

PANORÁMICAS SOBRE LA
RATIFICACIÓN DEL TRATADO POR
EL QUE SE ESTABLECE UNA
CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

EL DEBATE SOBRE EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA EN FRANCIA

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO
Universidad Complutense

SUMARIO

- I. Introducción: los significativos antecedentes de un largo debate.
- II. El debate jurídico: la Decisión (DC 2004-505) del Consejo Constitucional.
- III. El debate político
- IV. La reforma de la Constitución
- V. Conclusión

I. INTRODUCCIÓN: LOS SIGNIFICATIVOS ANTECEDENTES DE UN LARGO DEBATE

Sin ningún género de dudas, Francia es uno de los países en los que el debate sobre el Tratado constitucional europeo se ha manifestado más intensamente, y con mayor repercusión política y social. En primer lugar, porque Francia ha sido siempre, y sigue siendo hoy, uno de los principales motores de la integración europea, desde sus orígenes: recuérdese que fue precisamente el Tratado de París, de 18 de abril de 1951, el que inició este camino creando la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CEECA. Pero, además, porque esa participación ha estado siempre acompañada de un debate intenso, particularmente agrio desde hace poco más de una década. En este tiempo, la cuestión ha provocado un referéndum (que, el 20 de septiembre de 1992, sometió al voto del pueblo francés la ratificación del Tratado de la Unión Europea). Ha dado lugar a cuatro reformas constitucionales, específicamente destinadas a adecuar su ordenamiento constitucional al proceso de construcción europea¹, y a una quinta que, como veremos, en el momento de cerrar esta crónica está iniciando una tramitación parlamentaria que será, por lo demás, muy rápida,

¹ *Lois constitutionnelles* 92-554 (25 de junio de 1992, provocada por el Tratado de la Unión Europea); 93/1256 (25 de noviembre de 1993, exigida para aplicar en materia de derecho de asilo el Acuerdo de Schengen); 99-49 (de 25 de enero de 1999, tras el Tratado de Ámsterdam) y 2003-267, de 25 de marzo de 2003, sobre la orden europea de detención y entrega (euroorden).

del Tratado, desde los trabajos de la Convención hasta su redacción final, ha estado rodeado, como no podía ser de otra manera, de una constante polémica acerca de su posible incidencia en el ordenamiento nacional francés. Una polémica que se ha producido también en otros países, pero cuyo alcance y resolución resultan, al menos a juicio de quien esto escribe, admirables desde la experiencia española.

De este modo, y en cuanto a su alcance, cabe subrayar que la discusión no se ha limitado a cuestiones genéricas, pese a su obvia importancia; sino que se ha proyectado hacia diversos aspectos concretos y fundamentales del ordenamiento. Ciertamente, a ello contribuyen razones de estricta técnica constitucional, relativas a la ausencia de un cauce específico como el artículo 93 de la Constitución española, destinado a posibilitar la atribución a organizaciones o instituciones internacionales del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Pero es igualmente de justicia reconocer que, con independencia de eso, el debate ha propiciado una minuciosa reflexión pública acerca de las exactas consecuencias derivadas de la ratificación del Tratado, que desde luego nada tiene que ver con el panorama español, más allá del ámbito reducido de algunos expertos. Un reconocimiento que se acrecienta al constatar la rápida y eficaz solución que el régimen político francés ha sido capaz de ofrecer a la cuestión, desde esta concreta perspectiva.

Ha de subrayarse, desde el primer momento, que el debate jurídico-constitucional francés en ningún caso se centraba en la necesidad o no de una reforma constitucional que todo el mundo admitía, por las razones técnicas ya expuestas y la experiencia de las diversas reformas anteriores. Lo que se discutía era su posible alcance, que sólo el Consejo Constitucional estaba en condiciones de precisar. De ahí que no sorprenda que el mismo día 29 de octubre en que se firmó en Roma el texto definitivo del Tratado constitucional, el Presidente de la República, uno de sus máximos impulsores, lo sometiese a examen del Consejo Constitucional, conforme al artículo 54 de la Constitución³. Tres semanas más tarde, el 19 de noviembre, el Consejo dictaba una Decisión que, a pesar de su brevedad (menos de 12 páginas, con 43 Considerandos, todos ellos de párrafo único), examina pormenorizadamente los muy diversos problemas constitucionales suscitados por el Tratado, fijando un marco de referencia claro para el debate jurídico, y amortiguando así de manera inmediata sus repercusiones políticas.

2. CONTENIDO

En su resolución, «a la vez serena y audaz»⁴, el Consejo empieza por determinar cuáles son las normas de referencia aplicables, que han de servir de parámetros para el juicio de constitucionalidad requerido. Y, en línea con lo que apuntaba al inicio de esta crónica,

2 Concretamente, el 3 de enero de 2005, el Consejo de Ministros aprobó el correspondiente Proyecto de Ley Constitucional para modificar el Título de la Norma Suprema correspondiente a la Unión Europea. En síntesis, el texto responde a las modificaciones exigidas por el Consejo Constitucional (*vid. infra*), e introduce una novedad que resulta absolutamente esencial en el contexto del debate jurídico y político francés sobre Europa: la obligación de que, en el futuro, se someta a referéndum todo Tratado de ampliación de la Unión hacia los Estados con los que se haya decidido abrir negociaciones de adhesión a partir del 1 de julio de 2004. En el fondo, obviamente, el debate sobre Turquía.

por lo que previsiblemente estará ya en vigor cuando estas páginas vean la luz².

Por si tales circunstancias no fuesen suficientes, el debate europeo ha transformado profundamente, desde 1992, el panorama político, partidista y parlamentario francés. Algo comprensible, ya que seguramente nada sea más lógico que la auténtica y profundísima conmoción jurídica y política provocada en Francia por el proceso de integración supranacional, sobre todo a partir del Tratado de la Unión. No es posible olvidar que Francia es, en cierto sentido, la cuna del Estado contemporáneo, donde se han acuñado buena parte de las teorías explicativas y justificativas del mismo. La patria de Bodin, Montesquieu, Sièyès, Constant, Carré de Malberg o René Capitant, la que asumió la herencia intelectual de Rousseau, es, también, la de Luis XIV, Richelieu, Robespierre, Napoleón, De Gaulle. El país que prácticamente constituye el paradigma del Estado-nación y del poder absoluto, y el que alumbró la Revolución que marca el inicio de la Edad Contemporánea. La Nación que exportó los Derechos del Hombre, el constitucionalismo o la Codificación y que, en definitiva, marcó la pauta política, constitucional y cultural de gran parte de Europa durante siglos. Esa misma Francia ha debido afrontar un proceso acelerado de integración en la Unión Europea que ha afectado seriamente, si no ha socavado directamente, las bases teóricas sobre las que se cimenta no sólo su historia, sino también gran parte de su influencia política reciente.

En ese marco, la discusión sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se ha desarrollado en un doble plano. De una parte, y como en tantos otros Estados miembros de la Unión, se ha cuestionado su impacto jurídico sobre el conjunto del ordenamiento constitucional, en una polémica eficazmente zanjada por el Consejo Constitucional (II). De otra, ha resurgido un vigoroso debate político, intensificado tras el anuncio por el Presidente de la República de la convocatoria de un referéndum antes del próximo verano de 2005 (III). Es evidente que ambos planos están estrechamente relacionados entre sí, mezclándose argumentos de uno y otro tipo, como revela muy especialmente el debate en torno a la apuntada reforma de la Constitución (IV). Pero su alcance es, también, claramente, distinto, por lo que a efectos de análisis pasamos a considerar separadamente cada uno de estos puntos.

II. EL DEBATE JURÍDICO: LA DECISIÓN (DC 2004-505) DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En la esfera más propiamente jurídica y constitucional, todo el proceso de elaboración

³ La mencionada Ley Constitucional de 1992 dio a dicho precepto una redacción muy similar a la de nuestro artículo 95 CE, conforme a la cual «Si el Consejo Constitucional, a instancias del Presidente de la República, del Primer Ministro, del Presidente de cualquiera de las Cámaras o de sesenta diputados o sesenta senadores, declara que un Tratado internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o para aprobar tal Tratado no puede producirse más que tras la reforma de la Constitución».

do sometido al Consejo... y, en particular, de aquéllas relativas a su entrada en vigor, a su reforma y a la posibilidad de denunciarlo, resulta que conserva el carácter de un Tratado internacional suscrito por los Estados signatarios del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea»; por lo que su «denominación no tiene incidencia sobre la existencia de la Constitución francesa y su posición en la cúspide del ordenamiento jurídico interno». Así las cosas, reitera el mencionado artículo 88-I, según el cual el constituyente «ha consagrado la existencia de un orden jurídico comunitario integrado en el orden jurídico interno, y distinto del... internacional»; para traer luego a colación una de las Declaraciones anejas al Tratado, de la que se desprende que «este artículo no confiere al principio de primacía un alcance distinto al que tenía anteriormente». En definitiva, el Considerando 13 concluye lógicamente que «si el artículo I-1 del Tratado reemplaza las organizaciones... anteriores por una organización única... dotada... de personalidad jurídica, del conjunto de las estipulaciones del Tratado resulta... que éste no modifica ni la naturaleza de la Unión Europea, ni el alcance del principio de primacía del Derecho de la Unión tal y como se desprende... del artículo 88-1 de la Constitución», por lo que no exige la reforma de ésta.

En cualquier caso, como se ha destacado con buen criterio, todo este razonamiento permite, además, reafirmar «indirecta pero indiscutiblemente, el papel del Consejo Constitucional respecto al orden jurídico interno francés». Porque, en efecto, una eventual decisión en sentido contrario, afirmando la incompatibilidad del principio de primacía con el orden constitucional nacional, habría puesto seriamente en cuestión la posición del Consejo, al margen de provocar importantes dificultades políticas⁵.

b) En cuanto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, nueve breves, pero detallados Considerandos, permiten al Consejo precisar su alcance general (b.1) y, al mismo tiempo, analizar en detalle algunos asuntos concretos (b.2), para concluir que «ni por el contenido de sus artículos, ni por sus efectos sobre las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional, la Carta exige una reforma de la Constitución» (Considerando 22).

b.1) Desde la primera perspectiva, el Consejo funda su posición en la estricta delimitación del ámbito de aplicación de la Carta que fijan las reglas contenidas en sus artículos II-111 y II-112, las cuales se recogen expresamente. Así, la Carta no permite ampliar las competencias de la Unión (II-111.2), y su artículo II-112.5 distingue entre auténticos «derechos» y meros «principios» (tan importantes como «el derecho de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social y a los servicios sociales», el «derecho de trabajar», el «principio de desarrollo sostenible», el «elevado nivel de protección de los consumidores», etc.), pero que en ningún caso pueden invocarse ante los Tribunales nacionales si no es frente a actos de alcance general, en aplicación de dichos principios, y en el ámbito estrictamente comunitario. De este modo, la Carta no origina nuevas

4 Anne Levade, «Le cadre constitutionnel du débat de révision de la Constitution. Commentaire de la décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004», suplemento a la *Lettre n° 191* de la «Fondation Robert Schuman» (accesible en la página www.robert-schuman.org), pág. 2.

arranca con las primeras palabras del Preámbulo de la Constitución vigente, de 1958, que proclaman solemnemente la adhesión del «pueblo francés... a los Derechos del Hombre y a los principios de la soberanía nacional tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946». Para recordar después el artículo 3 de la *Déclaration* de 1789, según el cual «el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación», y cuyo desarrollo en la Constitución vigente implica que «la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejercerá a través de sus representantes y por vía de referéndum» (art. 3; Considerandos 1 y 2).

A continuación, y tras recoger el principio de aceptación de las normas del Derecho Público Internacional, así como las condiciones de su recepción por el Derecho francés (apartados 14 y 15 del Preámbulo de 1946, y art. 53 del texto vigente), expone los fundamentos constitucionales de la validez del Derecho Comunitario en Francia. De este modo, reproduce el artículo 88-1 C., según el cual «la República participará en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea, constituidas por Estados que han elegido libremente, en virtud de los Tratados que las han instituido, ejercer en común algunas de sus competencias» (Considerandos 3 a 6).

Sobre tales y tan sólidos cimientos, el Consejo prosigue su tarea delimitando el objeto de su análisis y control. A tal fin precisa, de una parte, que éste incluye los Protocolos y Anexos al Tratado; y, de otra, que quedan excluidas «aquellas estipulaciones... que incorporen compromisos anteriormente asumidos por Francia» (Considerando 8). Dicho todo lo cual, entra a examinar las diversas cuestiones que suscita el Tratado, atendiendo primero a aquéllas de mayor alcance (A), y luego a las más concretas o de detalle que, como intentaremos mostrar, en absoluto carecen de relevancia (B).

A. De esta manera, el Consejo revisa la adecuación al ordenamiento constitucional francés, de una parte, del principio de primacía del Derecho de la Unión, consagrado por el artículo I-6 del Tratado (a); y, de otra, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, incorporada al mismo como Parte II (b).

- a) La adopción explícita del principio de primacía era, también en Francia, uno de los puntos más polémicos del Tratado, y para su examen el Consejo parte de una cuestión previa, como es la de la naturaleza misma de éste último. Dos aspectos que despacha de manera contundente en apenas cinco breves párrafos (Considerandos 9 a 13). Los dos primeros, recogiendo la opinión prácticamente unánime de la doctrina, afirman tajantemente que «de las estipulaciones del trata-

5 *Ibidem*, págs. 5-7. Allí se explica, a mi juicio de forma brillante y justificando una cita más extensa, que el Consejo desarrolla un «razonamiento sutil», apoyado en un «juego de espejos»: si el Tratado afirma en su artículo I-5 que «la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas de éstos», no incide sobre la supremacía de la Constitución en el ámbito interno. Y ello, además, reenvía al propio artículo 88-1, ya citado, de donde resulta la capacidad del Consejo para revisar la relación entre el orden jurídico nacional y el europeo, constitucionalmente incorporado al primero. «el Tratado constitucional es sin duda un Tratado y, por ello, no pone en cuestión la Constitución francesa; pero un Tratado particular, porque se inscribe en un orden jurídico específico que el constituyente francés ha incorporado, ya desde 1992. Esa es la razón por la que el Consejo Constitucional puede, con el único fundamento de sus normas constitucionales de referencia, analizar las consecuencias del art. I-6 del Tratado constitucional en el espejo constitucional nacional que refleja la dinámica de la construcción europea en la que Francia participa».

29 de junio de 2004) «en armonía con la tradición constitucional de cada Estado miembro», de manera que el Tribunal ha tenido en cuenta «el valor del principio de laicidad reconocido por varias tradiciones constitucionales nacionales, dejando a los Estados un amplio margen de apreciación para definir las medidas más apropiadas... a fin de conciliar la libertad de culto con el principio de laicidad», respetándose así la formulación del mismo en el artículo 1 de la Constitución francesa⁷.

La misma fórmula de interpretación conforme a las explicaciones del Presidium permite salvar la compatibilidad con el ordenamiento francés del artículo II-107, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, con mayor amplitud que el artículo 6 del Convenio. Por último, tampoco se aprecia contradicción alguna en lo que hace al derecho al *non bis in idem* en el ámbito penal del art. II-110.

B. Admitida así la compatibilidad global entre el Tratado Constitucional (y, en particular, su Carta de Derechos) y la Constitución, el Consejo entra a especificar, pormenorizadamente, qué aspectos concretos de aquél exigen que Francia adapte su Norma Suprema. A tal efecto, considera primero «las disposiciones del Tratado relativas a las políticas y al funcionamiento de la Unión» (a), para detenerse por último en «las nuevas prerrogativas reconocidas a los Parlamentos nacionales en el marco de la Unión (b)»

a) La parte de la Decisión consagrada al estudio de las disposiciones relativas a las políticas y al funcionamiento de la Unión (Considerandos 23 a 36) constituye, probablemente, la parte menos llamativa, o más previsible, de la Decisión, en tanto parte de la sólida línea jurisprudencial iniciada en 1992 con la Decisión *Maastricht I* (92-308 DC, de 9 de abril de 1992), y mantenida en las sucesivas reformas de los Tratados originarios, que ampliaron progresivamente las competencias comunitarias. En síntesis, «requieren una reforma constitucional las cláusulas del Tratado que transfieren a la Unión competencias que afectan a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional en dominios, o según modalidades, distintos a los previstos» en el artículo 88 de la Constitución.

a.1.) Con carácter previo, examina el Consejo la incidencia de algunos aspectos genéricos. En primer lugar, el principio de subsidiariedad (art. I-11) implica una garantía que, sin embargo, puede resultar insuficiente «para impedir que la atribución de competencias autorizada por el Tratado» revista un alcance, o se articule según modalidades, que puedan afectar a dichas condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía. En segundo término, la extensión del procedimiento legislativo ordinario del art. III-396 (que no exige la unanimidad, sino la mayoría cualificada en el Consejo de Ministros) a la práctica totalidad de las competencias de la Unión, y en particular a las relativas al «espacio de libertad, seguridad y justicia», podría afectar igualmente a tales «condiciones esenciales».

a.2) En ese contexto, se hace necesario especificar qué disposiciones concretas del Tratado abren la puerta a esa posibilidad. Y, a tal fin, se distinguen tres categorías distintas de disposiciones⁸:

obligaciones para las instituciones francesas.

De otra parte, en tanto reconozca derechos resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros (II-112.4), o garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (II-112.3), éstos se interpretarán de acuerdo, respectivamente, con dichas tradiciones y con el alcance que a los mismos atribuya dicho Convenio, lo que, lógicamente, permite incorporar la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. Se invoca además la «interpretación auténtica» de la Carta plasmada en «las explicaciones elaboradas para guiar en [su] interpretación» (II-112.7), elaboradas «bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea» (Preámbulo de la Carta, párrafo quinto).

También se recoge, e interpreta, la cláusula del II-112.1, conforme a la cual cualquier limitación a los derechos reconocidos en la Carta debe respetar el principio de proporcionalidad, y estar justificada por «objetivos de interés general reconocidos por la Unión». Objetivos entre los cuales se encuentra, según el I-5 ya mencionado, el respeto a «las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional».

- b.2) Tales reglas permiten precisar el alcance de algunos derechos especialmente debatidos, en los Considerandos 18 a 20. Entre ellos, destaca sobre todo el análisis de la libertad de culto y su relación con el principio constitucional francés de laicidad. Una cuestión que había protagonizado recientemente una importante polémica, ya reseñada en estas páginas⁶, y que —como se apuntará más tarde— volvió a suscitarse respecto al proyecto de Tratado constitucional, sin que el Alto Tribunal hubiese podido expresar aún su opinión. Pues bien, a partir del artículo II-70, que reconoce a «toda persona» la «libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos», el Consejo recurre a las explicaciones del Praesidium, que equiparan su alcance con el que garantiza el artículo 9 del Convenio. Y éste ha sido constantemente aplicado (citando incluso expresamente una reciente Sentencia del Tribunal de Estrasburgo: 4774/98, *Leyla Sabin contra Turquía*, de

6 *Vid.* la crónica anterior sobre «Actualidad constitucional francesa» en esta misma Revista (núm. 14, 2004 págs. 421 y ss.).

7 Vuelve a ser digna de mención la interpretación de este punto que hace Anne Levaed, para quien «el juego de espejos que introduce el constituyente europeo reenvía al Tribunal Europeo de Derechos del Hombre que, a su vez, tiene en cuenta las tradiciones nacionales», lo que permite invocar —por primera vez— una Sentencia de aquél entre los fundamentos jurídicos de la Decisión del Consejo. Además, éste expone su lectura del principio de laicidad, «que prohíbe que nadie se prewalga de sus creencias religiosas para desvincularse de las reglas comunes que rigen las relaciones entre comunidades públicas y particulares». Pero, sobre todo, este Considerando enuncia, a juicio de Levaed, «una verdadera reserva de interpretación, al condicionar la compatibilidad de la Carta con la Constitución francesa a la interpretación que del art. II-70 permite la jurisprudencia de Estrasburgo, conforme a las indicaciones de la propia Carta». Y ello constituye, «a la vez, una advertencia al juez de Luxemburgo», una invitación «implícita pero firme a que haga una lectura estricta de los propios términos del Tratado constitucional» (*loc. cit.*, págs. 9 y 10).

Tribunal de Justicia fundado en su vulneración (art. 8 del Protocolo 2). Posibilidades todas ellas que exigen reformar la Constitución de 1958 a fin de permitir su ejercicio por el Parlamento francés o, en su caso, por alguna de sus Cámaras.

En definitiva, una Decisión minuciosa que, respetando una línea jurisprudencial ya sólidamente asentada, no deja de ofrecer algunas novedades dignas de mención, y que ha afrontado la mayor parte de los interrogantes suscitados en un debate público, político y jurídico, no exento de tensiones. Concluyendo con la exigencia de reformar la Constitución francesa, no porque el Tratado europeo sea constitucional, sino porque es un Tratado¹⁶.

III. EL DEBATE POLÍTICO

Aunque pueda exceder el objetivo principal de esta crónica, parece oportuno recordar ahora el antecedente que representa el referéndum de 1992 sobre el Tratado de la Unión (Maastricht), bajo la Presidencia de François Mitterrand, y que estuvo a punto de otorgar la mayoría a los partidarios del no¹⁷. De hecho, la división fue tan grande, y utilizando un término de moda, tan transversal, que se encuentra en el origen de varias escisiones que afectaron a las principales formaciones políticas francesas, provocando la aparición de nuevas siglas que complicaron extraordinariamente el panorama de la última década¹⁸.

Doce años más tarde, la situación política es, en cierta medida, semejante, a pesar de las obvias diferencias. De una parte, persisten las divisiones entre «euroentusiastas» y «euroescépticos», que en buena parte cristalizaron en torno a aquel debate, como acaba de apuntarse. De otra, el Tratado es impulsado por un Presidente que ha participado activamente en su negociación, y que se halla en su segundo mandato. Ese contexto, unido a la perspectiva de un referéndum comprometido por el mismo Presidente de la República, y líder de la mayoría parlamentaria, crea dificultades estratégicas —y división— en las filas del principal partido de la oposición (entonces, el RPR; hoy, el PS), que se unen a otras de fondo. Se crea así una situación confusa, en la que las solidaridades de partido se debilitan, y referida a una cuestión, como es la de Europa, que muchos ciudadanos consideran de algún modo lejana, lo que abre la vía a mensajes heterogéneos, mezclándose debates distintos y haciendo que el resultado del debate —más concretamente, del referéndum anunciado— sea en un alto grado imprevisible.

Sin un ánimo exhaustivo que, por otra parte, resultaría absolutamente impropio, el panorama político ante el referéndum puede sintetizarse así:

8 En realidad, la Decisión contempla cuatro categorías, si bien en este punto seguimos, por su mayor simplicidad, a la clasificación que hace la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Constitucional presentado ante la Asamblea Nacional.

9 Entre ellas, se citan los artículos III-265 (en materia de control de fronteras), III-269 a 271 (cooperación judicial en material civil y penal), así como el III-274, que prevé la creación de una Fiscalía Europea, legitimada para actuar ante los Tribunales nacionales.

10 «*Notamment*». A. Levade resalta que, «por primera vez, el juez constitucional no procede a una identificación exhaustiva de las estipulaciones comprendidas en esta categoría, contentándose [en el Considerando 27] con citar *en particulier*» algunas de ellas (*loc. cit.*, pág. 12; cursivas en el original). Sin embargo, habría que añadir que otro tanto ocurre en otros párrafos posteriores, referidos a otras categorías de disposiciones que exigen la reforma constitucional (cfr. Considerandos 30 y 31, que utilizan el mismo término; y el 34, que dice «*en particulier*»). Así

- En primer lugar, las que transfieren a la Unión, y someten al procedimiento legislativo ordinario («codecisión»), competencias inherentes al ejercicio de la soberanía⁹.
- A continuación, las que fijan «nuevas modalidades de ejercicio de competencias ya transferidas», modificando los procedimientos de decisión y privando así a Francia de todo poder efectivo de oposición. Se incluyen aquí («en particular»¹⁰) aquellos preceptos en que la mayoría cualificada desplaza a la unanimidad en el Consejo¹¹; los que atribuyen competencias decisorias al Parlamento Europeo¹²; o los que atribuyen a un grupo de Estados competencias que antes correspondían a cada uno de ellos¹³.
- La tercera categoría corresponde a aquellas disposiciones (las denominadas «cláusulas pasarela») que permiten que la regla de la unanimidad sea desplazada por la de la mayoría cualificada, en ámbitos que afecten al ejercicio de la soberanía, mediante una decisión futura (aunque sea unánime) del Consejo Europeo o del Consejo de la Unión, lo que haría innecesario cualquier acto de aprobación o ratificación nacional que permitiese un control de constitucionalidad¹⁴. En este mismo grupo puede incluirse el «procedimiento de revisión simplificado» del Tratado previsto en el artículo IV-444¹⁵.

b) Para finalizar, los Considerandos 37 a 41 examinan «las nuevas prerrogativas reconocidas a los Parlamentos nacionales en el cuadro de la Unión», y que se concretan en las posibilidades de oponerse a una decisión de «revisión simplificada» del Tratado (art. IV-444); y de velar por el respeto del principio de subsidiariedad, sea poniendo en marcha un procedimiento de revisión de un proyecto de acto legislativo europeo, por considerar que no es conforme al mismo (el denominado sistema de «alerta temprana», arts. I-11.3 del Tratado, 6 y 7 del Protocolo número 2, y 3 del Protocolo número 1); sea interponiendo un recurso ante el

lo subrayaba también Roland Blum, Ponente de la Ley Constitucional en la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional, en el debate del 11 de enero, al afirmar que «el Consejo... ha presentado algunos ejemplos sin elaborar, de manera bastante curiosa, una lista exhaustiva».

11 Artículos III-270 y 271, sobre cooperación judicial penal; III-273 y 276 (Europol y Eurojust); y III-300.2.b (definición de acciones o posiciones de la Unión a propuesta de su Ministro de Asuntos Exteriores).

12 Como los artículos III-191 (medidas para la utilización del euro) o III-419.1 (establecimiento de ámbitos de cooperación reforzada).

13 Así, el artículo III-264, para ciertas iniciativas en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia.

14 Dentro de este grupo se mencionan los artículos III-269.3 (medidas de derecho de familia con repercusión transfronteriza); III-270.2.d y III-271.1, párrafo 3 (cooperación judicial penal y armonización de normas penales en ciertos ámbitos especialmente graves); I-40.7 y III-300.3 (en materia de política exterior y de seguridad común).

15 El cual incorpora otra «cláusula pasarela», por la cual el Consejo Europeo puede autorizar al Consejo para pronunciarse por mayoría cualificada o para utilizar el procedimiento legislativo ordinario en materias o casos en que el Tratado exija unanimidad o un procedimiento especial. Para el Consejo, sin embargo, no ocurre lo mismo con el otro «procedimiento simplificado» del IV- 445, pues supedita la entrada en vigor de las decisiones de reforma del Tratado a la aprobación de todos «dos Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

los Socialistas —como el RPR de Chirac en 1992— encuentran relativamente pocos alicientes para apoyar la posición de la mayoría, encontrando así mayor eco las voces discrepantes.

Unas voces, por lo demás, extraordinariamente relevantes. En particular, en el caso del antiguo Primer Ministro Laurent Fabius, quien ha abanderado el «no» al Tratado que compartían otras «corrientes internas» del PS, por razones sustancialmente similares a las de los otros partidos a su izquierda. El debate adquiriría además una extraordinaria relevancia global, dado que la eventual incorporación al «bloque del no» del PS, primer partido de Francia en todas las elecciones celebradas en 2004, hubiera hecho prácticamente imposible el triunfo del sí, y por tanto hubiese hecho descarrilar el Tratado constitucional. De ahí el interés que suscitó, primero, en el Consejo Nacional del Partido, donde los partidarios del Tratado se impusieron por 116 votos a 61²³. Luego se extendió a la totalidad de la militancia, mediante la convocatoria de un referéndum interno que tuvo lugar entre las 18 y las 22 horas del día 1 de diciembre, y que se saldó con un triunfo del sí relativamente claro (y ciertamente más holgado de lo que generalmente se preveía)²⁴.

Como es lógico, esos argumentos críticos esgrimidos desde la izquierda han alimentado también el debate interno en la segunda mayor formación de la izquierda francesa, los Verdes. Un debate, cierta y lógicamente, de menor impacto en la opinión pública no sólo por su menor relevancia electoral y social, sino también por la ausencia de referéndum, e incluso por la crisis que durante los últimos meses, si no años, viene atravesando esta formación²⁵. Pero que, de modo nada sorprendente, ha seguido un esquema muy similar²⁶.

De este modo, la ratificación del Tratado ha provocado en la izquierda más «institucional» un debate amplio y serio. Múltiples voces han aportado sus argumentos, tanto favorables como, sobre todo, contrarias al Tratado, y éstas han alcanzado un importante eco en la opinión pública²⁷. Pese a ello, el resultado del referéndum interno socialista parece haber alejado las posibilidades de victoria de los detractores del texto. A menos que...

3. ... A menos que los partidarios del Tratado acaben por oponerse a él. Y eso es algo que, en buena medida, parece posible a la vista de la dimensión que está alcanzando

16 A. Levade, ob. cit., pág. 15.

17 Con una participación del 69'69 % del electorado (26.695.951 votantes, sobre un censo de 38.305.534), que da una buena idea del interés que suscitó la consulta, los votos afirmativos consiguieron imponerse a los negativos por poco más de dos puntos porcentuales (51'05 frente a 48'95 %; apenas medio millón de papeletas: 13.162.992 síes, y 12.623.582 noes).

18 De este modo, y ciñéndonos sólo a las formaciones más importantes del sistema político galo en aquel momento, únicamente los dos partidos más extremistas (PCF y FNl) mantuvieron posturas homogéneas, coincidiendo en su oposición al Tratado. La UDF y el PS apoyaron claramente el sí (con algunas, pero significativas, excepciones, como la del clásico Philippe de Villiers y el socialista Jean-Pierre Chevènement, que impulsarían sendas listas diferenciadas, basadas en un mensaje «soberanista», en las elecciones europeas de junio de 1994, reuniendo casi un 15 % de los sufragios). Por su parte, el RPR, heredero del gaullismo hegemónico en la mayor parte de la vida política de la V República y entonces principal fuerza de la oposición, se encontraba tan dividido entre partidarios del sí (J. Chirac, A. Juppé, E. Balladur) y del no (Ph. Séguin, Ch. Pasqua) que optó por no dar consignas de voto a sus seguidores.

1. De una parte, según acabamos de apuntar, defienden el voto negativo al Tratado Constitucional aquellas formaciones que, por razones distintas e incluso contrarias, se han opuesto tradicionalmente a los Tratados anteriores, que han venido apuntalando los sucesivos avances de la integración europea.

Se trata, pues, de un voto absolutamente heterogéneo. En efecto, en él se integran, por una parte, los sectores «soberanistas», cuya oposición se funda en que la integración europea erosiona la soberanía nacional francesa, y con ella el control del pueblo francés sobre quien ejerce el auténtico poder político. Soberanistas de extrema derecha (el Frente Nacional, de J.M. Le Pen), junto a otros a menudo escindidos de los grandes partidos democráticos, ya en el campo de la derecha (el Movimiento por Francia, MPF, del antiguo UDF Philippe de Villiers y del antiguo RPR Charles Pasqua), ya en la izquierda (el Movimiento de los Ciudadanos, MDC, del varias veces Ministro Socialista Jean-Pierre Chevènement)¹⁹.

Junto a ellos se alinea un importante sector de la izquierda, que con base en planteamientos ideológicos muy distintos, denuncia la ausencia de una «Europa social», criticando la «Europa de los mercaderes», según una conocida imagen. En este campo se encuentran claramente el histórico —aunque hoy venido a menos— Partido Comunista, junto a otras formaciones de extrema izquierda, y en particular los trotskistas de Lucha Obrera y de la Liga Comunista Revolucionaria²⁰. Pero en él confluyen también sectores importantes de otras formaciones, como los Verdes y el propio Partido Socialista, donde el debate interno adquiere gran intensidad.

2. En particular, debe subrayarse la difícil posición del Partido Socialista. En efecto, como partido que ha liderado las instituciones francesas (Presidencia de la República, Asamblea Nacional y Consejo de Ministros) durante buena parte de los últimos veinte años, tradicionalmente ha desempeñado un importante protagonismo como impulsor del proceso de integración europea. El Acta Única, como el Tratado de la Unión, fueron negociados y ratificados durante la Presidencia de Mitterrand; Ámsterdam y Niza en la época del Gobierno de la «izquierda plural». Ahora, sin embargo, todo el protagonismo corresponde a la derecha unificada en torno a la Unión por un Movimiento Popular (UMP), que ha agrupado a buena parte de las formaciones de ese campo, conquistando la doble mayoría, presidencial y legislativa, en 2002²¹. En esta situación, y tras los recientes éxitos de la izquierda en las elecciones cantonales, regionales y europeas de 2004²²,

19 El peso global de estas formaciones, pese a su escaso protagonismo en el conjunto del sistema, no es en absoluto desdeñable. Así, por ejemplo, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002, con más de un 71'5 % de participación, las candidaturas de Le Pen y Chevènement lograron reunir bastante más del 22 % de los votos (Le Pen: 16'86 %; Chevènement: 5'33 %), a los que habría que sumar probablemente el 2'34 % logrado por B. Mégret, histórico «número dos» del *Front National*. En las últimas elecciones europeas, celebradas el 13 de junio, las candidaturas de Le Pen y MPF (De Villiers) lograron más del 16 % de los votos (9'8 y 6'7 %, respectivamente). En cuanto a su peso institucional, téngase en cuenta, por ejemplo, que debido al sistema electoral galo el FN no cuenta con ningún diputado en la Asamblea Nacional.

20 Cuya fuerza tampoco cabe ignorar: en la primera vuelta de las presidenciales de 2002, sus candidaturas sumaron 3.800.000 votos (más del 13'3 %), repartidos entre A. Laguiller (LO: 5'72 %); O. Besancenot (LCR: 4'25); y R. Hue (PCF: 3'37 %). En las europeas de 2004, las listas PCF y LCR se quedaron en algo más del 6'7 %.

Así se está poniendo de manifiesto, en particular, en la tramitación parlamentaria del proyecto de reforma constitucional necesario para proceder a la ratificación del Tratado, como veremos a continuación. Baste ahora señalar que, en este punto, en las formaciones gubernamentales (UMP y UDF) es abrumadoramente mayoritaria la posición contraria a la adhesión de Turquía, optando por un régimen de colaboración privilegiada²⁸. Una posición que el Presidente Chirac ha tratado de confortar no sólo asumiendo un compromiso que con toda seguridad él no estará en condiciones de cumplir cuando llegue el momento, sino incluyendo en el Proyecto de ley constitucional una cláusula *ad hoc*.

En todo caso, la cuestión no ha sido, ni mucho menos, «desactivada». En particular, porque resulta muy sensible para la opinión pública, que comparte esencialmente ese rechazo mayoritario. Por tanto, resulta un asunto atractivo, por ejemplo, para que el nuevo Presidente de la UMP, Nicolás Sarkozy, pueda adoptar un «perfil propio» con vistas a la candidatura presidencial de 2007, marcando al mismo tiempo distancias respecto al Presidente Chirac que, como el Partido Socialista, es partidario de la apertura de negociaciones con el régimen de Ankara, sin prejuzgar su resultado final. Pese a que el Presidente y sus seguidores sostienen que no debe mezclarse el referéndum sobre la Constitución con la cuestión de Turquía, por tratarse de asuntos «diferentes» y no relacionados entre sí, lo cierto es que esa mezcla parece facilitarse desde el momento en que ambas han sido incluidas en el proyecto de reforma, que examinaremos a continuación.

En definitiva, el referéndum tendrá lugar en los próximos meses, probablemente

21 Cfr. «Actualidad política y constitucional francesa» en esta misma Revista, núms. 10-11.

22 *Vid. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 14 págs. 415-416.

23 La Ejecutiva del Partido (*Bureau national*) aprobó el 30 de septiembre un documento titulado «Por Europa: las exigencias de los socialistas». En el Consejo Nacional, las corrientes *Nouveau Monde*, *Nouveau Parti Socialiste* y *Force Militante*, presentaron, a su vez, otro texto, bajo el expresivo título «Sí a la Europa federal y social; no a la Constitución Giscard». En él se sostenía, en términos ideológicamente inequívocos, que «la globalización... ha consagrado la ideología liberal y ha trastornado nuestros sistemas de valores; ... el éxito del mercado común y de la moneda única no han comportado, como se nos prometía, la integración política y social. Por tanto, el déficit democrático no ha cesado de crecer. Hoy los ciudadanos desconfían de una Europa que consideran como lejana y tecnocrática». Tras rechazar una oposición en nombre del soberanismo como superada y sin sentido, estiman que la cuestión «que se nos plantea hoy, y que separa profundamente a los progresistas de los conservadores, es...: ¿deseamos una UE reducida a una simple zona de libre mercado donde reina la flexibilidad de los salarios y del empleo, o queremos construir una Europa que ofrezca a sus ciudadanos un espacio de progreso y de justicia social? La alternativa es clara: o una Europa de derecha, que somete nuestro modelo social a la mundialización liberal, o una Europa de progreso y de justicia, que someta la mundialización liberal a nuestro modelo social. Para nosotros, el proyecto de Constitución Giscard está claramente al servicio de la primera solución». Ello se confirma, por ejemplo, en la consagración de la Unión como «mercado único» de libre competencia (art. I-3.1). En que las reformas institucionales agravan la confusión de poderes, «organizando así la impotencia de la política, en la más pura tradición liberal». O en que «el proyecto constitucional rompe igualmente el vidrio de la laicidad como valor fundamental», en tanto «el preámbulo declara *inspirarse* en las *herencias religiosas de Europa* y *reconocer* todas las religiones»; y «el artículo I-51 constitucionaliza un diálogo regular con las iglesias». Todo ello dibuja un panorama que haría real «el sueño de los liberal-conservadores», y no puede pues ser aceptado por los socialistas. En definitiva, postulan un proyecto de régimen alternativo: parlamentario, federal, con un tratado que imponga —como hizo Maastricht— cinco criterios sociales (pobreza, desempleo, nivel de protección social, etc.), y llaman a movilizarse por el «no a la Constitución Giscard; sí a una Europa federal, democrática y social».

el debate en las formaciones de la mayoría gubernamental (UMP y UDF) sobre una cuestión en principio absolutamente ajena al texto, como es la relativa a la posible, previsible... pero en todo caso muy lejana adhesión de Turquía. Una cuestión que, en última instancia, suscita la de los límites de Europa, y su configuración en torno a unos valores políticos homogéneos, y que está también presente en el debate europeo de otros países, como Alemania. Pero una cuestión que en Francia ha adquirido un protagonismo seguramente desorbitado, entre otras razones probablemente por la existencia de una importante e influyente comunidad armenia que huyó a principios de siglo del genocidio turco (y a la que pertenece, por ejemplo, el propio ex-Primer Ministro Eduard Balladur). La polémica parece estar llegando hasta envenenar el debate en el seno de esas formaciones, que en principio son las más firmes partidarias de un Tratado en cuyo proceso de elaboración han desempeñado un papel especialmente significativo. No solamente por la participación activa del Presidente Chirac y de su Gobierno, sino también por la presencia misma, en la Presidencia de la Convención que elaboró sustancialmente el texto, del antiguo Presidente de la República Valéry Giscard D'Estaing (UDF).

24 Del interés suscitado por esta consulta da buena cuenta una participación del 83'2 % del censo (lo que representa más de 95.000 militantes). De ellos, un 58'62 % se pronunciaron por el «sí», y un 41'38 apoyaron las posiciones contrarias (datos procedentes de la página *web* del Partido Socialista: www.parti-socialiste.fr).

25 De hecho, en el Congreso celebrado en Reims en diciembre, ninguna de las cuatro corrientes existentes en el interior del Partido logró alcanzar el 60 % necesario para dirigirlo, por lo que hubo de posponer la cuestión hasta una reunión de su Consejo Nacional que, al finalizar estas páginas, el 16 de enero, ha logrado designar (no sin dificultades) a un nuevo Secretario nacional, el casi desconocido Yann Wehring.

26 Así, por ejemplo, un grupo importante de dirigentes (más de 150 «responsables», entre ellos el citado Wehring) suscribieron un manifiesto («Los Verdes por un sí europeo», *Liberation*, 27 de septiembre de 2004), replicado poco más tarde por otro, suscrito por un centenar de «afiliados» (*adherents*) bajo el título «El coraje de decir no» (*Liberation*, 12 de octubre). Los primeros concedían que «el Tratado está muy lejos del Tratado europeo ideal para los verdes... del federalismo... y, sobre todo, respaldando numerosas políticas actuales de la UE, productivistas y liberales». Pero «no se trata de elegir entre este Tratado imperfecto y nuestro Tratado ideal, sino entre éste... y el *statu quo*...». En consecuencia, su rechazo supondría «la victoria de euroescépticos y nacionalistas, un retroceso cierto..., y un reforzamiento decisivo del hegemonismo americano sobre la geopolítica mundial», por lo que reclaman «un sí combativo y exigente». Los contrarios al Tratado utilizaban unos términos muy similares a los ya observados: tras afirmar que «los ecologistas son favorables» a una Constitución, rechazan este texto concreto, pese a sus avances, por «la verdadera obsesión de sus redactores de imponer las normas de la economía liberal», poniéndolas «a salvo de cualquier puesta en cuestión». Subrayan que no hay «ni una palabra sobre la protección social y la lucha contra las exclusiones»; la pervivencia del «déficit democrático», y «la confusión de poderes..., fuente de opacidad en la adopción de decisiones»; un «procedimiento de revisión... claramente bloqueante». A favor, únicamente, que «es menos peor que el catastrófico Tratado de Niza». Pero ello no basta, por lo que concluyen que «Para una Europa democrática, social y medioambiental [*environnementale*], los Verdes quieren otra Constitución. Lo que implica rechazar este proyecto».

27 Valga como sólida muestra de estas posiciones la argumentación periodística de una personalidad del relieve de Dominique Rousseau. Éste consideraba que «1. La cuestión no es: ¿está usted a favor o en contra de Europa? (...) 2. Tampoco es: ¿está usted a favor o en contra de una Constitución europea? (...) 3. La cuestión es, concretamente: ¿está usted a favor o en contra de la Constitución adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno el 18 de junio de 2004? Para responder, hay pues que leer el contenido de la Constitución antes de decidir si, globalmente, es o no aceptable. Las dos primeras partes no son «terribles» (...) Si sólo existiesen estas dos partes, pese a sus imperfecciones, se podría no decir que no. Pero ¡hay una tercera parte! ¡De 342 artículos, en una Constitución que tiene 500! Y que tiene por objeto definir las políticas de la Unión... y sobre todo, determinar el marco en que deben llevarse a cabo: *el respeto del principio de una economía abierta de mercado donde la competencia sea libre y no falseada*. Así pues, esos 342 artículos no tienen nada que hacer en una Constitución. No porque expresen el pensamiento liberal; daría lo mismo si... impusieran la gestión de las políticas de la Unión en el respeto al principio de economía colec-

consiguiente, la confusión que, aparentemente, pretendía atajar³².

El tercer artículo, el más amplio, extrae las consecuencias últimas de la entrada en vigor del Tratado constitucional, ajustando el Título correspondiente de la Constitución francesa (el XV, resultado de sucesivas reformas) y reformando por completo 'no sólo su redacción actual, sino la que resultará tras la aprobación de los citados dos primeros artículos. De esta manera, este artículo 3 prescribe que, desde dicha entrada en vigor, el citado Título XV («De la Unión Europea») «quedará así redactado»³³.

El nuevo artículo 88-1 vendrá a simplificar la redacción actual, tras su reforma por efecto del artículo 1 de este proyecto. En definitiva, señalará que «En las condiciones fijadas por el Tratado que establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004, la República participará en la Unión Europea, constituida por Estados que han elegido libremente ejercer en común algunas de sus competencias».

Los dos apartados siguientes (88-2 y 88-3) mantienen básicamente la redacción de los preceptos actuales (relativos a la orden de detención europea y al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión residentes en Francia para las elecciones locales), adaptando únicamente la terminología a la derivada del nuevo Tratado.

Los artículos 88-4, 88-5 y 88-6 recogen las competencias atribuidas a los Parlamentos nacionales a fin de controlar el alcance del Derecho Comunitario. El primero de ellos reproduce, básicamente, el actualmente vigente, con leves pero necesarios ajustes terminológicos, disponiendo que «El Gobierno someterá a la Asamblea nacional y al Senado, desde su transmisión al Consejo de la Unión Europea, los proyectos de actos legislativos europeos, así como los demás proyectos o proposiciones de actos de *la Unión Europea* que comporten disposiciones que pertenecen al *dominio de la ley*. Podrá igualmente someterles los restantes proyectos o proposiciones de actos así que todo documento que emane de una institución *europea*.

Según los procedimientos fijados por el Reglamento de cada Asamblea, podrán votarse Resoluciones, incluso fuera del periodo de sesiones, sobre los proyectos, proposiciones y documentos mencionados en el párrafo precedente».

El artículo 88-5 incorpora expresamente las nuevas facultades que, según el Consejo

tivista, o de la economía solidaria, o de cualquier otra forma de economía. Pero la Constitución no es una ley ordinaria; es la ley común, aquella bajo la cual viven todos los ciudadanos y que, por esta razón, no debe privilegiar *a priori* ninguna opción política. Por el contrario, debe permitir las todas y dejar a los ciudadanos elegir libremente, de elección en elección, si sus gobernantes deben desarrollar una política liberal, social, ecológica, u otra. Una Constitución fija las reglas del juego, no el juego; son los ciudadanos los que «juegan» liberal, socialista o ecologista. Por tanto, no a esta Constitución, porque priva a los ciudadanos del derecho de elegir su política». Así las cosas, la cuestión número 4 sería: «es más grave decir «no» que decir «sí»? (...) Si vence el «no», recomenzará la discusión. Porque hace falta una Constitución para Europa» («*Non, ce n'est pas si grave*», en *Libération*, 6 de octubre de 2004).

28 Concretamente, el Consejo Nacional de la UMP, todavía presidido por Alain Juppé, se pronunció el 9 de mayo de 2004 en contra de la adhesión de Turquía, aprobando una moción que alcanzó más del 71 % de votos favorables.

en junio. Cuanto hasta aquí hemos expuesto parece garantizar que la consulta pondrá fin, al menos momentáneo, a un debate, a la vez, extenso e intenso. Un debate en el que, como suele ocurrir siempre, se mezclan cuestiones distintas. De este modo, la intención del Presidente Chirac de plantear a los franceses «una cuestión simple sobre el futuro de Europa», y no «una elección política», deberá enfrentarse a otras intenciones distintas, como las que consideran que lo que está en juego son «las políticas futuras de Francia y de Europa» (M. G. Buffet, Secretaria General del Partido Comunista); o las que llaman a pronunciarse «sobre la política europea del Jefe de Estado, incluyendo a Turquía» (Ph. de Villiers, MPF). El referéndum plantea, además, otras cuestiones importantes de distinta naturaleza, pero que ahora sólo podemos enunciar, como las relativas al acceso a los medios de comunicación o a la financiación de la campaña (en las que, como es natural, las formaciones que postulan el no son especialmente reivindicativas). Asuntos que, de cualquier forma, deberán concretarse en las próximas semanas, a fin de determinar las condiciones finales de celebración del referéndum.

IV. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

En ese contexto político, la respuesta del Gobierno a la Decisión del Consejo Constitucional no se hizo esperar: el día 3 de enero de 2005 aprobó el ya mencionado «proyecto de ley constitucional de reforma del Título XV de la Constitución», que se presentó en la Asamblea Nacional dos días más tarde siendo aprobado por esta cámara en su sesión del día 1 de febrero. Se tratará, cuando se apruebe, de la decimo octava reforma del texto de 1958, y la quinta directamente vinculada a la integración europea en los últimos trece años.

El texto del proyecto presenta tres partes bien diferenciadas, y plasmadas en tres artículos, junto a un cuarto estrictamente instrumental. El primero de ellos, el único destinado a entrar en vigor de manera inmediata (provisionalmente, hasta que el Tratado constitucional llegue a ser aplicable), tiene como único objeto eliminar las barreras constitucionales a la ratificación de este Tratado. A tal fin, introduce en el artículo 88-1, ya conocido²⁹, un segundo párrafo especificando que «[Francia] puede participar en la Unión Europea en las condiciones previstas por el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado el 29 de octubre de 2004».

A continuación, el segundo «concreta la voluntad del Jefe del Estado de hacer obligatoria la organización de un referéndum» para la ratificación de todo Tratado de adhesión resultante de un proceso negociador iniciado después del 1 de julio de 2004³⁰. A tal fin, se añade un nuevo artículo, el 88.5, según el cual «Todo proyecto de ley autorizando la ratificación de un Tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea y a las *Comunidades Europeas* será sometido a referéndum por el Presidente de la República»³¹. Adicionalmente, se modifica también el artículo 60, a efectos simplemente de añadir este supuesto a las competencias del Consejo Constitucional en materia de control del proceso referendario.

Según confirma la citada reseña del Consejo de Ministros, este precepto responde a una iniciativa del propio Presidente (destinada, como ya se ha apuntado antes, a tranquilizar a la opinión pública ante la eventualidad de una futura adhesión turca). Ello supone, sin duda, una evidente dificultad a la hora de aislar ambas cuestiones y favorece, por

llegar a complicar ambos procesos, y especialmente el segundo de ellos.

De cualquier forma, la tramitación del proyecto también puede acusar las consecuencias de alguna de las muchas tensiones existentes en la vida política e institucional francesa, no siempre previsibles. En este sentido, baste señalar, para finalizar, y como manifestación de los problemas que en cualquier momento pueden suscitarse, que en el debate del mismo en las Comisiones de la Asamblea Nacional, el Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, el ya citado E. Balladur, ha irrumpido con unas enmiendas aparentemente de alcance menor, ya que trataban de introducir la posibilidad de que los Presidentes de cualquiera de las Asambleas o de sus Comisiones Permanentes, o sesenta diputados o sesenta senadores, pudiesen exigir la remisión de cualquier proyecto, proposición, o documento de las instituciones comunitarias, reforzando así el control de esta esfera por parte del Parlamento nacional. Sin embargo, esta iniciativa, cuyo propósito inmediato es, al parecer, el de que el Parlamento francés pueda pronunciarse sobre cualquier acto de las instituciones comunitarias, y en particular sobre la decisión de iniciar las negociaciones de adhesión con Turquía (adoptada por el último Consejo Europeo, el 17 de diciembre de 2004) ha sido duramente contestada —y, en principio, rechazada en trámite de Comisión— por los diputados de la misma mayoría (UMP) más próximos al Presidente de la República, por considerar que esa facultad interferiría en el dominio de la negociación y ratificación de los Tratados, que el artículo 52 de la Constitución reserva al Presidente.

Dentro de pocos meses, se habrán disipado todas estas incertidumbres. Pero de ello habremos de dar cuenta, en su caso, en posteriores crónicas.

29 *Vid. supra*, epígrafe II.2.

30 Reseña del Consejo de Ministros de 3 de enero de 2005.

31 Como veremos, este apartado, sin la parte que hemos reproducido en cursivas, pasará a ser el 88.7 cuando entre en vigor el Tratado constitucional.

32 Particularmente incisiva resulta, en este sentido, la crítica expresada por L. Fabius, para quien «cuando se examina el texto de reforma... sometido... por el Presidente de la República y por el Gobierno, se constata que en él se mezclan otros aspectos, especialmente la cuestión turca (...) El *referendum diferido obligatorio* es típico del método Chirac. Se rehúsa afrontar un problema, se pretende que se es sensible a los deseos de los franceses, pero se remite... a sus sucesores (...) No es verdad que se vaya a negociar la adhesión de Turquía durante 10 o 15 años y que luego vaya a ser posible decirle que no ... Y a esa mentira se suma un absurdo. Si, por ejemplo, Macedonia solicita mañana su adhesión a la UE, según este proyecto de reforma será necesario consultar a los franceses mediante referéndum (...) No comprendo la posición de quienes insisten en que las dos cuestiones están separadas, pero las vinculan en un mismo texto de revisión constitucional. La contradicción salta a la vista» (*Le Nouvel Observateur*, 20 de enero de 2005).

33 En la corrección de pruebas, se han incorporado las modificaciones incluidas en el texto por la Asamblea Nacional.

Constitucional, el Tratado constitucional confiere a los Parlamentos nacionales, y no estaban previstas en el ordenamiento francés. De este modo, «la Asamblea Nacional o el Senado podrán emitir un informe [avis] motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo europeo al principio de subsidiariedad. El informe será remitido por el Presidente de la Cámara correspondiente a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de la Unión Europea. El Gobierno será informado sobre ello.

Cada Asamblea podrá formular un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, contra un acto legislativo europeo por violación del principio de subsidiariedad. Este recurso será transmitido por el Gobierno al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

A estos efectos, pueden adoptarse resoluciones, incluso fuera del período de sesiones y según las modalidades de iniciativa y de debate fijadas por el Reglamento de cada Asamblea»

Por su parte, el 88-6 prescribe que «por el voto de una moción, adoptada en términos idénticos por la Asamblea Nacional y el Senado, el Parlamento podrá oponerse a una modificación de las reglas de adopción de actos de la Unión Europea [decidida] según el procedimiento de revisión simplificado del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». De este modo, se establece para este supuesto un procedimiento (el de la moción aprobada por ambas Cámaras) distinto al de los dos apartados anteriores (resolución de cada una de ellas). Una diferencia cuyas implicaciones han sido discutidas, por considerarse que sitúa al Senado en pie de igualdad con la Asamblea, desconociendo así la preeminencia constitucional de esta última³⁴. Pero cuyo sentido institucional parece claro en tanto que, como subraya la Exposición de Motivos del proyecto, tratándose de una revisión del Tratado —por más que sea simplificada—, esta competencia se ejerce «en nombre del Parlamento», y no —como las anteriores— por cada una de las Cámaras.

Únicamente resta, para finalizar con este somero repaso del proyecto de reforma, reiterar que el artículo 88-7 recogerá la obligación de someter a referéndum futuros Tratados de adhesión, que en un primer momento —hasta la entrada en vigor del Tratado constitucional— recogerá el 88.5, y exactamente en los mismos términos. Una obligación cuyo alcance, en todo caso, precisa el artículo 4 y último del proyecto, conforme al cual no será aplicable «a las adhesiones subsiguientes a una Conferencia Intergubernamental cuya convocatoria haya sido decidida por el Consejo Europeo antes del 1 de julio de 2004». Como explícitamente señala la Exposición de Motivos, se salvan, así, los casos de Rumanía, Bulgaria y Croacia —ya en negociaciones. Sólo resta pues, en un futuro más o menos inmediato, Turquía.

V. CONCLUSIÓN

Las páginas anteriores han tratado de reflejar la riqueza y la intensidad del debate suscitado en Francia sobre el Tratado constitucional de la Unión Europea. Un debate que presenta varias facetas, siendo la jurídica posiblemente la mejor resuelta, en principio, por la rápida Decisión del Consejo Constitucional. Sin embargo, la reforma constitucional necesaria para aplicar dicha Decisión, así como la comprometida aprobación del Tratado en referéndum, se desarrollan en el contexto de un debate político muy vivo, y en el cual se mezclan cuestiones distintas, aunque más o menos relacionadas, que sin duda puede

34 *Vid.* la intervención del Diputado Sr. Delattre durante el debate del proyecto en la Comisión de Leyes constitucionales, de Legislación y de la Administración General de la República, de la Asamblea Nacional (13 de enero de 2004; accesible en www.assemblee-nat.fr).

