

LAS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES DEL PROCESO EUROPEO DE INTEGRACIÓN: EL TRATADO DE AMSTERDAM Y LA CONSTITUCIÓN FRANCESA

Por FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

SUMARIO

1. LAS TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO.—2. LA NECESIDAD DE REVISAR LA CONSTITUCIÓN FRANCESA: LA DECISIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS 97-394 DC, DE 31 DE DICIEMBRE DE 1997.—3. LA CONVENIENCIA DE REVISAR LA CONSTITUCIÓN FRANCESA: ¿HACIA UNA HOMOGENEIZACIÓN CONSTITUCIONAL?

1. LAS TRANSFORMACIONES CONSTITUCIONALES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO

Hasta fechas relativamente recientes, el enfoque de las relaciones entre el Derecho constitucional y el ordenamiento jurídico comunitario venía marcado, en buena medida, por los condicionamientos, sustanciales y metodológicos, de los juristas que se acercaban al fenómeno de la integración europea. Los estudiosos del Derecho internacional aceptaban sin reservas el principio de primacía del Derecho comunitario establecido por el Tribunal de Justicia en relación con *cualquier* norma estatal (1). Otros autores, que partían de las premisas clásicas del Estado constitucional, compartían las reservas que algunas jurisdicciones constitucionales [especialmente, la alemana e italiana (2)] habían establecido respecto del Derecho

(1) Este extremo ya es apuntado, aunque con otras palabras, en la primera y más conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la materia, la *Costa-Enel* (asunto 6/64, Sentencia de 15 de julio, *Rec.* 1964, págs. 1145 y ss.).

(2) Pueden consultarse, en relación con el caso las clásicas resoluciones TCA Solange I y II, de 29 de mayo de 1974 y de 22 de octubre de 1986, respectivamente, aunque también son muy significativas las

comunitario (3). Mientras que los primeros entendían que la uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario impedía el alegato de normas internas para justificar los incumplimientos estatales, los segundos pensaban que la Constitución no puede ser legítimamente contrariada por ninguna disposición nacional o comunitaria porque, en todo caso, ésta deriva, directa o indirectamente, de poderes constituidos y, por ello mismo, limitados.

No parece fácil, sin embargo, enfocar hoy de la misma forma el estudio de tales tensiones, inevitables en todo ordenamiento complejo o compuesto y, con más motivo, en aquellos supuestos en que dos ordenamientos jurídicos responden a criterios de validez propios y distintos pero presentan un ámbito territorial de eficacia parcialmente coincidente. Sigue siendo cierto, por lo menos en opinión del autor de estas líneas, que el entramado comunitario reposa en la voluntad y en la decisión de los Estados miembros y constituye, por eso mismo, una organización internacional (4). Lo que ocurre es que, a partir del Tratado de Maastricht, este postulado ha sido tomado en consideración en el ordenamiento comunitario. El artículo 6.3 TUE dispone, en efecto, que la Unión Europea respetará la identidad nacional, y este precepto encuentra lógica conexión con otras disposiciones del citado tratado, como son las relacionadas con el principio de subsidiariedad y la necesaria implicación de los Parlamentos nacionales en la formación del Derecho comunitario (5).

No deja de ser significativo que, precisamente a raíz de la negociación del Tratado de Maastricht, diversas Constituciones hayan incluido entre sus preceptos algunos que hacen referencia explícita a determinados aspectos de los Tratados comunitarios. En este sentido presenta evidente interés el artículo 88-3 de la Constitución francesa (CF en adelante), referido al derecho de sufragio activo y pasivo de los residentes comunitarios en las elecciones municipales, que se reconoce «conforme al procedimiento previsto por el Tratado de la Unión Europea». Se ha producido desde

Sentencias TCA de 12 de mayo de 1989 y, especialmente, la de 25 de enero de 1995, en la que, al parecer, ha ejercido finalmente su control sobre una norma de Derecho comunitario derivado, confirmando así toda su jurisprudencia anterior en esta materia. En el caso italiano, son muy conocidas las Sentencias TCI Frontini, de 30 de diciembre de 1973, Granital, de 8 de junio de 1984 y Fragnó, de 13-21 de abril de 1989.

(3) El mismo autor del presente estudio ha justificado las reservas realizadas por los Tribunales Constitucionales alemán e italiano, que el propio Tribunal Constitucional español hizo suyas en la Sentencia 64/1991/4, de 22 de marzo, en «Derecho comunitario y Derecho nacional: la protección de la inviolabilidad del domicilio», *Revista General de Derecho* 573 (junio 1992), págs. 5165-5229.

(4) Esta aseveración acaso precisa mayor justificación, pero su tratamiento supera el marco del presente estudio. Puede ser conveniente señalar, pese a todo, aunque sea a beneficio de inventario que la misma ni pretende ni sirve para debilitar el proceso de integración, sino que, bien al contrario, lo fortalece.

(5) La bibliografía relacionada con las materias apuntadas es, simplemente, inabarcable. Un primer acercamiento a las mismas puede realizarse, por ejemplo, a través de MARÍA LUISA FERNÁNDEZ ESTEBAN: *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, y FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA: *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999, respectivamente.

entonces, en algunos ordenamientos constitucionales al menos, un enriquecimiento del Derecho constitucional que viene marcado por los retos europeos.

Pero el citado Tratado de Maastricht también ha dado pruebas de lo contrario; es decir, de la asunción de determinadas experiencias constitucionales. Pienso, por ejemplo, en la configuración del Banco Central Europeo (*vid. esp. artículo 108 TCE*), realizada a la luz del *Bundesbank* alemán (6).

De esta forma asistimos a un enriquecimiento mutuo entre el Derecho comunitario y los distintos ordenamientos constitucionales y también, en alguna medida, a una progresiva homogeneización de estos últimos.

Buena prueba de estas consideraciones se encuentra en la reciente Ley constitucional 99-49, de 25 de enero, que modifica los artículos 88-2 y 88-4 CF (7). La modificación de ambos preceptos constitucionales presenta interés en este trabajo, aunque por distintas razones.

La revisión del artículo 88-2 CF ha sido impuesta por el Consejo Constitucional francés, porque a su juicio era necesario adaptar la Constitución al Tratado de Amsterdam (extremo que, por cierto, y en contra de lo afirmado en ocasiones, evidencia, por sí solo, la superioridad de aquélla sobre éste). Interesa examinar la jurisprudencia constitucional en la materia, que ha experimentado una muy interesante evolución a lo largo de los años y que pone de manifiesto, a través de distintos procedimientos, la existencia de límites en la cesión de competencias a la Unión Europea.

Pero también se ha modificado el artículo 88-4 CF. Aunque con esta reforma se ha pretendido avanzar en una de las exigencias constitucionales que debería regir la formación del Derecho comunitario, como es la de garantizar una mayor y mejor participación de los Parlamentos nacionales en tales asuntos, no se realizará en estas páginas una valoración ni del papel que hasta ahora tenía el Parlamento francés en la formación del Derecho comunitario derivado ni de las potencialidades que encierra el nuevo artículo 88-4 CF (8). Lo que atrae nuestra atención es algo más sutil pero igualmente interesante: poner de manifiesto como en esta materia se ha dado un enriquecedor diálogo entre los Tratados comunitarios y algunas Constitucionales estatales, y realizar después algunas reflexiones complementarias.

(6) Configuración que, en todo caso, no deja de suscitar reservas desde la óptica constitucional, como ha puesto de manifiesto JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS en *La posición constitucional del Banco de España*, manuscrito.

(7) *JORF* del 26 de enero de 1999.

(8) Esta labor se ha realizado en otro trabajo del autor de estas líneas titulado «Hacia un control parlamentario más efectivo sobre la actuación comunitaria del gobierno en Francia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6 (1999), págs. 325-346.

2. LA NECESIDAD DE REVISAR LA CONSTITUCIÓN FRANCESA: LA DECISIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS 97-394 DC, DE 31 DE DICIEMBRE DE 1997

Como ya se ha adelantado, el origen de la revisión constitucional francesa se encuentra en la Decisión 97-394 DC, en la que el Consejo Constitucional examina la compatibilidad del Tratado de Amsterdam con la Constitución francesa. La citada resolución tiene su origen en el requerimiento formulado conjuntamente (9) por el Presidente de la República y el Primer Ministro, al amparo del artículo 54 CF. En dicho requerimiento no se alega ninguna presunta contradicción entre el Tratado firmado el 2 de octubre de 1997 y la Constitución francesa, sino que se inquiera, simplemente, si la autorización para su ratificación debe verse precedida de una revisión constitucional (10).

Se pide, pues, que el Consejo Constitucional francés aclare si el Tratado de Amsterdam es materialmente compatible con la Constitución francesa. Pero tal tarea no solamente implica examinar si se dan en ambos textos, uno internacional y otro constitucional, enunciados contradictorios; supone también analizar si la implementación efectiva del Tratado conlleva injustificadas transferencias de soberanía (11)

(9) Pierre Bon recuerda que, como se deduce del Comunicado emitido el 5 de diciembre por la Presidencia de la República y los Servicios del Primer Ministro, ambos líderes, aunque de partidos políticos enfrentados, son partidarios del fortalecimiento de la construcción europea, en «El Tratado de Amsterdam ante el Consejo Constitucional francés», *Revista Española de Derecho Constitucional* 53 (1998), pág. 243.

(10) Debe dejarse claro en todo caso que, aun en el supuesto de que se le preguntara al Consejo Constitucional si un determinado precepto del Tratado de Amsterdam es incompatible con la Constitución francesa, aquél es siempre competente para examinar todas las disposiciones (articulado, Protocolos y Declaraciones anejas) que puedan condicionar el Derecho constitucional francés. De hecho, tanto las Decisiones 92-308 DC, de 9 de abril, Maastricht I, como la que nos ocupa ahora, incluyen un último apartado en el que, bajo la rúbrica de «sobre el conjunto del acuerdo internacional sometido al examen del Consejo Constitucional», se aclara que ninguna de las restantes disposiciones del Tratado examinado es contraria a la Constitución (Considerandos 51 y 31, respectivamente —LOUIS FAVOREU: *Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1959-1993*, Litec, París, 1994, págs. 502 y 500—). Parece que tal declaración no es puramente ritual, sino que goza de fuerza de cosa juzgada e impide toda ulterior revisión por parte del propio Consejo Constitucional francés, salvo en los supuestos de que, impuesta la necesidad de operar una revisión constitucional, ésta no supere debidamente las incompatibilidades advertidas o de que nuevos preceptos constitucionales hayan generado nuevas disfunciones entre los textos internacional y constitucional (*vid.* Decisión 92-312 DC, de 2 de septiembre, Maastricht II, Considerando 5 —*Ibidem*, pág. 506—).

(11) Aludimos a transferencias de soberanía que superen las limitaciones de soberanía constitucionalmente previstas en el párrafo 15 del Preámbulo de la Constitución de 1946 (que, como es sabido, forma parte de la vigente Constitución francesa, al igual que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789). La distinción de ambos términos no es reciente; se suscitó doctrinalmente ya en 1954 en relación con la Comunidad Europea de Defensa, que, para algunos, no permitía limitaciones de la soberanía nacional —que no alteran ni la organización ni la capacidad de decisión del Estado—, sino una auténtica transferencia de soberanía estatal a favor de otra organización. El Consejo Constitucional francés ha utilizado la distinción entre limitaciones y transferencias de soberanía en su difundida Decisión 76-71 DC, de 30 de diciembre, Asamblea Europea, para afirmar que únicamente son lícitas las primeras (Considerando 3, LOUIS FAVOREU: *Recueil...*, págs. 41-42).

o, dicho en otros términos (12), que son por los que la jurisprudencia constitucional más reciente parece optar (13), desconoce las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional* (14).

Aunque no es tarea fácil tratar de determinar qué son las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional*, la jurisprudencia dictada en la materia permite realizar algunas consideraciones. Parece, en todo caso, que las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional* se ven cuestionadas cuando se transfieren determinadas competencias sensibles, que puedan, por su propia naturaleza,

(12) La distinción entre transferencia de soberanía y condiciones esenciales del ejercicio de soberanía ha sido suscitada, entre otros muchos, por LOUIS FAVOREU y LOÏC PHILIP, en *Les grandes Décisions du Conseil Constitutionnel*, 7.ª ed., Dalloz-Sirey, Paris, 1993, págs. 805-806. Mientras que la primera presupone un traspaso o afectación competencial de un órgano estatal a otro internacional (aunque éstos no son, por definición, soberanos), las condiciones esenciales del ejercicio de soberanía constituyen una fórmula global o general que permite controlar los atentados que se realizan contra la Constitución, y que no siempre pueden conectarse con el desconocimiento de un determinado precepto. Pero es posible entender también que lo que se trata de evitar, en todo caso, es que el Estado pierda alguno de los atributos que tradicionalmente se conectan con la soberanía. No se trataría entonces de vetar tanto la puesta en común de políticas en materias sensibles en términos constitucionales, como son las referidas, por ejemplo, a la política monetaria, como la posibilidad de que en las mismas puedan adoptarse acuerdos en contra de la voluntad del propio Estado. Éste es, precisamente, el enfoque utilizado por el Consejo Constitucional en su Decisión 92-308 DC, de 9 de abril, Maastricht I (en relación con las disposiciones del TUE relacionadas con la entrada y circulación de personas, considerandos 49 y 50 —LOUIS FAVOREU: *Recueil...*, pág. 502—), y retomado, como vemos, en la referida al Tratado de Amsterdam, que cuestiona la adopción de acuerdos en el Consejo de Ministros de la UE por mayoría frente a la regla tradicional de la unanimidad. Esta visión del problema, que es la aquí defendida, no es distinta de la que el Consejo Constitucional francés despliega en relación con las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional*: una y otra pretenden garantizar la *esencialidad* de que las funciones estatales no escapen, totalmente, del control del Estado francés.

(13) En los últimos tiempos el Consejo ha preferido referirse a las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional*, quizás porque ha admitido la licitud de la transferencia de competencias a favor de la UE (en la Decisión 92-308 DC, de 9 de abril, Maastricht I, considerando 9 primero —LOUIS FAVOREU: *Recueil...*, pág. 498—, y en la que se estudia en esta líneas, después, Considerando 6, que puede consultarse en la página Web del Consejo Constitucional francés —www.conseil-constitutionnel.fr/—), y se ha adoptado esta misma fórmula en el artículo 88-2 CF (incorporado a través de la Ley Constitucional 92-554, de 25 de junio, *JORF* del 26 de junio, pág. 8406).

(14) La expresión se recoge ya en la Decisión 70-39 DC, de 19 de junio, en la que se indica que la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 21 de abril de 1970 sobre recursos propios no atenta, ni por su naturaleza ni por su importancia, contra las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional* (considerando 9), y se utiliza también en la 85-188 DC, de 22 de mayo, sobre el Protocolo adicional 6 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, argumentando que el mismo no cuestiona el deber estatal de asegurar el respeto de las instituciones de la República, la continuidad de la vida de la nación y la garantía de los derechos y de las libertades de los ciudadanos (considerandos 2 y 3). Especial interés presenta en esta materia la Decisión 91-294 DC, de 25 de julio, sobre los acuerdos de Schengen, porque en la misma se profundiza en la misma dirección (considerandos 10-18) (*vid.* FAVOREU: *Recueil...*, págs. 22, 224, 456). El recorrido jurisprudencial lo hacemos apoyándonos especialmente en THIBAUT DE BERRANGER: *Constitutions nationales et construction communautaire*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1995, págs. 254 y ss.

afectar a las instituciones de la República, la continuidad de la vida de la nación y la garantía de los derechos y de las libertades de los ciudadanos (15). Que este listado es abierto en su interpretación o, al menos, no exhaustivo lo prueba la Decisión 92-308 DC, en la que se indica que también la política monetaria y de cambio es un campo que las afecta (16).

Desde esta perspectiva, era difícil que el Tratado de Amsterdam presentará defectos porque, si se observa bien, el contenido del mismo no es demasiado innovador. Sin embargo, el respeto de las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional* contiene otra limitación, que no se conecta ya con la determinación de las competencias transferidas, sino con las modalidades con las que van a ser ejercidas en virtud del respectivo Tratado internacional. Se discute ahora sobre la importancia cuantitativa de la transferencia (17).

Con este enfoque el Consejo Constitucional examina algunos aspectos del Tratado de Amsterdam (18) referidos a los visados, asilo y libre circulación de personas, en los que se prevé que, en determinadas ocasiones, puedan adoptarse acuerdos en el Consejo de Ministros de la UE mediante mayoría cualificada, abandonando así la regla de la unanimidad (19). El Consejo Constitucional entiende que «el paso de la regla de la unanimidad a esta de la mayoría cualificada y al procedimiento de co-decisión en tales materias podría conducir a que se encontraran afectadas las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional*» (20). Por esta razón se

(15) Decisión 85-188 DC, de 22 de mayo, Protocolo adicional sexto al CEDH, considerandos 2 y 3. Profundiza en la misma dirección la Decisión 91-294 DC, de 25 de julio, sobre los acuerdos de Schengen, Considerandos 10-18 (*vid.* FAVOREU: *Recueil...*, págs. 224 y 455 y ss., respectivamente).

(16) Considerando 43 —LOUIS FAVOREU: *Recueil...*, págs. 501-502—.

(17) No está claro si ambos controles, ejercidos sobre la naturaleza y la importancia de las transferencias realizadas, son consecutivos o se encuentran, en alguna medida, imbricados. El Consejo Constitucional parece optar por la primera dirección apuntada en relación con las disposiciones del TUE relacionadas con la entrada y circulación de personas. Tras afirmar que desde un punto de vista material no contrarian las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional*, entiende que si las vulnera el que su adopción abandone la regla de la unanimidad —Decisión 92-308 DC, de 9 de abril, Maastricht I, Considerando 49, que puede consultarse en LOUIS FAVOREU: *Recueil...*, pág. 502—.

(18) Es legítimo pensar, tomando en consideración los términos del requerimiento presentado conjuntamente por el Presidente de la República y el Primer Ministro ante el Consejo y su intencionalidad, que si el Consejo Constitucional francés presta su atención a una cualquiera de las disposiciones TA es porque ya columbra en ella cierta disconformidad desde un punto de vista constitucional.

(19) El tránsito de la unanimidad a la mayoría cualificada se contempla en el artículo 73 O TCE (hoy 67), especialmente en sus apartados segundo, tercero y cuarto, y es aplicable a determinadas materias de las contempladas en los artículos 73 J y 73 K TCE (actualmente, artículos 62 y 63 TCE).

(20) Considerando 28. La posibilidad de que el Estado francés pueda verse vinculado por acuerdos cuyo contenido rechaza desconoce pues, *en principio*, las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional*. El matiz que se acaba de introducir encuentra su explicación en que en la Decisión Maastricht I el Consejo avaló la posibilidad de que se adoptarían acuerdos en determinadas materias relacionadas con visados por mayoría cualificada, porque solamente cabría tal posibilidad, en virtud del artículo 100 C.2 TCE (precepto derogado por el Tratado de Amsterdam), cuando se diera una situación de emergencia en un tercer país que supusiera un riesgo de súbita afluencia de nacionales de dicho país a la Co-

concluye que la autorización de ratificar el Tratado de Amsterdam debe verse precedida por la oportuna reforma constitucional.

La conclusión que parece deducirse de la lectura conjunta de las Decisiones Maastricht I y Amsterdam, incluida la de sus silencios, es que la adopción de reglamentos o directivas por mayoría cualificada del Consejo de Ministros de la UE desconoce, por lo general, las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional*, salvo que encuentren justificación en determinadas condiciones. No queda claro, por el contrario, si tales supuestos son exclusivamente los referidos a las situaciones de emergencia, como demuestra la Decisión Maastricht I, o si pueden incluirse además otros.

En todo caso, a nosotros nos interesa solamente recordar que, a la vista de la Decisión Amsterdam, el Presidente de la República, el Primer Ministro y la Ministra de Justicia presentaron un Proyecto de Ley Constitucional, de modificación del artículo 88.2 CF (21). El citado precepto constitucional, que había sido incorporado con ocasión de la Ley Constitucional 92-554 (22) señalaba que «A condición de reciprocidad, y conforme al procedimiento previsto en el Tratado sobre la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992, Francia otorgaría su consentimiento a las transferencias de competencias necesarias para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria europea, así como para el establecimiento de las normas sobre cruce de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Comunidad Europea».

La pretensión de los proponentes es suprimir el inciso final del citado precepto (ahora señalado en cursiva), y añadir un segundo párrafo que indicara que «Bajo la misma reserva y según las modalidades previstas por el Tratado sobre la Comunidad Europea, en su redacción proveniente del Tratado firmado el 2 de octubre de 1997, pueden ser consentidas las transferencias de competencias necesarias para la determinación de las reglas relativas a la libre circulación de personas y a las materias con ellas conectadas».

Aunque sería posible dar cuenta detallada de la tramitación de la revisión constitucional en este punto (23), la utilidad de tal despliegue documental no sería, quizás,

munidad (Considerando 49 —LOUIS FAVOREU: *Recueil...*, pág. 502—). Tampoco presenta especiales problemas, desde la óptica constitucional, que ciertas medidas de aplicación se aprueben a través de mayorías cualificadas del Consejo de Ministros de la UE, siempre que tengan su origen en acuerdos adoptados por unanimidad [vid. Commission des Affaires Étrangères (AN) —MICHÉL VAUZELLE—: *Le Projet de Loi Constitutionnelle modifiant l'article 88-2 de la Constitution*, A 1209, Paris, 1998, edición electrónica (www.assemblee-nat.fr/), punto I.b)]. Por último, tampoco ha censurado el Consejo Constitucional francés el nuevo artículo J.13 TUE (hoy 23), introducido a través del Tratado de Amsterdam, y que contempla la posibilidad de que un Estado pueda oponerse a la adopción de una decisión por mayoría cualificada de los miembros del Consejo de Ministros de la UE alegando relevantes motivos de política nacional.

(21) Núm. 1072, registrado el 30 de julio de 1998.

(22) De 25 de junio, *JORF* del 26 de junio, pág. 8406.

(23) Merced a la generosa información suministrada en los servidores de la Asamblea Nacional y el Senado franceses (www.assemblee-nat.fr/ y www.senat.fr/, respectivamente). Durante la misma se han realizado varios informes (son Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République (AN) —rapporteur: HENRI NALLET—: *Le Projet de Loi Cons-*

excesivamente útil. Buena prueba de ello es que el texto finalmente aprobado a través de la Ley Constitucional 99-49, de 25 de enero, no aporta ninguna novedad en relación con el presentado en el Proyecto de reforma constitucional, en lo que toca al artículo 88-2 CF.

Puede discutirse, sin embargo, si es razonable en términos jurídicos que las sucesivas profundizaciones en el proceso de integración comunitario se traduzcan en puntuales reformas constitucionales, como ocurre en Francia, cuya Constitución se remite a determinadas materias tal y como han sido consagradas en concretos Tratados internacionales.

Es verdad que esta forma de actuar conlleva la necesidad de realizar modificaciones constitucionales como consecuencia de cada nueva fase de integración europea, lo que explica que algunos autores prefieran la introducción de alguna cláusula de apertura constitucional indefinida o cláusula europea general [y, por ello mismo, válida para las futuras transferencias competenciales (24)]. Pero es igualmente cierto que ese proceder presenta también algunas ventajas, que se pusieron de manifiesto en el Informe del parlamentario Henri Nallet realizado con ocasión del Proyecto de Ley Constitucional (25). Así, permite, en primer lugar, que el soberano y sus re-

titutionnelle modifiant l'article 88-2 de la Constitution, RI 1212, París, 1998; DUE (AN) —Rapporteur: HENRI NALLET—: *La mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution et les modifications susceptibles de lui être apportées*, RI 1189, París, 1998; Commission des Affaires Étrangères (AN) —MICHEL VAUZELLE—: *Le Projet...* y Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (S) —Rapporteur: PIERRE FAUCHON—: *Projet de Loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée Nationale modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution*, RI 102, París, 1998) y un Dictamen (Commission des Affaires Étrangères (AN) —MICHEL VAUZELLE—: *Le Projet...*). La tramitación ha sido, por lo general, pacífica. El Proyecto inicial contemplaba únicamente la reforma del artículo 88-2 CF. La Asamblea Nacional propuso modificar también el artículo 88-4 CF (Pequeña Ley adoptada por la Cámara el 1 de diciembre de 1998), viéndose respaldada por el Senado, que confirmó también la nueva redacción dada por la Cámara baja al precepto constitucional (*vid.* sesión de la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación, del Sufragio Universal, del Reglamento y de Administración general celebrada el día 9 de diciembre). La reforma fue finalmente aprobada en el Congreso del Parlamento (reunión de ambas Cámaras en sesión conjunta) el 18 de enero de 1999. En el presente estudio no abordaremos los problemas formales que la reforma ha podido suscitar. Baste con recordar que, aunque algún parlamentario entendía que era preciso someter la misma a los ciudadanos a través del referéndum (éste era el caso de François Guillaume, porque en su opinión el recurso parlamentario solamente podía ser derogatorio - *vid.* Commission des Affaires Étrangères (AN): *Compte rendu* 8, sesión celebrada el miércoles 18 de noviembre de 1998—), el Presidente de la República, por motivos fácilmente comprensibles, ha optado por utilizar, como ya se ha señalado, la vía del Congreso del Parlamento.

(24) Éste es el caso de Allain Pellet, en «Le Conseil Constitutionnel, la souveraineté et les traités (à propos de la Décision du Conseil Constitutionnel du 31 décembre 1997, *Traité d'Amsterdam*)». *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel* 4 (1997), § 21. Es cierto que el autor prevé que, junto con la introducción de tal cláusula de apertura constitucional, se contemplen algunos mecanismos procesales especiales, como es someter la leyes de ratificación a unas mayorías parlamentarias cualificadas.

(25) Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République (AN) —rapporteur: HENRI NALLET—: *Le Projet...*, que puede consultarse en www.assemblee-nat.fr/.

presentantes puedan seguir de cerca el proceso de la construcción europea, consintiendo cada etapa importante, lo que es notorio desde el punto de vista del principio democrático. Asegura, en segundo lugar, que la modificación constitucional operada sea suficiente, cosa que no ocurriría, necesariamente, con una cláusula europea general, porque difícilmente podría encerrar transferencias competenciales no intuidas en el momento de su aprobación (26).

3. LA CONVENIENCIA DE REVISAR LA CONSTITUCIÓN FRANCESA: ¿HACIA UNA HOMOGENIZACIÓN CONSTITUCIONAL?

A la vista de las consideraciones realizadas hasta el momento, puede calificarse la reforma constitucional, en los aspectos ya examinados, de pacífica, como lo fue la española en 1992. Sin embargo, el constituyente francés ha reformado también el artículo 88-4 CF, que había sido introducido en su Constitución a través de la Ley Constitucional 92-554. El citado precepto constitucional señalaba que: «El Gobierno presentará a la Asamblea Nacional y al Senado, en cuanto hayan sido transmitidas al Consejo de las Comunidades, las propuestas de actos comunitarios que comprendan normas de naturaleza legislativa. Durante los períodos de sesiones o fuera de ellos se podrán votar resoluciones en el marco del presente artículo, por el procedimiento que se establezca en el Reglamento de cada una de las Cámaras».

La modificación del artículo 88-4 CF no tiene su origen en el Proyecto de Ley Constitucional promovido por el Presidente de la República, el Primer Ministro y la Ministra de Justicia, sino que trae causa del Informe elaborado por Henri Nallet en nombre de la Comisión de leyes constitucionales, de legislación y de la Administración General de la República en relación con la iniciativa de reforma constitucional (27). En el mismo se alude a la necesidad de lograr una mayor implicación del Parlamento francés en la formación del Derecho comunitario, y aunque —como ya se ha señalado— no procede en el contexto del presente estudio realizar una valoración, siquiera provisional, del nuevo artículo 88-4 CF, solamente interesa subrayar que el texto finalmente propuesto por la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de la Administración General de la República de la Asamblea Nacio-

(26) *Ibidem*, apartado III.A. Debe hacerse notar, en contra de lo afirmado por Allain Pellet, que la existencia de esa cláusula de apertura constitucional, presente en la Ley Fundamental de Bonn o en la Constitución española (artículos 24 y 93, respectivamente), no permite cualquier tipo de transferencias derivadas del ejercicio de la soberanía, como prueban la citada Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993 (que puede consultarse en castellano, en la *Revista de Instituciones Europeas* 1993/3, págs. 975 y ss.) y la Declaración de 1 de julio de 1992 de su homónimo español (*Jurisprudencia Constitucional* XXXIII, págs. 460 y ss.).

(27) Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République (AN) —rapporteur: HENRI NALLET—: *Le Projet...*

nal (28) se plasmó en los mismos términos en la Ley constitucional 99-49, de 25 de enero (29).

Lo que interesa ahora, en el presente trabajo, es realizar algunas reflexiones sobre las cada vez más enriquecedoras relaciones existentes entre el Derecho comunitario y los ordenamientos constitucionales (30). Ya en el marco de la CIG'96 Francisco Rubio Llorente sugería la posibilidad de que se examinara la conveniencia de realizar una reforma concertada de las Constituciones nacionales (31). Aunque la propuesta es audaz, y permite profundizar en lo que el mismo profesor Rubio denomina *Derecho constitucional de la integración* (32), es posible que existan otras vías que puedan conducir al mismo fin.

Desde esta perspectiva presenta evidente interés el fenómeno de mutuo enriquecimiento Derecho comunitario/ordenamientos constitucionales al que se ha aludido en el primer epígrafe del presente estudio. Allí se pusieron ejemplos de cómo ciertas experiencias nacionales se han comunitarizado (como es el estatuto del Banco Central Europeo, directamente inspirado en el Bundesbank alemán) y de cómo los Tratados comunitarios figuran hoy en algunos textos constitucionales, como son el francés (artículos 88-2 y 3) o el alemán (artículo 23.1).

Es posible que, a medio plazo, estas interacciones sean cada vez más profundas y provoquen, entonces, un acercamiento material de los textos constitucionales. Tal homogeneización será además lógica si se recuerda que la legitimidad de la Unión Europea reposa, en última medida, en los distintos Estados miembros que la conforman y la sostienen (33).

Un buen cultivo de prueba puede haber sido, precisamente, el referido a la implicación de los Parlamentos nacionales en la formación del Derecho comunitario. En esta materia hemos asistido a un continuo dialogo pendular, Derecho comunitario/ordenamientos constitucionales, que podemos recordar esquemáticamente.

Podemos situar, en primer lugar, el momento inicial de tal proceso en el control ejercido por algunos Parlamentos nacionales. Aunque es lógico residenciar en el

(28) Que fue fijado en las reuniones celebradas el miércoles 25 de noviembre y el martes 1 de diciembre de 1998.

(29) El precepto constitucional dispone ahora que «El Gobierno somete a la Asamblea Nacional y al Senado desde su transmisión al Consejo de la UE los proyectos o proposiciones de actos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea que supongan disposiciones de naturaleza legislativa. Puede también someter otros proyectos o proposiciones de actos así como todo documento que emane de una Institución de la UE. Según las modalidades fijadas por el reglamento de cada Asamblea, resoluciones pueden ser votadas, en su caso fuera del período de sesiones, sobre los proyectos, proposiciones o documentos mencionados en el párrafo anterior».

(30) *Vid. supra*, nota 8.

(31) «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», publicado en FRANCISCO RUBIO LLORENTE y MARIANO DARANAS PELÁEZ: *Constituciones de los Estados de la UE*, Ariel, Madrid, 1997, pág. XXVI.

(32) *Ibidem*, págs. XVII y ss.

(33) *Vid.* el artículo 6.3 TUE y la citada Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993.

plano nacional dicha cuestión, porque presenta una naturaleza marcadamente constitucional, sabemos sin embargo que la actuación de la Comisión especializada en los asuntos europeos del Parlamento (Folketing) danés, antecesora de la reputada Europaudvalget, había llamado a mediados de los años ochenta la atención del Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors (34).

Diversos factores, entre los que pueden contarse las presiones ejercidas por los Parlamentos nacionales, tanto en sus respectivos Estados como a través de la COSAC (35), y el impulso negociador dado en Maastricht, sitúan el siguiente momento del diálogo en la muy relevante Declaración 13 aneja al TUE. En ésta se afirma que «La Conferencia estima que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la UE» (36). La Declaración sigue afirmando, en lo que ahora nos interesa, que los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, porque los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión europea con la antelación suficiente para información (*sic*) o para que puedan ser examinadas.

La pelota se encontraba, entonces, en los Estados miembros. Y lo cierto es que en casi todos ellos se ha mejorado, de forma significativa, el funcionamiento de las distintas comisiones de los Parlamentos nacionales encargadas del seguimiento de los asuntos europeos. Especialmente interesante ha sido la gestación de los artículos 88-4 CF y 23.3 LFB. Aunque en otros países las reformas operadas no han alcanzado el mismo grado de solemnidad, se han incrementado, por lo general, las facultades parlamentarias de control referidas a la actuación europea del respectivo Gobierno. En lo que afecta a nuestro país debe recordarse la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que ha remozado en profundidad las reglas orgánicas y de funcionamiento de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para la Unión Europea (37).

Pero tales mejoras no han sido, como se ha visto al hilo del caso francés y ha ocurrido en otros muchos países, definitivas. El control ejercido por los Parlamentos

(34) Vid. FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA: *Parlamentos...*, pág. 116. Un detenido análisis del origen y la evolución, orgánica y funcional, de la misma en *ibidem*, págs. 119 y ss.

(35) Es la abreviatura francesa de la *Conferencia de Órganos Parlamentarios Especializados en Asuntos Comunitarios*, que es un foro consultivo que se celebra cada seis meses y en que participan seis miembros de los distintos Parlamentos estatales. El Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam al que se hará inmediata referencia en el texto dedica cuatro apartados (4-7) a la COSAC. Sobre el origen y la evolución de la COSAC puede consultarse FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA: *Parlamentos...*, págs. 67 y ss. y 190 y ss.

(36) Aunque el germen de esta Declaración se encontraba en las Conclusiones del Consejo de Dublín de 1990.

(37) BOE 120, de 20-V-1994, RCL 1994\1393. Han examinado la regulación y el funcionamiento de esta Comisión parlamentaria MANUEL CIENFUEGOS MATEO: «La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios», *Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas*, D-27 (1997), esp. págs. 33-69; JOSÉ LUIS MARCUELLO MORENO: «La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho Comunitario: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, 141, 1996 y el autor de estas líneas en *Parlamentos...*, págs. 148 y ss.

nacionales sobre la actuación europea del Gobierno no ha sido, por lo general, satisfactorio. De ahí que nuevamente se haya tratado la cuestión en el marco de la CIG'96, y se haya introducido un importante Protocolo en el Tratado sobre la *Función de los Parlamentos nacionales*.

Tras recordar «que el control que realiza cada Parlamento nacional de la actuación de su propio Gobierno con respecto a las actividades de la Unión depende de la organización y prácticas constitucionales propias de cada Estado miembro», las Altas Partes Contratantes expresan su deseo de «impulsar una mayor participación de los Parlamentos en las actividades de la UE e incrementar su capacidad para manifestar su opinión en aquellos asuntos que consideren de especial interés» (38).

No es descabellado suponer que a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam le seguirán reformas, más o menos rápidas, relacionadas con la organización y el funcionamiento de las comisiones para los asuntos europeos de los Parlamentos nacionales. De hecho, hemos examinado, a lo largo de las páginas del presente trabajo, una nueva manifestación o respuesta nacional: la reforma del artículo 88-4 CF, que provocará con toda seguridad una nueva revisión de los reglamentarios parlamentarios de la Asamblea Nacional y del Senado (39).

A la vista de las consideraciones planteadas hasta ahora pueden suscitarse algunos interrogantes, unos directamente imbricados con el presente estudio y otro que supera sus pretensiones.

En relación con los primeros puede cuestionarse cuándo acabará este permanente diálogo Tratados comunitarios en lo referido a la participación de los Parlamentos nacionales en la formación del Derecho comunitario derivado, y si se producirá en algún momento una profunda homogeneización en las distintas normas nacionales que establecen los procedimientos de control parlamentario conectados con la actuación europea del Gobierno (40).

(38) Para ello se establecen, en lo que interesa en el contexto del presente trabajo, los siguientes apartados: «1. Todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones) se transmitirán puntualmente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. 2. Las propuestas legislativas de la Comisión, definidas por el Consejo de conformidad con el artículo 151 TCE [hoy 207], estarán disponibles con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por *sic* que su Parlamento nacional las reciba en la forma adecuada. 3. Entre el momento en que la Comisión presente al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta de una medida que deba adoptarse en virtud del Título VI TUE en todas sus versiones lingüísticas y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo para que éste decida al respecto bien un acto, o bien una posición común, de conformidad con los artículos 189.B o 189.C [hoy artículos 251 y 252 TCE], deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia, debiendo mencionarse éstos en el acta o la posición común».

(39) Aunque todavía no se ha realizado dicha reforma de los reglamentos parlamentarios, ciertas transformaciones se han producido como consecuencia de la Circular relativa a la aplicación del artículo 88.4 CF que el Primer Ministro ha remitido el 13 de diciembre de 1999 a los Secretarios de Estado (cuyo texto, así como el de los importantes anexos que la acompañan, puede consultarse en <http://www.se-nat.fr/europe/circulaire.rtf>).

(40) Por poner solamente un ejemplo relevante en la materia puede recordarse que aunque en casi

Hasta que eso ocurra, si es que acontece en algún momento, se plantea otro interrogante más inmediato y cercano, referido a la conveniencia de revisar las principales normas orgánicas y funcionales de la Comisión Mixta para la Unión Europea creada en el seno de las Cortes Generales. Si se opta por la afirmativa, será preciso determinar, además del contenido material de la reforma, si se quiere dar o no cobertura constitucional a la Comisión Mixta (41).

Pero se señalaba que también pueden suscitarse alguna pregunta que trasciende de la materia tratada en el presente trabajo, como es si puede seguirse (e incluso propiciarse) este mismo dialogo Derecho comunitario/ordenamientos constitucionales en otras materias. Quizás por esta vía podría conseguirse, por ejemplo, una homogeneización a medio plazo de los distintos catálogos constitucionales de derechos fundamentales. Es posible que tal homogeneización permita a su vez con el tiempo el establecimiento de un catálogo en los Tratados que determine cuáles son los derechos fundamentales comunitarios, dando fin a una cuestión debatida desde hace más de treinta años (42).

Puede cuestionarse en estos casos la legitimidad de los Gobiernos para negociar aspectos que, en buena medida, tienen naturaleza constitucional, como ocurre con el citado Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales. Puede discutirse también la efectividad de las disposiciones constitucionales introducidas en los Tratados, que no han evitado en ocasiones que hechos acaecidos posteriormente en un Estado miembro hayan matizado su contenido o alcance (43). Pero tales disfuncio-

todos los Parlamentos nacionales bicamerales han optado por la creación de sendas Comisiones (o Delegaciones) en cada una de las Asambleas, en Irlanda y en España se ha preferido instaurar una Comisión Mixta. Ambas soluciones plantean problemas; la primera, porque pueden producirse mandatos de negociación o resoluciones contradictorias entre una y otra Cámara; la segunda, porque en las Comisiones Mixtas se desdibujan las especificidades de una y otra Asamblea, especialmente en los Estados en los que, como el nuestro, se ha diseñado en la Constitución un bicameralismo desigual o imperfecto. Este problema ha sido abordado por el autor de estas líneas con más detalle en *Parlamentos...*, págs. 105 y ss. y 196 y ss.

(41) Si se dota a la Comisión Mixta de las facultades precisas para controlar eficazmente la actuación del Gobierno en el Consejo de Ministros de la UE puede ser conveniente conferir realce constitucional a la misma (*ibidem*, epígrafe 4.3).

(42) La cuestión es, sin embargo, más compleja porque muy posiblemente los derechos fundamentales comunitarios no tengan ni un contenido ni un alcance asimilable al que presentan en el plano constitucional, dada las especiales características que presenta la Unión Europea. En todo caso, en el momento de corregir las pruebas de este trabajo, una comisión, presidida por el europarlamentario español Méndez de Vigo, está elaborando un proyecto de Catálogo de derechos fundamentales comunitarios.

(43) La Resolución sobre la UEM, aprobada por el Bundestag alemán el 2 de diciembre de 1992 declara que el paso a la tercera fase de la UEM solamente se realizará si se ha obtenido un voto favorable de la Cámara, como efectivamente ha ocurrido (*vid.*, ahora, ARNOLD RAINER: «L'Union monétaire européenne et la Constitution allemande», *Revue du Droit Public*, 3, 1998, págs. 649-657). Mayores problemas ocasionó que el primer referéndum danés en relación con el Tratado de la UE, celebrado el 2 de junio de 1992, no prosperara; entre ellos, provocó que en el Consejo de Edimburgo de 12 de diciembre del mismo año se aprobara la Decisión de los Jefes de Estado y de Gobiernos, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el TUE. Aunque la

nes, aunque posibles, no permiten desechar, por sí solas, este ingenioso mecanismo de homogeneización constitucional utilizado en Maastricht y retomado en Amsterdam.

misma no modifica el Tratado de Maastricht, si que profundiza en algunas exenciones que para dicho país contemplara el TUE, y confirma además la interpretación que Dinamarca hace de algunas de sus disposiciones. Los datos referidos a la crisis danesa se extraen, por ejemplo, de JAVIER DíEZ-HOCHLEITNER y CARMEN MARTÍNEZ CAPDEVILA: *Derecho comunitario europeo: Tratados y otros textos anotados. Jurisprudencia básica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pág. 311.