducado de Luxemburgo de 17 de octubre de 1868 ("*La puissance souveraine réside dans la Nation. Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitu-*

tion et aux lois du pays. Il n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'article 3 de la présente Constitution" ["*El poder soberano radica en la Nación. El Gran Duque lo ejerce de conformidad con la presente Constitución y las leyes del país. No tiene otros poderes que los que le han sido atribuidos formalmente por la Constitución y por las leyes particulares aprobadas en virtud de la propia Constitución, sin perjuicio del artículo 3 de la presente Constitución*"]); el artículo 1º de la Constitución Italiana de 22 de diciembre de 1947 ("*L'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*" ["*Italia es una república democrática, basada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en la forma y dentro de los límites establecidos de la Constitución*"]);³³ el artículo 20.2 de la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949 ("*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt*" ["*Todo poder público emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por mediación de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial*"]);³⁴ el artículo 3 de la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958 ("*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice [...]*" ["*La soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejercerá por medio de sus representantes y del referéndum. Ninguna sección del pueblo ningún individuo podrá atribuirse su ejercicio*"]); el artículo 1.2 de la Constitución de Grecia de 11 de junio de 1975 ("*La soberanía popular constituye el fundamento del régimen político*"); el artículo 2 de la Constitución de Portugal de 25 de abril de 1976 ("*La República portuguesa constituye un Estado de derecho democrático basado en la soberanía popular, en el pluralismo de la expresión y de la organización política democráticas y en el respeto de los derechos fundamentales y de las libertades esenciales y la garantía de su ejercicio y de su uso*");

De modo contrario a lo sostenido por los adversarios de la democracia, la soberanía del pueblo, como principio de legitimidad del poder

del Estado y tal como viene declarada en los distintos textos constitucionales europeos, no constituye una mera proclamación ideológica carente de realidad y de efectividad³⁵, sino que conlleva una consecuencia importante en el campo del alcance subjetivo de los derechos de sufragio. Antes de pasar al examen de esta consecuencia como conclusión de este silogismo, conviene precisar aún más los términos de la presente premisa.

3.2.2. Segundo componente: el pueblo se indentifica con el conjunto de ciudadanos.

El pueblo de un Estado no equivale a su población³⁶, es decir a la totalidad de los individuos que residen en su territorio. El concepto de pueblo tiene en el *jus publicum europaeum* un significado unívoco mucho más preciso y mucho más restrictivo, reconocido y aceptado en prácticamente todas las sociedades y culturas; se trata del conjunto de los ciudadanos, esto es, de los nacionales³⁷, pertenecientes a un Estado³⁸. En este sentido se pronuncia Éric PEUCHOT cuando afirma que "el pueblo no es toda la población sometida habitual o temporalmente a las supremacías del Estado, es decir los nacionales más los extranjeros, sino solamente los nacionales"³⁹. Veamos ahora que conclusión lógica estamos en posición de extraer de la formulación de estas dos premisas.

3.3. CONCLUSION: SOLO LOS CIUDADANOS NACIONALES PUEDEN SER TITULARES DE LOS DERECHOS DE SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LOS COMICIOS EUROPEOS.

Si los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo se configuran como dos modalidades del ejercicio de la soberanía nacional, y que esta soberanía reside en el pueblo español, entendido como conjunto de nacionales, resulta bien evidente que dichos derechos no pueden ejercerse más que por los propios componentes de este pueblo, es decir, los propios nacionales⁴⁰. En definitiva, estas modalidades de ejercicio de la soberanía nacional constituyen lo que el Tribunal Constitucional francés ha venido a denominar una "reserva de soberanía" ("*réserve de souveraineté*") cuya proclamación, que aquí defendemos por extensión a los ordenamientos de prácticamente todos los Estados miembros, pone en serias entredichas la legitimidad del reconocimiento por el artículo 8.B.2 del Tratado de la

Comunidad Europea modificado por el Tratado de la Unión, de los derechos de sufragio activo y pasivo en los comicios europeos de los ciudadanos comunitarios que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales⁴¹.

Una vez analizada esta contradicción entre la proclamación de la soberanía del pueblo de la Nación y el contenido del artículo 8.B.2 del Tratado, conviene ahora detenerse en el enfoque de las soluciones susceptibles de restablecer el equilibrio o la compatibilidad entre el ordenamiento comunitario originario y el ordenamiento constitucional interno de los Estados miembros en general, y de España en particular⁴².

4 SOLUCIONES SUSCEPTIBLES DE RESOLVER EL CONFLICTO ENTRE EL CONTENIDO DEL ARTICULO 8.B.2 DEL TRATADO Y EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOBERANIA DEL PUEBLO.

A primera vista, varias soluciones parecen posibilitar una "sintonización" entre los dos ordenes normativos, pero, como veremos, diversas preocupaciones socioeconómicas así como razones de rigor jurídico restringen drásticamente el abánico de opciones a una sola y única.

4.1. UNA OPCION NO RESOLUTORIA DEL PROBLEMA: LA INTEGRACION EN EL PUEBLO DE LOS CIUDADANOS COMUNITARIOS NO NACIONALES.

Frente a la necesaria conexión entre la titularidad de los derechos políticos de sufragio y la condición de nacional, una primera solución podría consistir en introducir una cierta identidad entre estos dos elementos. De tal forma que, así como aconseja el Tribunal de Karlsruhe en su intento de encontrar "puentes" entre el estatuto de residente-extranjero y el de ciudadano⁴³, bastaría con abrir las condiciones de adquisición o de acceso a la nacionalidad del Estado en que se pretende ejercer los derechos políticos democráticos, a partir de una reforma legislativa.

Pero fuera de las circunstancias referidas a la integración de ciudadanos no comunitarios en la vida política local -como es el caso en las decisiones citadas del Tribunal Constitucional alemán- en las que sí puede tener operatividad, esta posi-

bilidad no hace más que eludir el problema del reconocimiento de los derechos de sufragio a los ciudadanos comunitarios en los comicios europeos, y no permite solucionar la incompatibilidad normativa que nutre el debate cuyos términos planteamos como elemento central del presente trabajo. El aspecto esencial de una posible solución radica en la necesidad de eliminar o neutralizar la fuente de discordancia jurídica. A estos efectos, desde la completa ruptura de las relaciones entre los dos bloques normativos implicados por un parte, hasta la modificación de los preceptos en conflicto por otra, varias alternativas surgen.

4.2. UNA SOLUCION DE DUDOSA CONVENIENCIA PARA LOS INTERESES NACIONALES: LA DENUNCIA DEL TRATADO.

La primera alternativa mencionada hace referencia a la posibilidad de evitar la contradicción o la confrontación entre la Constitución y el Tratado, eliminando cualquier punto de conexión entre las dos normas. En efecto, si hay incompatibilidad es porque el Derecho comunitario originario forma parte del marco jurídico interno conforme a las prescripciones nacionales relativas a los tratados ordinarios y, en este sentido, coexiste con el sistema interno de fuentes, llegando incluso a imponerse a la mayor parte de sus componentes. Pues bien, aun si no disponen que los Estados que reagrupan puedan perder su calidad de miembros, y aun si no hablan ni del derecho a retirarse ni de la posibilidad de una exclusión, los Tratados comunitarios no prohíben estas eventualidades por lo que, *ad pédem litterae*, cabe pensar que denunciándolos unilateralmente de conformidad con el Derecho internacional vigente, los Estados miembros pueden expulsar los Tratados de su ordenamiento jurídico y recuperar de este modo el pleno ejercicio de todas sus competencias⁴⁴. Para el Derecho español, esta posibilidad viene prevista en el apartado 2 del artículo 96 del texto constitucional⁴⁵.

Ahora bien, más allá de su legitimidad constitucional, conviene plantearse la oportunidad y conveniencia de tan drástica medida. ¿Resulta económica y socialmente viable la secesión de España de la Unión Europea? Bien evidentemente, estamos aquí ante un tema complejo donde se mezclan argumentos económicos

y políticos, y convicciones personales, que, en algunos países y especialmente con ocasión de la reciente problemática en torno a la ratificación del Tratado de Maastricht, se han enfrentado con un sorprendente vigor⁴⁶. A pesar de que el presente trabajo no constituya el lugar adecuado para expresar una opinión en relación a tales cuestiones, sí que cabe por lo menos hacer algunas observaciones en orden a intentar solventar el problema de la adopción de la mejor solución posible frente a la incompatibilidad entre el artículo 8.B.2 del Tratado y la Constitución española. A mi modo de ver y siguiendo a Guy ISAAC, "la integración en muchos campos ya ha alcanzado un punto sin retorno que la haría económica y socialmente insoportable"⁴⁷. Además me parece que desde un punto de vista general, el Derecho comunitario introduce a nivel continental un ideal económico válido, e incorpora en los ordenamientos internos una cierta disciplina minuciosamente dosificada en algunos ámbitos, ámbitos en los que la regulación era insuficiente y en los que la presencia y el protagonismo de los Poderes públicos aparecen excesivos. Y prescindiendo de consideraciones pragmáticas, no puede sino atraer la afirmación que hace el Tratado de algunos derechos y libertades que significan un progreso cualitativo importante en el campo de las relaciones entre los Estados y los pueblos. Por todas estas razones, opino que la solución de la denuncia del Tratado no puede ni debe representar una eventualidad para España.

Así las cosas, no nos queda más opción que enfocar la modificación de los preceptos en causa.

4.3. UN PROYECTO DE IMPROBABLE ACEPTACION POR LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS: LA MODIFICACION DEL TRATADO.

Esta alternativa consiste en dejar sin efectos al primero de los dos elementos normativos en conflicto, esto es, el artículo 8.B.2 del Tratado.

Esta posibilidad hubiera podido llevarse a cabo sin necesariamente tener que acudir al procedimiento de revisión del Tratado. En efecto, en el propio artículo 8.B.2., el redactor del Tratado ofrecía la posibilidad hasta el 31 de diciembre de 1993 de que, cuando así lo justificasen "problemas específicos de un Estado miembro", e, implícitamente, a petición de dicho Estado, el Consejo pudiera establecer excepcio-

nes al reconocimiento de los derechos de sufragio en los comicios europeos⁴⁸.

Pues bien, no se ha aprovechado esta oportunidad de restablecer el equilibrio normativo. En consecuencia, queda la solución de que el Gobierno presente al Consejo un proyecto de revisión del Tratado de conformidad con el artículo N.1 del Tratado de la Unión Europea⁴⁹. Pero el alto grado de voluntad integradora de las instituciones comunitarias nos lleva a considerar que pocas posibilidades de prosperar tendría tal proyecto.

4.4. LA UNICA SOLUCION POSIBLE: LA REVISION CONSTITUCIONAL.

No queda más opción para poner fin a la incompatibilidad normativa que la de proponer una revisión de la Constitución, en lo que tiene de contradictorio respecto al artículo 8.B.2 del Tratado, esto es, en definitiva, en dos de sus preceptos: los artículos 1.2 y 13.2.

4.4.1. Primer campo de revisión: el artículo 13.2.

Salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley en materia de elecciones municipales, el artículo 13.2 de la Constitución limita a los ciudadanos españoles la titularidad de los derechos reconocidos en el artículo 23⁵⁰, es decir, en primer lugar del "derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal" (apartado 1º) y, en segundo lugar, del "derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes" (apartado 2º).

¿A caso el hecho de participar directa (derecho de sufragio pasivo) o indirectamente por medio de Diputados libremente elegidos (derecho de sufragio activo) en el proceso de elaboración normativa en el que toma parte el Parlamento Europeo no equivale a participar en los asuntos públicos?, "¿No son los Diputados por España en el Parlamento Europeo cargos públicos previstos en interés precisamente del pueblo español?"⁵¹. Si recordamos la naturaleza representativa del Parlamento a la que hemos hecho referencia antes, no podemos sino convenir en un sentido positivo que no hay duda sobre ello. Así las cosas, "ni la ley ni los tratados -tampoco los del artículo 93 de nuestra Constitución- pueden legiti-

mamente contradecir, pues, al artículo 13.2 de la Constitución otorgando derecho de sufragio activo y pasivo para elegir a unos representantes del pueblo español a quienes, por no tener la nacionalidad española, no pertenecen a este pueblo"⁵². Por lo tanto, así como se hizo el 27 de agosto de 1992⁵³ con el fin de permitir el otorgamiento de los derechos de sufragio en las elecciones municipales de conformidad con el ya citado artículo 8.B.1 del Tratado, conviene modificar el contenido del artículo 13.2. Pero a diferencia de aquella anterior, esta nueva y eventual revisión del artículo 13.2 llevaría consigo la necesidad de modificar otro precepto constitucional: el artículo 1.2.

4.4.2. Segundo campo de revisión: el artículo 1.2 (implicaciones políticas acerca del modelo de integración en la Comunidad Europea).

Existe una radical diferencia entre una modificación del artículo 13.2 destinada a permitir a los ciudadanos no nacionales participar en los procesos electorales de ámbito local, y una modificación del mismo precepto con el fin de permitir elegir o ser elegidos representantes del pueblo español en el Parlamento Europeo a los nacionales de otros Estados comunitarios.

Más allá del anticuado debate acerca de la naturaleza política o administrativa de las elecciones locales⁵⁴, hay un elemento que conviene tener en cuenta a la hora de distinguir entre las diversas modalidades de ejercicio de los derechos de sufragio. Por su propia naturaleza y no obstante su carácter cada vez más político y su instrumentación mediante sufragio universal⁵⁵, las elecciones locales no expresan la soberanía nacional⁵⁶.

Sin embargo, a otro modelo participativo responden las elecciones al Parlamento Europeo. Ya se ha dicho, los derechos de sufragio activo y pasivo en estos comicios constituyen modalidades de ejercicio de la soberanía nacional. Nuestras consideraciones apuntadas como contenido principal de la premisa mayor del silogismo antes enfocado nos liberan de un análisis detenido en este momento. Ahora bien, de esta afirmación se deriva una consecuencia fundamental. Además de requerir una apertura del ejercicio de las funciones públicas políticas -la cual pasa por una modificación del artículo 13.2 en los términos mencionados *supra*-, el reconocimiento de los derechos de

sufragio activo y pasivo en los comicios europeos a los ciudadanos comunitarios residiendo en España no puede adoptarse, so pena de incurrir en inconstitucionalidad, sin una previa revisión constitucional destinada a eliminar la estrecha conexión que actualmente existe en España (artículo 1.2 de la Constitución antes mencionado) entre la soberanía y el pueblo español, como del resto, ya hemos tenido ocasión de verificar, en prácticamente todos los Estados miembros de la Comunidad⁵⁷. En otras palabras, tal como viene configurado en el artículo 8.B.2 del Tratado, el reconocimiento a los ciudadanos comunitarios no nacionales de los derechos de sufragio en los comicios europeos organizados en España, es manifiestamente contrario al precepto de la Constitución española que reserva la soberanía al pueblo de la Nación, es decir, al artículo 1.2; lo que plantea la necesidad de modificar este precepto en el sentido de hacer que la soberanía deje de residir en el pueblo español, y de atribuírle a la organización supranacional en que se integra el Estado español, la Comunidad Europea⁵⁸. ¿Pero que repercusiones tendría esta revisión constitucional? Veámoslas a modo de conclusión.

5 A MODO DE CONCLUSION.

Una modificación de la Constitución en aras a abandonar el principio de la soberanía nacional supone transformar radicalmente el modelo de integración en la Comunidad Europea. Como apuntaban los profesores franceses de Derecho Constitucional en su informe de 2 de junio de 1954 relativo a la creación de la CED (Comunidad Europea de Defensa), "*¿Un Estado soberano que, en un momento dado, renuncia a un elemento esencial del estatuto de Estado soberano, no cambia de Constitución? Se transforma en una colectividad diferente, perteneciendo a otro tipo. Los juristas siempre admitieron estas ideas como evidentes*"⁵⁹. La realidad no es otra: abandonando su soberanía, los Estados miembros de la Comunidad se transforman en estados no soberanos o, lo que vuelve a significar lo mismo, en estados federados de una unión europea dotada ella sí de soberanía, esto es, de una "federación europea"⁶⁰.

Como observa Olivier BEAUD, tal transformación es posible, "*la soberanía (en su expresión constituyente que implica la limitación mate-*

rial de la revisión constitucional) no constituye un principio transcendente y eterno como podría serlo la idea de justicia a los ojos de una teoría iusnaturalista antigua"⁶¹. Pero la decisión de transformar el estatuto de su país de Estado-Nación al de estado federado, con todas las implicaciones jurídico-políticas que eso conlleva, no puede ser sino el fruto de una larga y compleja reflexión y, sobre todo, de una voluntad clara y manifiesta casi unánime. ¿Se dan estas condiciones en la actualidad? Ciertamente no. ¿Se darán un día? Es posible, pero por lo menos dudoso.

La Comunidad Europea, como cualquier proyecto de envergadura, tienen condicionante imprescindible la necesidad de seguir paso por paso las pautas que le vienen dictadas por las circunstancias de toda índole que le rodean. El propio Jean MONNET era consciente de ello y destacaba que la impaciencia política representaba un auténtico peligro para el "proyecto europeo", afirmación que, como si fuese para dejar un mensaje de continuidad a sus "sucesores", queda actualizada por la clásica advertencia que hizo en sus memorias: "*La construcción europea, como cualquier revolución pacífica, necesita tiempo*"⁶². El respeto riguroso de esta filosofía prudente y razonable ha permitido que la construcción comunitaria evolucionara durante varios decenios sin despertar demasiados recelos y temores por parte de los Estados miembros y de sus pueblos. La vulneración de principios fundamentales reconocidos en los textos constitucionales de los Estados miembros rompe radicalmente con esta tendencia y, en definitiva, no hace más que levantar una barrera a la construcción comunitaria.

NOTAS

(1) Esta publicación desarrolla las breves ideas que tuve la oportunidad de exponer durante la Jornada de estudio sobre "*Ideas fundamentales en la integración europea hoy*", organizada en Pamplona por el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Navarra, el lunes 9 de mayo de 1994.

(2) Vid. el trabajo del autor, "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 34, enero-abril 1992, pág. 76.

(3) El origen directo del Tratado de la Unión Europea remonta a la Decisión del Consejo Europeo de Dublín de junio de 1990, de celebrar una Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Económica y Política convocada de conformidad con lo estipulado en el artículo 236 del Tratado CEE, con el fin de proceder a "la revisión de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas con vistas a la creación de una Unión Política". La Conferencia Intergubernamental comenzó el 14 de diciembre de 1990.

(4) BOE de 13 de enero de 1994.

(5) BOE de 28 y 29 de diciembre de 1992.

(6) Vid. por ejemplo, Vlad CONSTANTINESCO,

"Comentario al artículo 137 del Tratado de Roma", en *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Ed. Economica, París, 1992, págs. 804 y ss. Vid. también y sobre todo, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, "Derecho de sufragio de los residentes comunitarios en las elecciones al Parlamento europeo y Constitución Española", Comunicación presentada en las IV Jornadas de Derecho Parlamentario (Madrid), *pro manuscrito*, Valladolid, 1993.

(7) "Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro".

(8) Vid., op. cit., pág. 93.

(9) En realidad y en la práctica, pocos ciudadanos de la Comunidad Europea residentes en otros Estados miembros han ejercitado los derechos reconocidos en el artículo 8 B.2 del Tratado. Así, en Valladolid y por lo que se refiere al derecho de sufragio activo -esto es, el supuesto más frecuente en relación con el derecho de sufragio pasivo-, solamente el 2,5% de los residentes comunitarios han formalizado su solicitud para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebraron en esta ciudad (cfr. el periódico local, *El Norte de Castilla*, viernes 18 de febrero de 1994, pág. 12).

(10) "El Parlamento Europeo, compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá las competencias que le atribuye el presente tratado".

(11) Vid. el trabajo del autor, op. cit., págs. 803-804. Vid. en la misma línea, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, op. cit., "Derecho...": "El Parlamento no representa, en consecuencia, a un pueblo europeo, que jurídicamente no ha alcanzado reconocimiento y del que puede decirse que no existe, sino que es una asamblea que permite participar en las decisiones y en el control de la actuación de la Comunidad europea a los distintos pueblos de los Estados miembros mediante sus correspondientes representantes" (pág. 2). Vid. del mismo autor, "Parlamento europeo y Constitución española", *El Norte de Castilla*, domingo 12 de enero de 1992, pág. 37.

(12) Desde la ampliación, intervenida el año pasado, del número de escaños (de 518 a 567) de la "Eurocámara", con el fin de adaptar su composición a la reciente unificación alemana y a las ampliaciones que ha experimentado la Comunidad (con la integración de Austria, Suecia y Finlandia), la representación española pasó de 60 a 64 Diputados.

(13) Vid. José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, op. cit., "Derecho...", págs. 2-3.

(14) Doc. ES\PR1226\226452. PE 203.601/rev.

(15) Por lo que se refiere a los derechos electorales de los ciudadanos, cabe poner en relación este precepto con el artículo 4 del mismo Proyecto, el cual dispone que: "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 y europeas en su lugar de residencia, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro. El alcance concreto de estos derechos podrá establecerse mediante ley orgánica. Los derechos electorales de los ciudadanos se podrán ampliar mediante ley constitucional".

(16) A pesar de que es solamente desde 1979 que los miembros del Parlamento Europeo están elegidos "por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros", la Asamblea -la denominación de Parlamento Europeo se otorgó en 1962- se configura como un órgano de representación "de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad" desde la creación de las Comunidades Europeas. El hecho de que hasta 1979, la Asamblea estaba formada por delegados que los Parlamentos nacionales estaban llamados a designar en su seno, según el procedimiento fijado por cada Estado miembro, no desvirtúa la uniformidad histórica de la naturaleza de la representación (vid. sobre esta etapa histórica, Fausto POCAR, *Lezioni di diritto delle Comunità Europee (parte generale)*, Ed. Giuffrè, Milano, 1973, págs. 74 y ss). Sobre la evolución del modo de

designación o de elección de los miembros del Parlamento Europeo, vid. Guy ISAAC, *Manual de derecho comunitario general*, Ed. Ariel, Barcelona, 1991, 2ª ed., págs. 61-62).

(17) Vid. sobre la elección política como acto de soberanía, G. BALLATORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Ed. Giuffrè, Milano, 1973, 7ª ed., pág. 78. Vid. en contra, Jean Claude MASCIETI, *Droit électoral*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1989, págs. 13-14; Emmanuel ROSENFELD, note sous T.A. d'Amiens, 23 juin 1988, *Payet c. Ville d'Amiens, Juris Classeur Périodique*, 1989, II, 21, 179.

(18) Vid. en esta materia, Georges SABINE (*Historia de la teoría política*, Ed. Fondo de cultura económica, Mexico, Madrid, Buenos Aires, 1987, 17ª ed.) y en especial su análisis de la famosa teoría de Jean BODIN relativa a la noción de soberanía (págs. 297-307). Vid. también, Olivier BEAUD, "La souveraineté dans la Contribution à la théorie générale de l'État de Carré de Malberg", *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, número 5, septembre-octobre 1994, págs. 1251 y ss.

(19) Vid. sobre la idea de la delegación del poder y de la representación como elementos de la soberanía, Oreste RANELLETTI, *Istituzioni di Diritto Pubblico (parte generale)*, Ed. Giuffrè, Milano, 1955, 15ª ed., págs. 76-77; Georges SABINE, op. cit., *ibid.*, pág. 302. Para un análisis de la representación en el marco de las elecciones, vid. Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Ed. Sirey, Paris, 1929, 2ª ed.: "Les électeurs ne sont eux-mêmes que des représentants du peuple" (pág. 145) y "sont les représentants primaires de la Nation, en vertu de leur qualité de membres de cette communauté nationale qui a toujours été la base de l'État" (pág. 188); Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel* (cit. por Eric PEUCHOT, "Droit de vote et condition de nationalité", *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, número 2, mars-avril 1991, pág. 495): "Les électeurs sont les premiers et nécessaires représentants de la souveraineté nationale" (pág. 300). Vid. sobre estas consideraciones, Eric PEUCHOT, op. cit., *ibid.*, pág. 495. Sobre la naturaleza del "poder electoral", vid. Olivier BEAUD, op. cit., "La souveraineté dans la Contribution...": "Étant donné le principe de la souveraineté nationale, tout pouvoir s'exerçant au sein de la nation ne peut être autre que le pouvoir national lui-même. Par suite, lorsque le citoyen exerce le pouvoir électoral, ce pouvoir doit être considéré, entre ses mains, comme une dépendance ou une émanation du pouvoir même de la nation" (pág. 1285).

(20) Vid. sobre el papel central de los conceptos de competencia y voluntad en la teoría de la soberanía de Georg JELLINEK, Olivier BEAUD, op. cit., *ibid.*, pág. 1259 y pág. 1295 respectivamente. Vid. sobre la cuestión de la determinación del contenido del ordenamiento jurídico como ejercicio de una modalidad de la soberanía nacional, Raymond CARRÉ de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, vol. I, Ed. Sirey, Paris, 1920: "La souveraineté consiste essentiellement dans la faculté pour l'État qui en est revêtu, de déterminer sa compétence, exclusivement en vertu de sa volonté, c'est à dire de se fixer librement à lui-même les tâches qu'il veut remplir. La souveraineté se ramène ainsi à la compétence de la compétence" (pág. 174); Francesco ROVELLI, "Osservazioni sulla natura dell'elettorato politico attivo", en *Scritti Giuridici in Memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Ed. CEDAM, Padova, 1957, pág. 418; Jaime NICOLÁS MUÑIZ, "La participación de extranjeros en las elecciones locales en la RFA. Apuntes para un debate doctrinal y jurisprudencial", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 12, mayo-agosto 1992, pág. 183.

(21) Vid. "Le droit public de l'Empire Allemand" (trad. C. Gandilhon), vol. I, Ed. Giard & Brière, Paris, 1900, pág. 124. Vid. también sobre este atributo, Raymond CARRÉ de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, vol. I, Ed. Sirey, Paris, 1920, págs. 70 y ss.; Emilio CROSA, *Diritto Costituzionale*, Ed. Torinese, 1937, págs. 59-61; Oreste RANELLETTI, op. cit., págs. 62 y ss.; Renato ALESSI, "L'affermazione costituzionale della sovranità popolare ed i suoi riflessi amministrativi", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, anno IX, 1959, pág. 51-52; F. PERGOLESÌ, *Diritto Costituzionale*, vol. I, Ed. CEDAM, Padova, 1962, 15ª ed., págs. 147-148; G. BALLATORE PALLIERI, op. cit., pág. 54; Santi ROMANO, *Frammenti de un dizionario jurídico* (trad. Santiago Sentís Melendo y

Marino Ayerza Redín), Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1964, pág. 41; Pietro VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Ed. Giuffrè, Varese, 1979, 9ª ed., págs. 30 y ss.; Manuel de PUELLES BENÍTEZ, "Voz Soberanía", *Diccionario básico de política y Administración*, Ed. Cuadernos de la UNED, Madrid, 1989, pág. 183; Olivier BEAUD, op. cit., *ibid.*, pág. 1259.

(22) Vid. la famosa obra del autor cit., pág. 71. En el mismo sentido, Gianguido SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità Europee e le posizioni giuridiche dei privati*, vol. I, Ed. Giuffrè, Milano, 1965: "(...) sovranità significa indipendenza. È sovrano un ordinamento in quanto non derivi la sua fonte, la sua efficacia, la sua validità da nessun altro ordinamento" (pág. 71). Vid. también, Emilio CROSA, op. cit., págs. 60-61; Santi ROMANO, *Corso di Diritto Costituzionale*, Ed. CEDAM, Padova, 1940, 5ª ed., págs. 53 y ss.; F. PERGOLESI, op. cit., pág. 150; Georg JELLINEK, *Teoría General del Estado* (trad. Fernando de los Ríos), Ed. Albatros, Buenos Aires, 1981, págs. 356-357; Olivier BEAUD, op. cit., *ibid.*, pág. 1259. Vid. del mismo autor, "La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht", *Revue française de Droit Administratif*, número 9 (6), novembre-décembre 1993, pág. 1048.

(23) El Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 (BOE núm. 1, de 1 de enero de 1986) limitaba el papel de la Asamblea, en el marco de la formación del ordenamiento jurídico comunitario, a una función estrictamente consultiva. Vid. sobre ello, Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, *El sistema institucional de las Comunidades Europeas (de los tratados constitutivos y el Acta Única al proyecto de Tratado sobre la Unión Europea)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988: "En el esquema previsto por los Tratados constitutivos el PE carece de competencias legislativas, que son determinantes en el caso de los Parlamentos nacionales. Como regla general, ya lo sabemos, la Comisión emite su propuesta al Consejo y éste es el órgano encargado de *alumbrar* los actos normativos comunitarios, por lo común sin más trámites aunque en ocasiones los Tratados constitutivos imponen que el Consejo no pueda tomar su decisión sin antes *consultar* a la Asamblea (en el T. CEE, por ejemplo, la *previa consulta a la Asamblea* se exige en sus arts. 14.7, 54.1-2, 56.2, 57.1-2, 63.1-2, 75.1, 87.1, 100.2, 126-127, 209, 228.1, 235-36, 238.2). Por tanto, en el sistema previsto por los Tratados constitutivos, el Parlamento intervenía en la formación de la normativa comunitaria únicamente en los supuestos expresamente previstos por los Tratados y a mero título consultivo, con lo que su opinión (que se concreta en un dictamen o informe) no resulta jurídicamente vinculante para el Consejo ni para la Comisión" (págs. 85-86).

(24) Vid. sobre esta "praxis", Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, op. cit., *ibid.*, págs. 86 y ss.

(25) DOCE nº C 89 del 22.3.1975. Esta declaración fue adoptada en aplicación directa del compromiso de la "Cumbre" de París de diciembre de 1974. Como explica Guy ISAAC, op. cit.: "En virtud de este acuerdo, se instituyó un procedimiento de concertación entre el Parlamento Europeo y el Consejo, con el concurso activo de la Comisión, que se abre cuando el Consejo considera que debe apartarse del dictamen adoptado por el Parlamento Europeo. La *Comisión de concertación*, compuesta por miembros del Consejo y por una delegación del Parlamento dirigida por su presidente, en los trabajos de la cual participa la Comisión, tiene como fin buscar un acuerdo entre las dos instituciones, en principio en un plazo de tres meses. Cuando los puntos de vista de las dos instituciones son lo suficientemente cercanos, el Parlamento debe emitir un nuevo dictamen, y el Consejo decide" (pág. 69).

(26) Texto publicado en el DOCE nº L 169, de 29 de junio de 1987 y en el BOE núm. 158, de 3 de julio de 1987. Ratificación por España autorizada por Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre (BOE núm. 288, de 2 de diciembre). El Acta Única instauró el denominado "procedimiento de cooperación" cuya "originalidad consiste en un sistema de *doble lectura*, que permite al Parlamento influir directamente en las modalidades de la toma de decisión del Consejo, sin volver a poner en tela de juicio el derecho a decir la última palabra por parte de aquél, así como el papel motor de la Comisión" (vid. Guy ISAAC, op. cit., *ibid.*, pág. 70). Cfr. como resultado de esta reforma el procedi-

miento previsto en el artículo 149.2 del Tratado de la Comunidad Europea modificado por el Acta Única (actual artículo 189.C del Tratado de la Comunidad Europea modificado por el Tratado de la Unión): "Cuando en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo sea adoptado en cooperación con el Parlamento Europeo se aplicará el siguiente procedimiento:

a) el Consejo, por mayoría cualificada y en las condiciones del apartado 1, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo fijará una posición común;

b) la posición común del Consejo será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión informarán plenamente al Parlamento Europeo acerca de las razones que han conducido el Consejo a adoptar su posición común, así como acerca de la posición de la Comisión. Si, en un plazo de tres meses después de dicha comunicación, el Parlamento Europeo aprobare dicha posición común o si no se hubiere pronunciado en dicho plazo, el Consejo aprobará definitivamente dicho acto de conformidad con la posición común.

c) El Parlamento Europeo, en el plazo de tres meses contemplado en la letra b), podrá, por mayoría absoluta de los miembros que lo integran, proponer enmiendas a la posición común del Consejo. El Parlamento Europeo podrá también, por igual mayoría, rechazar la posición común del Consejo. El resultado de las deliberaciones será transmitido al Consejo y a la Comisión. Si el Parlamento Europeo hubiere rechazado la posición común del Consejo, éste sólo podrá pronunciarse en segunda lectura por unanimidad.

d) La Comisión reexaminará, en el plazo de un mes, la propuesta con arreglo a la cual el Consejo haya fijado su posición común basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. La Comisión transmitirá al Consejo, al mismo tiempo que su propuesta reexaminada, las enmiendas del Parlamento Europeo que no hubiere aceptado, acompañadas de su dictamen sobre las mismas. El Consejo podrá adoptar tales enmiendas por unanimidad;

e) el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la propuesta reexaminada por la Comisión. El Consejo no podrá modificar la propuesta reexaminada por la Comisión si no es por unanimidad;

f) en los casos contemplados en las letras c), d) y e), el Consejo deberá pronunciarse dentro de un plazo de tres meses. A falta de decisión dentro del plazo, la propuesta de la Comisión se considerará no adoptada;

g) los plazos contemplados en las letras b) y f) podrán prorrogarse de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo por un mes como máximo".

(27) El Tratado de la Unión Europea atribuye al Parlamento Europeo el denominado "derecho de veto". Cfr. como resultado de esta reforma el procedimiento previsto en el artículo 189.B del Tratado de la Comunidad Europea modificado por el Tratado de la Unión Europea: "1. Cuando, en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el procedimiento siguiente:

2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo. El Consejo adoptará por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo, una posición común. Esta será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo de los motivos que lo hubieren conducido a adoptar su posición común. La Comisión informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo. Si, transcurrido un plazo de tres meses desde esa comunicación, el Parlamento Europeo

a) aprobare la posición común, el Consejo adoptará definitivamente dicho acto con arreglo a su posición común;

b) no tomare ninguna decisión, el Consejo adoptará el acto en cuestión con arreglo a la posición común;

c) indicare, por mayoría absoluta de sus miembros, que su intención es rechazar la posición común, informará de ello inmediatamente al Consejo. El Consejo podrá convocar una reunión del Comité de Conciliación a que se refiere el apartado 4 para dar una más amplia explicación de su posición. Seguidamente, el Parlamento Europeo deberá, o bien confirmar, por mayoría absoluta de sus miembros, su rechazo de la posición común, en cuyo caso el acto propuesto se considerará

no adoptado, o bien proponer enmiendas conforme a lo dispuesto en la letra d) del presente apartado;

d) propusiere enmiendas de la posición común por mayoría absoluta de sus miembros, el texto modificado será transmitido al Consejo y a la Comisión, que emitirá un dictamen sobre estas enmiendas.

3. Si en un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo las aprobare por mayoría cualificada todas ellas, éste modificará en consecuencia su posición común y adoptará el acto en cuestión; no obstante, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad sobre aquellas enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Si el Consejo no adoptare el acto en cuestión, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo convocará sin demora una reunión del Comité de Conciliación.

4. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo, procurará alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo y por mayoría simple de los representantes del Parlamento Europeo. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

5. Si en el plazo de seis semanas después de haber sido convocado, el Comité de Conciliación aprobare un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, pronunciándose respectivamente por mayoría absoluta de votos emitidos y por mayoría cualificada. Si una de ambas instituciones no aprobare el acto propuesto, éste se considerará no adoptado.

6. Si el Comité de Conciliación no aprobare un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado, salvo que el Consejo confirmare, por mayoría cualificada, en un plazo de seis semanas desde la expiración del plazo concedido al Comité de Conciliación, la posición común que haya acordado antes de iniciarse el procedimiento de conciliación, junto, en su caso, con las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. En este supuesto, el acto en cuestión será finalmente adoptado, salvo que el Parlamento Europeo rechace el texto por mayoría absoluta de sus miembros, en el plazo de seis semanas a partir de su confirmación por el Consejo, en cuyo caso el acto propuesto se considerará no adoptado.

7. Los períodos de tres meses y de seis semanas a que se refiere el presente artículo podrán ampliarse en un mes y dos semanas, respectivamente, como máximo, de común acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo. El período de tres meses a que se refiere el apartado 2 se ampliará automáticamente en dos meses de aplicarse lo dispuesto en la letra c) de dicho apartado.

8. El procedimiento a que se refiere el presente artículo podrá extenderse a otros ámbitos, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión, sobre la base de un informe que la Comisión deberá presentar al Consejo a más tardar en 1996".

(28) Para un estudio analítico de los distintos actos y disposiciones de Derecho comunitario derivado, y para un análisis de su aplicabilidad directa e inmediata en el ordenamiento interno de los Estados miembros, vid. entre otros Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, "Los Tratados constitutivos y el derecho derivado", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el derecho español)*, Dir. García de Enterría, E.; González Campos, J.; Muñoz Machado, S., vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1986, págs. 322 y ss.; Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel des communautés européennes*, Ed. Montchrestien, Paris, 1991, 3ª ed., págs. 173 y ss.; Guy ISAAC, op. cit., *ibid.*, págs. 121 y ss. y págs. 157 y ss.

(29) Para una afirmación de la estrecha relación entre poder y legitimidad, vid. Olivier BEAUD, "Le droit de vote des étrangers: l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage", *Revue française d'Administration Publique*, número 8 (3), mai-juin 1992, pág. 412.

(30) Vid. el artículo del autor, op. cit., "La souveraineté de l'État...", pág. 1047.

(31) Para un comentario de este precepto, vid. Fernando GARRIDO FALLA, "Comentario al artículo 1º", en *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 33.

(32) Para un comentario de este artículo de la Constitución belga, vid. Robert SENELLE ("La Constitución Belga comentada", *Noticias de Bélgica (Colección "Proyectos y Análisis"*, número 158, 1974, Ministerio de Asuntos Extranjeros, del Comercio Exterior y de la Cooperación al Desarrollo): "A partir de su formación, el Estado belga se organiza (...) sobre la base de la soberanía nacional. En términos lapidarios, el artículo 25 de la Constitución consagra definitivamente el principio de esta soberanía" (pág. 5); "la nación está constituida por un conjunto de hombres que viven en un territorio determinado. El constituyente ha establecido la propia nación como soporte del Estado. El Estado es por consiguiente esta nación tal y como está organizada en el plano jurídico y político. Así pues, la democracia en Bélgica se basa en la soberanía nacional. Esta soberanía es inalienable debido a que, como tal, la nación la posee fundamentalmente" (pág. 66).

(33) Para un comentario de este artículo, vid. Egidio TOSATO, "Sovranità di popolo e sovranità dello Stato", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, fasc. 1, págs. 3 y ss.

(34) Para un comentario de este artículo de la Ley Fundamental de Bonn a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Karlsruhe en su doble decisión de 30 de octubre de 1990, relativa a la modificación del régimen legislativo de las elecciones locales realizada en 1989 por el *Land* de Schleswig-Holstein y la Ciudad-Estado de Hamburgo, y destinada a extender los derechos de sufragio activo y pasivo a los residentes extranjeros que cumplieran determinadas condiciones, vid. Olivier BEAUD, (op. cit., "le droit de vote...") que lamenta que "(...) cette jurisprudence est passée presque inaperçue (...), ce qui est regrettable parce que la qualité de l'argumentation déployée par le juge allemand mérite d'être mieux connue et forme une contribution importante à une théorie juridique du droit de suffrage" (pág. 410). Vid. también sobre estas decisiones, Jaime NICOLÁS MUNIZ, op. cit., págs. 181-187.

(35) "C'est ce que prétendent tour à tour les adversaires de la démocratie (anti-démocrates) que ses partisans exagérés (les ultra-démocrates comme les appellent Sartori) qui insistent tous deux sur le caractère mystificateur de la souveraineté du peuple qui aura, en tant que principe de légitimité, seulement perpétué, sous une autre forme, le droit divin pour continuer à berner le bon peuple"; vid. Olivier BEAUD, op. cit., "Le droit de vote...", pág. 412.

(36) Vid. sobre este punto, entre otros trabajos, Olivier BEAUD, op. cit., *ibid.*: "Le droit public distingue la population de l'État (qui comprend les nationaux et les étrangers) du peuple qui est le corps politique réservé aux nationaux et interdit aux étrangers résidents" (pág. 414).

(37) Por lo que se refiere a la estrecha vinculación entre la calidad de ciudadano y la de nacional, vid. por ejemplo, Olivier BEAUD, op. cit., *ibid.*, págs. 414 y ss.

(38) Vid. también, Jean COMBACAU, *Droit International Public*, Ed. Montchrestien, Paris, 1981, pág. 199; Jaime NICOLÁS MUNIZ, op. cit., pág. 185.

(39) Vid. el trabajo del autor, op. cit., pág. 501.

(40) Vid. en este línea, Manuel SANMARTÍN PUENTE, *Tratado de Derecho electoral español*, Ed. Reus, Madrid, 1921: "(...) se comprende fácilmente que para ser elector se requiera la cualidad de ciudadano, porque, como dice el señor Santamaría de Paredes, siendo el sufragio la designación de las personas que han de representar al Estado, sólo pueden ejercerla los que sean miembros del mismo (...)" (pág. 62). Vid. también, como consecuencia lógica de su afirmación reproducida *supra*, Vlad CONSTANTINESCO, op. cit.: "Certe précision n'est pas inutile, car ainsi peuvent être écartées trois revendications qui, parfois, se font jour: la première consiste à vouloir organiser, s'agissant des élections européennes, la possibilité de circonscriptions pluri-étatiques, voire celle de permettre à des nationaux d'un État membre d'élire des députés européens d'une autre nationalité" (págs. 803-804).

(41) Vid. sobre esta referencia a la jurisprudencia constitucional francesa, Olivier BEAUD (op. cit., "La souveraineté de l'État...", pág. 1054) en su comentario de las decisiones Maastricht 1 (déc. nº 92-308 DC, Cons. const. 9 avr. 1992, *Traité de Maastricht*), Maastricht 2 (déc. nº 92-312 DC, Cons. const. 2 sept. 1992) y Maastricht 3 (déc. nº 92-313 DC, Cons. const. 23 sept. 1992). Para un análisis del traslado a la problemática electoral, de la unión indisoluble entre las funciones de soberanía y la condición de alemanes, vid. Jaime NICOLÁS MUÑIZ (op. cit., págs. 185-187), en su comentario de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán (cit. en nota número 34) que fundamenta la indisolubilidad del binomio derecho de sufragio-nacionalidad alemana.

(42) Sobre la imposibilidad de mantener el *statu quo* referente a esta compatibilidad, y sobre la necesidad de adoptar medidas de acercamiento en el marco de la relativización de la primacía de la Constitución en el contexto supranacional, vid. por ejemplo, Carlos MOLINA DEL POZO, *Derecho Administrativo y Derecho Comunitario (el sistema de fuentes)*, Ed. Trivium, Madrid, 1988, págs. 87 y ss.

(43) Cfr. en particular el fundamento jurídico C.I.3 de la sentencia dictada en relación con la ley del *Flächenstaaf* (cf. nota número 34): "De acuerdo con el derecho constitucional vigente, en estas circunstancias sólo queda la posibilidad de reaccionar frente a una situación como ésta con las correspondientes normativas de nacionalidad, facilitando, por ejemplo, la adquisición de la nacionalidad alemana a aquellos extranjeros que se han establecido de modo permanente en la República Federal de Alemania, residen aquí conforme a lo establecido en la ley y se encuentran sometidos al poder estatal alemán de manera comparable a como lo están los propios alemanes". Para un breve comentario de este pronunciamiento, vid. Olivier BEAUD, op. cit., "le droit de vote...", págs. 414 y 417; Jaime NICOLÁS MUÑIZ, op. cit., pág. 186.

(44) Vid. en contra, Guy ISAAC, op. cit., "los tratados comunitarios no disponen que los Estados que reagrupan puedan perder su calidad de miembros; no hablan ni del derecho a retirarse ni sobre la posibilidad de una exclusión. De esto hay que deducir que los Estados miembros no pueden denunciar unilateralmente los tratados; combinado con la duración ilimitada de éstos significa que la pertenencia a las Comunidades es definitiva. Esta regla se explica cómodamente por el mismo objetivo que se ha dado: la integración regional implica necesariamente que los Estados se comprometen de manera irreversible e *intuitu personae* (...). Además, este carácter acerca indiscutiblemente la construcción comunitaria a una construcción federal" (pág. 32).

(45) "Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94".

(46) Lo que dió lugar a la formulación de argumentos muy radicales y, algunas veces, manifiestamente excesivos. Vid. por ejemplo en Francia, Charles SAINT-PROT, "L'agression juridique contre la souveraineté nationale", en *L'Europe déraisonnable (de l'Acte unique à Maastricht)* (Dir. Philippe DE SAINT ROBERT), Ed. Valmonde, Paris, 1992: "En conclusion il n'est pas faux d'affirmer que la France est en danger de mort. Face à cette menace sans précédent, il faut faire appel aux citoyens puisque la classe politique, les magistrats et tous les griers du cosmopolitisme ont choisi le renoncement. Le discours européiste est l'ultime chimère d'un système à bout de souffle qui s'est laissé convaincre par les Diafoirus de Bruxelles que l'Europe est le remède qui nous convient alors que c'est une potion infecte et nocive" (pág. 159); "Lutter contre l'Europe c'est défendre une incivité humaniste de l'homme qui, en préservant son cadre national, refuse de le transformer en un magma de foutes informes. L'Europe n'est pas seulement déraisonnable, elle est aussi mensongère" (pág. 160).

(47) Vid., op. cit., págs. 32-33.

(48) Vid. sobre esta opción, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, op. cit., "Derecho...", pág. 8.

(49) "El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen

favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al consejo del Banco Central Europeo".

(50) "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".

(51) Interrogante planteado por José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (op. cit., Derecho..., pág. 5).

(52) Vid. José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, op. cit., *ibid.*, pág. 6.

(53) BOE de 28 de agosto de 1992. De acuerdo con la reserva de reciprocidad contenida en el artículo 13.2 después de la reforma, cabe excluir a los ciudadanos franceses del reconocimiento del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, en cuanto la normativa francesa no permite a los no nacionales ejercer ese derecho. Para un estudio de las razones que han motivado las autoridades francesas a adoptar tal planteamiento, vid. por ejemplo, Éric PEUCHOT, op. cit., págs. 487-488 y pág. 522; Gilles SÉBASTIEN, "La citoyenneté de l'union européenne", *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, septiembre-octubre 1993, número 5, págs. 1263 y ss.

(54) Vid. en Francia, Éric PEUCHOT, op. cit., *ibid.*: "Longtemps, les juristes ont opposé les élections locales aux élections nationales, les unes étant des élections politiques et les autres n'ayant pas droit à ce label, n'étant que des élections administratives; (...) en vérité, les analyses des spécialistes de l'étude du pouvoir local ont montré combien cette opposition était dépassée, obsolète en sciences politiques (Albert MAILLEAU, "Les institutions locales et les relations centre-périphérie", en *Traité de Science Politique*, vol. II, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1985, págs. 573 y ss.), ce qui fait écrire au Professeur Jean Morange: *En France, les élections municipales ont un caractère politique de plus en plus marqué* (Libertés publiques, 1985, pág. 346, núm. 299)" (pág. 513).

(55) Vid. Éric PEUCHOT, op. cit., *ibid.*, págs. 518-519.

(56) Vid. Éric PEUCHOT, op. cit., *ibid.*: "Il y aurait bien une unité sociale des élections politiques, mais pas d'unité juridique. Seules les élections nationales permettent l'expression de la souveraineté nationale celle-ci étant exclusive de toute autre souveraineté car indivisible" (pág. 518). Para un estudio de los criterios susceptibles de permitir una distinción entre elecciones con expresión de soberanía y elecciones sin ella, vid. Olivier BEAUD, op. cit., "Le droit de vote...", págs. 418 y ss. Y sobre la ausencia de conexión entre elección al sufragio universal y expresión de la soberanía, vid. Éric PEUCHOT, op. cit., *ibid.*, págs. 514 y ss.

(57) Si bien aludía a la participación del pueblo español en las Cortes Generales -a la que se asemeja mucho la que se sustenta en el seno del Parlamento Europeo, por constituir como ella una modalidad del ejercicio de la soberanía nacional-, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ observa que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en su Declaración de 1 de julio de 1992 (Declaración elaborada en respuesta al requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación sobre la compatibilidad entre el artículo 13.2 de la CE y el artículo 8.B.1 del Tratado constitutivo de la CEE, en la redacción que resultaría del artículo G.B.10 del Tratado de la Unión Europea, BOE núm. 177) que "la atribución a quienes no sean nacionales del derecho de sufragio en elecciones a órganos representativos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía" sería inconstitucional" (Fundamento Jurídico 3.C) (págs. 6-7).

(58) Esta modificación del artículo 1.2 de la Constitución sólo sería posible por la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 168 del mismo texto, y que consiste en que: "1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inme-

diata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación". Como vemos, al final y al cabo, el que tendría la última palabra en cuanto al abandono de la soberanía, es lógicamente su titular, el pueblo, mediante referéndum. Vid. sobre este aspecto determinante, Olivier BEAUD, op. cit., "La souveraineté de l'État...": "Seul le souverain peut juridiquement exercer la prérogative de déléguer de tels droits de puissance publique à une instance supra-nationale, c'est à dire d'aliéner sa souveraineté en faveur d'une Fédération. Or, ce souverain est en démocratie le peuple, et lui seul" (pág. 1063).

(59) Vid. sobre este informe, Olivier BEAUD, op. cit., "La souveraineté de l'État...", pág. 1061.

(60) Olivier BEAUD (op. cit., "La souveraineté de l'État...") observa que en estas condiciones "le peuple (...) exercera alors une souveraineté locale au regard de la souveraineté de l'Europe, c'est à dire qu'il n'exercera plus de tout de souveraineté" (pág. 1050), lo que se explica por la constitución de una "Fédération européenne et corrélativement la fin de la souveraineté de chaque nation" (pág. 1056). El mismo autor añade que se trataba de "un mouvement de désétatisation des États membres et d'étatisation de l'Union européenne" (pág. 1067). Sobre la distinción entre los distintos modelos de estados, y para un enfoque del estado federal, vid. por ejemplo, Alejandro HERRERO Y RUBIO, *Derecho Internacional Público*, vol. I, Valladolid, 1991, págs. 166 y ss.

(61) Vid. Olivier BEAUD, op. cit., *ibid.*, pág. 1068.

(62) Vid. Jean MONNET, *Mémoires*, Ed. Arthème Fayard, Paris, 1976, pág. 641.