

Francia y el debate sobre el futuro de la UE*

Olivia Tambou

Mâitre de conférences en Derecho público. Universidad de Angers

SUMARIO

- I. LA CREACIÓN DE UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS NACIÓN–1. *El debate conceptual*–2. *Su concreción en las propuestas de los representantes franceses*–A) La propuesta franco-alemana sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea–B) Las propuestas más sectoriales
 - II. LA ADOPCIÓN DEL FUTURO TRATADO CONSTITUCIONAL–1. *Las implicaciones en Francia*–A) Las implicaciones constitucionales–B) Las implicaciones administrativas–2. *La emergencia de un proceso de constitucionalización*
-

* Traducción a cargo de las Profesoras Carmen Martínez Capdevila, Irene Blázquez Navarro y Ángeles Mazuelas. Este trabajo se cerró el 20 de marzo 2003.

La integración comunitaria vive continuos avances. Por eso, aludir al debate sobre el futuro de la Unión Europea requiere precisar, desde un principio, de qué debate se pretende hablar. Desde el año 2000 en Francia el debate sobre el futuro de la Unión Europea ha vivido cuatro fases. Vistas en perspectiva, cada una de estas etapas parece incardinarse dentro de un amplio proyecto de conjunto tendente a marcar un salto cualitativo en la integración comunitaria.

El discurso pronunciado por Joschka Fischer el 12 de mayo de 2000 constituye, sin lugar a dudas, el punto de arranque de esta amplia reflexión. Si las palabras del Ministro alemán de Asuntos Exteriores tuvieron eco en el conjunto de los Estados¹, del otro lado del Rin ciertamente tuvieron un significado especial. La simbología del lugar, del hombre y del momento no pasará desapercibida a la Historia. Pronunciado en Berlín, capital de la Alemania reunificada, por un político representativo de la nueva generación de alemanes, a pocos días del cincuenta aniversario de la Declaración de Robert Schuman, en el discurso de Joschka Fischer cabe apreciar la voluntad de hacer renacer el eje franco-alemán como motor de la integración comunitaria². La respuesta a esta «mano tendida» se produjo en el momento de la conmemoración de otro aniversario, el del Tratado de Versalles, en enero de 2003. Esta fecha simbólica fue, en efecto, la escogida por los dos Estados miembros para difundir, más allá de sus primeras propuestas sectoriales conjuntas³, una propuesta general sobre la arquitectura institucional de la Unión.

En paralelo con este primer debate, centrado alrededor del relanzamiento real o artificial del eje franco-alemán⁴, se abrió en Francia, con ocasión de la firma del Tratado de Niza, un segundo debate sobre el futuro de la Unión Europea. Se cumplía así con lo establecido en la declaración núm. 23 rela-

¹ V. C. JOERGES, Y. MENY y J. H. H. WEILER (eds.): *What Kind of Constitution for what Kind of Polity?*, Responses to Joschka Fischer, European University Institute-Harvard Law School, 2000 (<http://www.iue.it/RSC/symposium>).

² V. J. L. ARNAUD: *Les Français et l'Europe: L'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française*, Notre Europe, Etudes et Recherches, núm. 10, julio 2000 (<http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud10fr.pdf>).

³ Las propuestas sectoriales fueron tres: una sobre la política de seguridad, hecha en Praga el 21 de noviembre de 2002; otra sobre las cuestiones de justicia y asuntos de interior, de 27 de noviembre de 2002; y, la tercera sobre la gobernanza económica, de 20 de diciembre de 2002. En relación con el conjunto de las propuestas franco-alemanas, v. <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/actu.asp?DOS=31382>.

⁴ V. J. L. SAURON: *La construction européenne selon le Chancelier Schröder ou les ratés du dialogue franco-allemand*; J. L. BOURLANCES: *L'Union dans la divergence*, Le Figaro, 7 de febrero 2003; J. QUATREMER: *La France et l'Allemagne, en bisbille sur la future Constitution de l'Europe*, Libération, 14 de enero 2003; Ch. GRANT: *The return of Franco-German dominance*, Bulletin CER, núm. 28 (http://www.cer.org.uk/articles/28_grant.html).

tiva al futuro de la Unión, aneja a dicho Tratado. La organización de este debate nacional, que se desarrolló entre abril y noviembre de 2001, fue fruto de una iniciativa conjunta (la cohabitación obliga) del Presidente de la República y del Primer Ministro. Oficialmente, el propósito era doble: «por una parte, invitar al mayor número posible de ciudadanos a reflexionar y a pronunciarse acerca del futuro de la construcción europea; por otra, informar al Presidente de la República y al Primer Ministro, en tiempo útil de cara al Consejo Europeo de Laeken, sobre las expectativas de los ciudadanos franceses y sobre el grado de apertura en relación con un eventual relanzamiento de la integración europea»⁵. Un grupo presidido por Guy Braibant fue el encargado de asegurar la coherencia de las discusiones y de presentar una síntesis de las mismas. En la práctica, este debate sirvió, sobre todo, para legitimar el recurso a una Convención como método para preparar el texto del futuro Tratado. Así lo demuestran la elección de Guy Braibant, representante del Gobierno francés en la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y los cuestionarios que sirvieron de base para el debate.

La creación de la Convención sobre el Futuro de la Unión Europea, en febrero de 2002, marcó el inicio de un tercer debate, en esta ocasión, a escala europea. En su discurso de inauguración, el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, manifestó cuál era su prioridad: intentar redactar un «Tratado Constitucional». La Convención ha contado con 105 miembros, entre los cuales figuran trece franceses⁶.

La amplitud del debate en y alrededor de la Convención eclipsó, durante un tiempo, el debate a escala nacional. En diciembre de 2002, el Primer Ministro Jean Pierre Raffarin decidió relanzar estas discusiones, organizando en Francia un segundo debate, que se articuló a través de encuentros y de foros temáticos sobre Europa⁷. Al mismo tiempo, el Gobierno constituyó en su entorno dos grupos de trabajo, encargados de contribuir a la preparación de las posiciones francesas en el seno de la Convención⁸. Este

⁵ Sobre este debate, v. *Ensemble dessinons l'Europe*, Informe al Presidente de la República y al Primer Ministro, Grupo «Debate sobre el futuro de Europa», La documentation française, noviembre 2001 (<http://www.france.diplomatie.fr/avnier/rapport.pdf>).

⁶ Los representantes del Gobierno francés son Dominique de VILLEPIN, Ministro de Asuntos Exteriores, y Pascale ANDREANI, Secretaria General de la Secretaría General para la Cooperación Interministerial; los representantes del Parlamento son, por la Asamblea Nacional, Pierre LEQUILLER, Presidente de la Delegación para la Unión Europea, y Jacques FLOCH, miembro de esta misma Delegación; los representantes del Senado son Hubert HAENEL, Presidente de la Delegación para la Unión Europea, y Robert BADINTER; los miembros franceses del Parlamento Europeo son Alain LAMASSOURE (PPE/DE), Pervenche BÈRES (PSE), Olivier DUHAMEL (PSE), William ABITOL (EDD); Claude GRANUT, como representante del Comité de las Regiones, tiene el estatuto de observadora; por último, los dos franceses restantes son el comisario Michel BARNIER y el Presidente Valéry GISCARD D'ESTAING.

⁷ V. <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=38355>.

⁸ Se trata del grupo de reflexión presidido por Pierre MOSCOVICI, antiguo Ministro delegado para Asuntos Europeos bajo el Gobierno de Lionel JOSPIN, y adscrito al Ministro

OLIVIA TAMBOU

cuarto debate ha tenido por objeto preparar a Francia para la adopción del futuro Tratado Constitucional y «sensibilizar a los franceses ante los nuevos hitos europeos».

Las discusiones fragmentarias organizadas en Francia a lo largo de los últimos dos años han dado finalmente paso a debates continuos e interdependientes sobre la Unión Europea. Uno de los primeros rasgos originales de este proceso reside en el carácter multiforme de los referidos debates, que se desarrollan a nivel nacional y a nivel europeo, en el seno de la Convención. Los representantes franceses presentes en este último foro se encargan de garantizar la conexión entre los dos niveles aludidos.

En Francia, el debate nacional fue inicialmente concebido de manera no concentrada. El debate de 2001 dio lugar a distintos foros temáticos a escala nacional, a veinte foros regionales organizados por los Prefectos de las Regiones de toda Francia (incluidas las Regiones de Ultramar) y a una veintena de foros departamentales; se organizó igualmente la participación de los franceses residentes en el extranjero⁹. El segundo debate nacional sobre el futuro de Europa, lanzado en diciembre de 2002, sigue un enfoque descentralizado. Para el año 2003 se han programado, en distintas ciudades francesas, foros temáticos y encuentros sobre Europa. Todos estos encuentros posibilitan un intercambio de opiniones entre la sociedad civil y los representantes políticos locales, nacionales y europeos. El empleo masivo de internet ilustra igualmente el carácter multiforme de las discusiones en marcha¹⁰.

El notable grado de apertura constituye otra particularidad del debate actual. En él participan de forma activa los parlamentarios nacionales, la sociedad civil y los países candidatos¹¹. Las reuniones descentralizadas que se están celebrando en Francia están permitiendo, por vez primera, que, más allá de las tradicionales élites asociativas, individuos interesados en la construcción europea expresen sus puntos de vista. Los jóvenes (universitarios o estudiantes de bachillerato) están particularmente presentes. El debate fran-

de Asuntos Exteriores, Dominique de VILLEPIN (v. <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/actu.asp?DOS=30537>), y de un grupo de trabajo compuesto por profesores de Derecho constitucional comparado y de Derecho comunitario, adscrito a la Sra. LENOIR, Ministra delegada para Asuntos Europeos (v. <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=32740>).

⁹ Desde el punto de vista metodológico, fue un cuestionario elaborado por el Grupo «Debate sobre el futuro de Europa» el que sirvió de base para las discusiones. En ciertos casos, la celebración del foro fue precedida de medias-jornadas de talleres abiertos al conjunto de los sectores interesados y anunciados en la prensa local.

¹⁰ Se han constituido tres foros: uno en la página web de la Presidencia de la República, otro en la página de la Asamblea Nacional y un tercero en la página Fuentes de Europa. Para un resumen de las contribuciones, v. el informe *Ensemble dessinons l'Europe*, cit., pp. 156 ss.

¹¹ Para un análisis de esta originalidad con respecto a la anterior Convención, v. F. DELOCHE-GAUDEZ: *Quelles difficultés rencontre la nouvelle Convention européenne?*, Notre Europe, Nota de 12 de junio 2002 (<http://www.notre-europe.asso.fr/pages/NoteDeloche1.htm>).

cés sobre el futuro de la Unión demuestra asimismo la implicación sistemática de los representantes de los países candidatos en los diferentes encuentros organizados. Además, de manera concomitante al relanzamiento del debate sobre el futuro de la Unión Europea, el Gobierno de Jean Pierre Raffarin ha lanzado una importante campaña de información sobre la ampliación y los países candidatos.

¿Cómo analizar la naturaleza de este amplio debate sin precedentes? Aunque no cabe afirmar la creación de una opinión pública europea, aquél parece haber contribuido a la «emergencia en Francia de un espacio de debate público sobre Europa»¹², algo que conviene no minusvalorar, toda vez que «la europeización de los públicos nacionales puede considerarse como la primera piedra para la construcción de una opinión europea transnacional»¹³.

El debate sobre el futuro de Europea tiene, con todo, ciertas sombras. En primer lugar, la celebración de los encuentros no prejuzga su calidad. La generalidad y la banalidad de los temas abordados en ciertos forums han podido ser hasta desconcertantes. La síntesis del primer debate nacional francés pone también en evidencia algunos aspectos criticables de la organización, tales como la falta de preparación de las reuniones o la ausencia de tiempo para que los participantes pudieran responder o aportar sus contribuciones. Así vistos, los debates constituirían más una campaña de información pedagógica sobre la Unión Europea que un ejercicio de gobernanza o de democracia participativa.

Existe también el riesgo de que estos encuentros reflejen una realidad deformada. En efecto, las reuniones han atraído esencialmente a personas favorables a la integración comunitaria, mientras que las corrientes euroescépticas apenas si se han manifestado. Además, el tratamiento mediático y la politización de los encuentros no siempre han sido satisfactorios. En este sentido, la prensa se ha hecho eco, fundamentalmente, de la postura de los responsables políticos ante determinadas preocupaciones nacionales o locales.

En este contexto, hablar de Francia y del debate sobre el futuro de la Unión supone intentar comprender las posturas francesas en el debate sobre este tema. A pesar de su diversidad, las posiciones de los representantes franceses pueden resumirse en el deseo de crear una «Federación de Estados nación». El presente trabajo definirá esta «Federación de Estados nación» (I) y, en un segundo momento, tratará, de forma prospectiva, de ciertas cuestiones que suscita la adopción del futuro Tratado Constitucional en Francia (II).

¹² Informe citado, Grupo Braibant, p. 32.

¹³ Ch. LANDFRIED: *Vers un Etat constitutionnel européen*, en R. DEHOUSSE (ed.): *Une Constitution pour l'Europe*, Presse universitaire de Sciences Po, Paris, esp. p. 95.

I. LA CREACIÓN DE UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS NACIÓN

Aunque la paternidad del concepto de Federación de Estados nación se atribuye de forma unánime a Jacques Delors, lo cierto es que en la actualidad este vocablo es utilizado tanto por la derecha¹⁴ como por la izquierda¹⁵ para indicar la naturaleza que desean atribuir a la futura Unión Europea. Una parte de la doctrina jurídica francesa ha acogido también favorablemente el empleo de esta nueva terminología¹⁶. El uso de la referida expresión, que reúne dos conceptos considerados tradicionalmente antinómicos, ha sido objeto de un debate conceptual (1). Más allá de lo que es la discusión puramente teórica, la propuesta franco-alemana retoma el término de Federación de Estados nación, precisando su contenido. El examen de las propuestas en las que están implicados actores franceses permite, de este modo, definir mejor lo que podría ser esta Federación de Estados nación (2).

1. El debate conceptual

Desde el punto de vista francés, el concepto de Federación de Estados nación se propone como una vía, alternativa a la Federación y a la Confederación, para la integración europea.

Como toda creación, esta expresión ha tenido defensores y detractores. El debate conceptual se ha centrado en determinar si se trataba realmente de un «nuevo animal»¹⁷, de una «fórmula cajón de sastre que da cabida de forma vergonzosa a términos contrarios»¹⁸ o, incluso, de un «aporía, una figura estilística basada en la contradicción lógica, que conduce a un *impasse*»¹⁹.

La fórmula podría definirse sintéticamente como la propuesta de un nuevo tipo de organización política, en la que la soberanía se encuentra repartida entre la Federación y los Estados miembros, sin que por ello éstos pierdan

¹⁴ Jacques CHIRAC retomó esta expresión especialmente en su discurso del 6 de marzo de 2002, pronunciado en Estrasburgo ante el Parlamento Europeo (<http://www.clysee.fr/europe/debat/index.htm>).

¹⁵ Lionel JOSPIN y Pascal LAMY se apropiaron de esta expresión. Cf. P. LAMY y J. PISANI-FERRY: *L'Europe de nos volontés*, Notes de la Fondation Jean-Jaurès, núm. 27, enero 2002, 138 págs., esp. pp. 75 ss. (<http://193.45.254.92/bdd/doc/notes27.pdf>); v. asimismo Crónica núm. 23, Delegación socialista francesa en el Parlamento Europeo (<http://www.d-s-f.net/article.php?id=433>).

¹⁶ V. V. CONSTANTINESCO: *Europe fédérale ou fédération d'Etats-Nations?*, en R. DEHOUSSE (ed.), *Une Constitution pour l'Europe*, op. cit., pp. 115-147; J. L. QUERMONE: *L'Europe en quête de légitimité*, esp. pp. 93 ss.; J. P. JACQUE: *Back to Philadelphia*, RMC, 2002, pp. 661-669, esp. pp. 662 ss. Para una severa crítica a esta noción, v. Ch. LEBEN: *Fédération d'Etats-Nations ou Etat fédéral?*, Harvard Jean Monnet Working Paper, núm. 7/00 (<http://www.jeanmonnet-program.org/papers/00/00f0301.html>).

¹⁷ Ch. LEBEN: op. cit., p. 85.

¹⁸ P. LAMY y J. PISANI-FERRY, op. cit., pp. 75 ss.

¹⁹ V. CONSTANTINESCO, op. cit., p. 141.

su carácter estatal ni aquélla se convierta en Estado. Para poder abordar este nuevo concepto con cierta serenidad hay, pues, que cuestionar dos postulados fuertemente anclados en la teoría jurídica francesa, como son: la indivisibilidad de la soberanía y el carácter necesariamente estatal de una Federación.

Para rebatir estos postulados se invocan los trabajos de Olivier Beaud²⁰ y la experiencia americana²¹. El primer autor vuelve sobre el concepto de Federación para proponer una definición que engloba la integración comunitaria. Inspirándose en los trabajos de Carl Schmitt, Olivier Beaud considera que la Federación es «una entidad política fruto de una Unión de Estados»²². La Federación, por una parte, y los Estados miembros, por otra, tendrían una existencia política específica. Según esta nueva lectura, «la Federación se caracteriza por la coexistencia de dos poderes sobre un mismo territorio»²³. La aproximación propuesta por este autor convierte en obsoleta la distinción entre Federación y Confederación, que, según la doctrina clásica, depende de la naturaleza de las entidades federadas. Soslaya igualmente la oposición clásica entre Tratado y Constitución. La posición de Olivier Beaud refleja la renovación de una doctrina francesa, que intenta emanciparse de una concepción demasiado absoluta de la soberanía, incapaz de reflejar las interdependencias de la sociedad postmoderna²⁴.

El análisis de la historia constitucional americana ha sido igualmente explotado para fundamentar el concepto de Federación de Estados nación. Se ha subrayado que la transformación de Estados Unidos en un Estado federal fue el resultado de un largo proceso. En un estadio intermedio, los Estados Unidos habrían conocido una especie de Federación de Estados nación, es decir, un reparto de la soberanía entre los Estados periféricos y la Federación. La afirmación posterior del Estado federal de los Estados Unidos habría sido el resultado de una centralización impuesta por la Guerra de Secesión y por la obra del Tribunal Supremo.

Si la aproximación teórica a la noción de Federación de Estados nación puede parecer seductora, hay que confesar que los primeros planteamientos

²⁰ V. *Note pour une théorie constitutionnelle de la fédération*, en *Fédéralisme et souveraineté*, RDP, 1998 p. 83.

²¹ V. L. CATA BACKER: *The extra-national State: American Confederate federalism and the European Union*, Columbia Journal of European Law, Spring 2001, pp. 173-240; L. DíEZ-PICAZO: *Les pièges de la souveraineté*, R. DEHOUSSE (ed.), *Une Constitution pour l'Europe*, op. cit., pp. 39 ss.

²² O. BEAUD: *Propos sceptique sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel*, en A. AUER y J. F. FLAUS (eds.): *Le référendum européen*, Bruylant, Bruselas, 1997, p. 165.

²³ Op. cit., p. 88.

²⁴ Para una ilustración un poco diferente de la nueva aproximación francesa a la soberanía, v. F. CHALTIÉL: *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne. L'exemple français*, *Recherches sur la souveraineté de l'Etat membre*, LGDJ, Paris, 2000.

OLIVIA TAMBOU

de esta Federación no han conseguido demostrar, de manera satisfactoria, la realidad del nuevo concepto.

Así, la propuesta de Federación de Estados nación hecha por el Presidente Jacques Chirac ponía el acento más en el mantenimiento del Estado nación que en las particularidades de la Federación. Esta aproximación defensiva a la Europa de los Estados nación, sin duda, responde, en gran medida, al contexto político nacional de campaña presidencial, una campaña en la que las cuestiones relativas a la seguridad ocuparon un lugar de primer orden. El principal inconveniente de la fórmula de Chirac, se ha llegado a decir, «es que parece consagrar la inmutabilidad de los Estados nación» y que su única aportación es el rechazo abierto de la Europa de las Regiones²⁵. Aunque por primera vez se rompía el tabú y se hablaba en Francia de Federación, lo cierto es que este cambio de palabras aún no traducía un cambio real de ideas.

La propuesta de «Föderation» (y no ya de «Bundestaat») de Joschka Fischer, por su parte, ha podido ser aproximada conceptualmente a la de Federación de Estados nación. Sin embargo, el planteamiento del Ministro de Asuntos Exteriores parece bastante más federal que la posición francesa. A este respecto, es significativo que cuando la Corte Constitucional alemana se reafirmó como guardiana de la idea constitucional definiera la Comunidad como un «Staatenverbund»²⁶, es decir, como una «asociación de Estados». La diferencia semántica del concepto alemán de «Föderation» con respecto al de «Staatenverbund» refleja una nueva aproximación.

El «estatomorfismo» reinante a un lado y al otro del Rin parece haber sido parcialmente superado en la reciente propuesta franco-alemana sobre la arquitectura institucional de la Unión. Este texto intenta concretar el concepto de Federación de Estados nación, operando un compromiso real entre las dos tesis tradicionalmente defendidas por cada uno de estos Estados: la tendencia intergubernamental de Francia y la inclinación hacia el federalismo de Alemania.

2. Su concreción en las propuestas de los representantes franceses

Las propuestas realizadas por los representantes franceses pueden, en virtud de su objeto, dividirse en dos grupos. El primero estaría integrado por la propuesta franco-alemana sobre la arquitectura institucional de la Unión europea, que presenta una visión de conjunto de la futura Unión (A). En el segundo bloque se situarían otras propuestas más sectoriales formuladas por los representantes franceses (B).

²⁵ V. V. CONSTANTINESCO: *op. cit.*, p. 143.

²⁶ V. Tribunal Constitucional Federal Alemán, decisión de 12 de febrero de 1993. Para un comentario a la misma, v. nuestra tesis, *Les rapports entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques français et allemand*.

A) *La propuesta franco-alemana sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea*

La propuesta franco-alemana sobre la arquitectura institucional de la Unión, hecha pública el 15 de enero de 2003, es un texto sintético, estructurado en seis puntos²⁷, que van precedidos de una especie de preámbulo. Este texto introductorio deja constancia de la voluntad de los dos Estados de «aprobar una reforma de las instituciones que responda a tres exigencias: claridad, legitimidad, eficacia». Incluye además otros dos elementos. Por una parte, recuerda, de manera sucinta, determinadas cuestiones sobre las que parece haber acuerdo en la Convención: la atribución de una personalidad jurídica única a la Unión, la inserción de la Carta de Derechos Fundamentales en la futura Constitución, el fin de la actual organización en pilares y la necesidad de establecer una delimitación mejor entre las competencias de la Unión y las de los Estados miembros, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y de subsidiariedad. Por otra parte, anuncia el espíritu que anima las propuestas que los dos Estados efectúan en este documento. En este sentido, la pareja franco-alemana pretende defender la idea de una «Federación de Estados nación», que descansa sobre un reforzamiento del triángulo institucional. En otras palabras, frente a las opciones federal e intergubernamental, presentan una tercera vía: la del método comunitario. Tomada en su conjunto, la propuesta contiene una reflexión sobre la cuestión central del gobierno europeo (a) y sobre la cuestión conexa del papel de los parlamentos (b).

a) La cuestión central del Gobierno europeo

Las primeras reacciones al documento franco-alemán se centran en la propuesta relativa a la instauración de una presidencia bicéfala. En realidad, el texto adoptado por los dos Estados miembros propone una solución al debate acerca de las presidencias (i) y sugiere un conjunto de medidas concretas para racionalizar el gobierno europeo (ii).

i. Una solución al debate acerca de las presidencias

Antes de analizar la solución propuesta, puede ser útil recordar brevemente los términos de este debate. El punto de partida de estas discusiones lo constituye la necesidad de reformar el Consejo Europeo. Creado de manera informal en 1974, el Consejo Europeo ha visto aumentar progresivamente su papel y sus competencias²⁸, sin que se contemplara ninguna modificación profunda en su modo de funcionamiento. Desde el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, ha habido varios intentos de racionalización de esta institución. El último, desde un punto de cronológico, tuvo lugar en

²⁷ 1. El Consejo Europeo, 2. La Comisión Europea, 3. El Parlamento Europeo. 4. El Consejo de Ministros, 5. La acción exterior de la Unión Europea, 6. Los Parlamentos nacionales.

²⁸ Sobre el conjunto de esta cuestión, v. Ph. de SCHOUTHEETE y H. WALLACE: *Le Conseil européen*, Notre Europe, Etudes et Recherches, núm. 19, septiembre 2002 (<http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud19-fr.pdf>).

el Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002²⁹. Allí se decidió crear un nuevo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, encargado, entre otras cosas, de preparar las reuniones del Consejo Europeo. Con todo, estos correctivos no parecen suficientes. En particular, a la vista de la ampliación en ciernes, uno de los temas que se cuestiona es el mantenimiento de las presidencias rotatorias.

La idea de una presidencia de la Unión Europea responde asimismo a la necesidad de personificar a Europa, tanto en el interior como en el exterior.

En este contexto, se han formulado varias propuestas, que intentan responder a la cuestión de saber quién, dentro del Consejo, la Comisión o el Consejo Europeo, debería encarnar la presidencia de la Unión³⁰.

La denominada «propuesta ABC», por haber sido sostenida por José M^a Aznar, Tony Blair y Jacques Chirac, implicaba la elección de un Presidente de la Unión por el Consejo Europeo para un período de dos años y medio o de cinco años. Alemania era partidaria, en cambio, de un sistema en el que el Presidente de la Comisión se situara a la cabeza de la Unión.

La propuesta de Pierre Lequiller, Presidente de la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional y miembro de la Convención, consiste en la creación una presidencia única³¹. El Presidente de la Unión se colocaría a la cabeza del Consejo Europeo, del Consejo permanente de la Unión y de la Comisión. Este Presidente sería elegido por el Consejo Europeo y tendría un mandato, no renovable, de cinco años. Su elección se haría por doble mayoría, de Estados y de población. La persona en cuestión sería posteriormente investida por un Congreso compuesto, en una tercera parte, por representantes del Parlamento Europeo y, en sus dos terceras partes, por representantes de los Parlamentos nacionales. El Presidente sería responsable ante el Consejo Europeo y ante el Parlamento. Esta figura tendría una función de impulso y dirección del Ejecutivo y asumiría también un papel de «piloto de la diplomacia europea». Finalmente, para asegurar su independencia, carecería de derecho de voto tanto en el seno de la Comisión como en el del Consejo Europeo.

Por su lado, Robert Badinter, senador miembro de la Convención, ha sugerido un sistema intermedio, en el cual el Presidente permanente de la Unión es elegido por el Consejo Europeo y aprobado por el Parlamento Europeo para un período de cinco años³². Este Presidente sólo tendría, sin embargo, una función simbólica y moral. El papel central del Ejecutivo co-

²⁹ V., en especial, los anexos 1 y 2 de las conclusiones de la Presidencia.

³⁰ Sobre el conjunto de esta cuestión, v. J. L. QUERMONNE: *La question du gouvernement européen*, Notre Europe, Etudes et Recherches, núm. 20, noviembre 2002, esp. pp. 17 ss. (<http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud20-fr.pdf>).

³¹ V. Un presidente para Europa (doc. CONV 320/02) (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00320f2.pdf>).

³² V. su proyecto de Constitución europea (*Une Constitution européenne, Fayard, 2002*) en particular, los artículos 73 ss.

rrespondería a un Primer Ministro, elegido por el Consejo Europeo para cinco años e investido por el Parlamento Europeo. Este Primer Ministro dirigiría la Comisión y presidiría el Consejo de Ministros.

Por último, debe recordarse la propuesta recogida en el informe Penélope³³, que preconiza igualmente la unión de la presidencia del Consejo y de la Comisión. El Consejo Europeo se concebiría como una formación particular del Consejo de la Unión Europea y su presidencia mantendría su actual carácter rotatorio.

Frente a las propuestas examinadas hasta el momento, que se caracterizan por defender la fusión de ambas presidencias, la propuesta conjunta franco-alemana aboga por instaurar una presidencia bicéfala: de un lado, un Presidente del Consejo Europeo, elegido por mayoría cualificada y que permanecería en su cargo cinco años o dos años y medio renovables; del otro, un Presidente de la Comisión, elegido por el Parlamento Europeo, por mayoría cualificada de sus miembros, y aprobado a continuación por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada. Una vez designado por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión debería nombrar a los comisarios. Para que la Comisión pudiese entrar en funciones, el colegio de comisarios debería obtener la aprobación del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, según las mismas mayorías anteriormente señaladas.

Comparado con el sistema actual, el procedimiento de nombramiento del Presidente de la Comisión se invertiría, ya que la primera designación correspondería al Parlamento Europeo. Esta concesión de Francia al Gobierno alemán tiende a reforzar el papel del Parlamento Europeo y a aumentar la legitimidad de la Comisión. En contrapartida, la Comisión se convierte en responsable tanto ante el Consejo Europeo como ante el Parlamento Europeo. Por lo demás, la propuesta reafirma los poderes actuales de la Comisión; así, confirma su derecho de iniciativa legislativa y su función de guardiana de los Tratados y del interés general comunitario. Dos son las mejoras previstas con respecto a esta institución: la intensificación de su papel en la vigilancia del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento y la mejora de sus poderes de ejecución. Se fomenta también la presidencialización de la Comisión. Para finalizar, pese a que no se aborda la cuestión de la composición de esta institución, en la propuesta se sugiere la posibilidad de distinguir entre comisarios con carteras sectoriales y comisarios que tendrían asignadas misiones específicas.

Por lo que concierne al Presidente del Consejo Europeo, sus funciones serían dos. Por una parte, preparar, presidir y animar los trabajos de esta institución y velar por la ejecución de sus decisiones; por otra, asumir la representación internacional de la Unión. En el desempeño de estos cometidos, el Presidente debería tener en cuenta los poderes correspondientes a los otros componentes del sistema institucional; en particular, su papel ten-

³³ V. <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202—fr.pdf>.

OLIVIA TAMBOU

dría que limitarse a velar por la ejecución de las decisiones del Consejo Europeo y no a ejecutarlas, algo que compete a las restantes instituciones.

El enfoque franco-alemán ha suscitado dos tipos de temores: el riesgo de alterar en profundidad el equilibrio interinstitucional y el peligro de modificar también el equilibrio interestatal.

En cuanto a lo primero, se ha subrogado el debilitamiento que sufrirá la Comisión, atrapada entre un Parlamento Europeo con unos poderes ampliamente reforzados y una presidencia estable del Consejo Europeo. En general, se duda del carácter factible del sistema y se ha criticado la politización de la Comisión. Además, hay quien se pregunta si el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo serían realmente capaces de ponerse de acuerdo sobre la persona del Presidente de la Comisión.

En Francia, los autores de estas críticas han establecido paralelismos con ciertos períodos considerados poco gloriosos de la historia constitucional de este país. En este sentido, Robert Badinter ha puesto en evidencia el riesgo de trasladar al ámbito comunitario el sistema de la cohabitación³⁴. La «coexistencia de un Jefe de Estado elegido por sufragio universal sobre la base de un programa político y de un Primer Ministro apoyado sobre una mayoría parlamentaria elegida para sostener una política contraria³⁵» se considera con frecuencia como una de las principales debilidades del régimen político francés actual³⁶.

Hubert Haenel ha establecido asimismo un paralelismo, en este caso, con la Cuarta República, que pasó a la historia por su régimen de partidos. Haenel augura interminables negociaciones entre los partidos políticos para, una vez elegido el Parlamento Europeo, ponerse de acuerdo con el Consejo Europeo sobre la persona del Presidente de la Comisión. El Presidente de la Delegación para la Unión Europea del Senado concluye de esta forma: «No es el elector quien designará al Presidente de la Comisión, sino los aparatos políticos»³⁷.

Estos análisis, inspirados en el modelo estatal, resultan necesariamente deformadores, ya que el sistema de partidos a escala europea no parece com-

³⁴ V. R. BADINTER, *La présidence à deux têtes*, Le Monde, 11 de febrero de 2003. Desde 1958, año de comienzo de la quinta República, Francia ha conocido tres cohabitaciones: las de 1986-1988 y 1993-1995, con un Presidente de la República de izquierda (François Mitterrand) y un Primer Ministro de derecha (Jacques Chirac); y la de 1997-2002, en que hubo un Presidente de la República de derecha (Jacques Chirac) y un Primer Ministro de izquierda (Lionel Jospin).

³⁵ Definición de la «cohabitación» dada por Jean MASSOT (*Études de la documentation française*, Institutions, La Documentation française).

³⁶ Sobre la cohabitación, v. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier-actualite/cohabitation/index.shtml>.

³⁷ V. H. HAENEL, *Échanges de vues sur la contribution franco-allemande relative à l'architecture institutionnelle de l'Union*, Delegación para la Unión Europea del Senado, reunión del 25 de febrero de 2003 (<http://www.senat.fr/europe/r25022003.html>)

parable con el de los Estados nacionales. Semejantes posicionamientos testimonian, además, la natural inclinación francesa a la personificación del poder, elemento que no forma parte de la cultura política de la mayor parte de los Estados miembros³⁸.

Jean Louis Bourlanges, miembro del Parlamento Europeo, considera que la propuesta franco-alemana «es un engaño para los franceses». A este respecto, destacan el riesgo que supone la debilidad de la presidencia del Consejo Europeo, que, «condenada a actuar con contención e inteligencia ante la mirada celosa de los Jefes de Estado o de Gobierno, apenas dispondrá de medios de acción. La paradoja es que, sin duda, el objetivo de Francia no consiste en favorecer la emergencia de una hipotética política exterior común a 25, sino en impedir a las instituciones comunitarias invadir el ámbito reservado a la política presidencial».

La postura de Jean Louis Bourlanges se apoya, por otra parte, en la realidad de las relaciones que se dan entre los distintos Estados en el seno del Parlamento Europeo. De ahí deduce que «al sustituir el Parlamento al Consejo Europeo como instancia privilegiada de designación del Presidente de la Comisión, se pasa de un procedimiento en el que franceses y alemanes se encuentran en pie de igualdad a un sistema en el que se margina a Francia, aritmética y culturalmente, en razón del número de escaños atribuidos a Alemania por el Tratado de Niza y de la tradicional inadaptación francesa a las lógicas de la vida parlamentaria. El triángulo decisivo para la designación del futuro Presidente de la Comisión estará constituido por Alemania, que ocupa una posición hegemónica en el Parlamento, el Reino Unido y España»³⁹.

Por lo que se refiere al equilibrio interestatal, se ha puesto de manifiesto igualmente el riesgo de que la propuesta franco-alemana modifique radicalmente el equilibrio original existente entre los Estados pequeños y los grandes. La eliminación de la presidencia rotatoria y el establecimiento de dos niveles de comisarios, ya no permitirían asegurar a los Estados miembros pequeños una participación en pie de igualdad en las instituciones de la Unión Europea.

Más allá de la deriva política a la que esto podría inducir, un cambio de este tipo podría tener implicaciones administrativas nefastas. No hay que olvidar que el sistema de las presidencias rotatorias permite sensibilizar a las Administraciones nacionales con los asuntos europeos, contribuyendo así a «la europeización efectiva de las administraciones nacionales»⁴⁰.

El futuro de la propuesta franco-alemana dependerá de las diferentes moda-

³⁸ En este sentido, v. Ph. DE SCHOUTHEETE y H. WALLACE: *op. cit.*, p. 24.

³⁹ *Op. cit.*

⁴⁰ En este sentido, Anand MENON define el sistema actual de presidencia del Consejo como un importante «medio de socialización» (*Towards an effective CFSP: institutional proposals*, Notre Europe, p. 6 -<http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Amenon.pdf>).

lidades de aplicación que se instauren para responder a todos estos temores legítimos. Se han formulado algunas sugerencias en esta dirección⁴¹. El equilibrio se podría lograr instaurando una rotación de los puestos entre los tres grupos de Estados (grandes, medianos y pequeños). En la presidencia de la Unión se podría dar una alternancia entre nacionales de estas tres categorías de Estados. Podría también crearse en el seno del Consejo Europeo una especie de gabinete, que viniese a situar al lado del Presidente a Vicepresidentes permanentes, representantes de las otras categorías de Estados. Por último, se podría hacer un reparto entre el puesto de Presidente de la Unión y las otras presidencias del Consejo de la Unión Europea. Esta última idea debe ser analizada a la luz de los otros aspectos del texto franco-alemán.

ii. La racionalización del gobierno europeo

La propuesta franco-alemana pretende racionalizar el Consejo Europeo. En este punto supone la síntesis de otras propuestas previamente formuladas. Se ha previsto asignar de nuevo al Consejo Europeo su papel inicial, limitándolo a dos funciones principales: «adoptar, junto con la Comisión, las grandes orientaciones políticas y estratégicas de la Unión y definir los principios y los grandes ejes de la política exterior y de seguridad común incluida la defensa». Esta propuesta debe interpretarse a la luz de la decisión del Consejo Europeo de Sevilla de establecer un programa estratégico trianual cuya aprobación correspondería al Consejo Europeo.

La propuesta sugiere a continuación diversas modificaciones para racionalizar la acción exterior de la Unión Europea. La relevancia otorgada a esta cuestión evidencia que la acción exterior se considera un ámbito crucial para el desarrollo del futuro gobierno de la Unión.

Actualmente, la acción exterior de la Unión Europea se articula en torno a dos polos: por una parte, el Alto Representante, vinculado al Consejo y al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, y, por otra parte, la Comisión Europea. En el seno de la Comisión hay cuatro comisarios responsables de diferentes aspectos de la acción exterior, a saber, la ampliación, el desarrollo, el comercio y las relaciones exteriores. Esta organización implica solapamientos, parálisis y, a veces, incoherencia entre las decisiones adoptadas por los diferentes actores a escala de la Unión Europea. La propuesta franco-alemana pretende remediar esta fragmentación.

Se sugiere la creación de la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores europeo, que cumpliría el papel actual de Alto Representante de la PESC y de comisario de relaciones exteriores. Este Ministro sería nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, de acuerdo con el Presidente de la Comisión. Su función consistiría en asegurar la presidencia permanente de los Consejos encargados de las relaciones exteriores y de la defensa. Ade-

⁴¹ V. H. HAENEL: reunión citada de 25 de febrero de 2003 de la Delegación para la Unión Europea del Senado.

más, en el ámbito de la PESC, gozaría de un verdadero derecho de iniciativa. Desde el punto de vista administrativo, podría contar con la asistencia de un servicio diplomático europeo, integrado por la DG Relaciones Exteriores de la Comisión y por una unidad de política exterior, cuya creación se propugna.

La propuesta franco-alemana intenta, a través de todos estos mecanismos, establecer los cauces institucionales de la futura acción exterior de la Unión en torno a un Ministro de Asuntos Exteriores europeo, que asumiría la gestión diaria de la PESC, con el apoyo de la DG Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y de un servicio de diplomacia europea y que aseguraría la permanencia de la presidencia del Consejo de Relaciones Exteriores. Por su parte, el Presidente del Consejo Europeo desempeñaría una función general de representación internacional. La Comisión Europea, por el contrario, seguiría excluida del ámbito de la PESC y no podría adoptar ninguna decisión en esta materia.

La creación de este Ministro de Asuntos Exteriores europeo ha suscitado reacciones de distinta índole. Algunas voces han manifestado su oposición a semejante propuesta, porque entienden que la función de liderazgo en el contexto de las relaciones exteriores debe atribuirse a la Comisión Europea. Esta postura parece, en todo caso, minoritaria. Otras voces reconocen que la instauración de esta figura implica una mejora en términos de eficacia, pero la ven prematura o desproporcionada. A juicio de esta segunda corriente, el reforzamiento de la cooperación entre la Comisión y el Consejo podría bastar para garantizar la coherencia necesaria de la acción exterior de la Unión. Por último, hay quien duda sobre la viabilidad de la idea. Según Andrew Duff, miembro británico del Parlamento Europeo, se trataría de hacer del «Señor Super-PESC ... un cuco del Consejo en el nido de la Comisión»; en idéntico sentido, otros evocan la figura de un «caballo de Troya intergubernamental dentro la Comisión»⁴². A este respecto, se han formulado dos tipos de objeciones: la incompatibilidad de este «mecano-institucional» con el principio de colegialidad y con el principio de independencia de la Comisión. Hay quien vaticina que el Ministro de Asuntos Exteriores europeo tendría un escaso margen de maniobra, en relación con el Presidente de la Comisión, el Presidente del Consejo de la Unión y los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.

La propuesta sugiere a continuación la consagración de la mayoría cualificada en el seno del Consejo como regla de adopción de decisiones en materia de PESC⁴³. Cuando no resultara posible alcanzar la unanimidad, porque un Estado invocara un interés nacional, el Ministro de Asuntos Exteriores europeo o, en caso de que no prospere su iniciativa, el Presidente del Con-

⁴² V. A. MENON: *op. cit.*

⁴³ Nótese la ambigüedad del pasaje, puesto que, después de la afirmación de este principio, el texto precisa que «sin embargo, las decisiones con implicaciones en materia de seguridad y defensa serán adoptadas por unanimidad». Esta precisión podría significar que la mayoría cualificada sólo se contempla en el ámbito de la política exterior.

OLIVIA TAMBOU

sejo Europeo, deberían intentar entonces alcanzar una solución. En última instancia, la decisión podría ser aprobada por mayoría cualificada.

La adopción del principio de la mayoría cualificada en el marco de la PESC está lejos de suscitar el consenso, como lo evidencian los informes del grupo de trabajo sobre la acción exterior. El impacto de la dispersión europea vivida con ocasión de la crisis iraquí permite dudar acerca del futuro de esta propuesta. Ni siquiera es seguro que entre los representantes franceses exista acuerdo en este punto. Hubert Haenel ha subrayado juiciosamente que «en la gestión del problema iraquí actual la aplicación de la regla de la mayoría cualificada habría situado a Francia y a Alemania en una posición minoritaria»⁴⁴.

En el apartado relativo a la acción exterior se han dedicado algunas líneas a la política europea de seguridad y defensa, reafirmando la necesidad de prever una cooperación reforzada en esta materia. En el presente trabajo nos limitamos a presentar una síntesis de la propuesta franco-alemana relativa a la política europea de seguridad y defensa⁴⁵. No es una novedad la voluntad francesa de establecer, más allá del marco de la OTAN, una auténtica defensa europea, basada en la transferencia de competencias de la UEO a la Unión Europea. Se subraya igualmente la necesidad de desarrollar, por una parte, las capacidades militares y, por otra parte, una política europea de armamento. En este sentido, la propuesta franco-alemana de noviembre de 2002 incita a la «creación progresiva de un mercado europeo del armamento por medio de disposiciones específicas, en particular, mediante la adaptación del artículo 296 del Tratado CE y la creación de una Agencia Europea de Armamento o, en su defecto, a través de una cooperación reforzada».

El nuevo reparto de funciones relativas a la acción exterior en el futuro gobierno europeo se debe vincular igualmente a la creación de presidencias permanentes del Consejo. La creación del Ministro de Asuntos Exteriores europeo ha supuesto una escisión entre, por una parte, el Consejo de Asuntos Generales y, por otra parte, el Consejo de Relaciones Exteriores. Se ha abandonado, pues, la solución provisional establecida por el Consejo Europeo de Sevilla. Con la finalidad de asumir de forma separada sus funciones, cada uno de estos nuevos Consejos cuenta con una presidencia permanente. La presidencia del Consejo de Asuntos Generales es asumida por el Secretario General del Consejo. El Consejo de Asuntos Generales tendrá como función principal la asistencia al Presidente del Consejo Europeo en la preparación de las cumbres europeas.

La propuesta instaaura otras presidencias permanentes para el Consejo Eco-

⁴⁴ V. H. HAENEL: Reunión de la Delegación para la Unión Europea del Senado, de 5 de marzo de 2003 (<http://www.senat.fr/europe/r05032003.html>).

⁴⁵ V. doc. CONV 422/02.

fin, el Eurogrupo⁴⁶ y el Consejo JAI. Los presidentes serían elegidos por los miembros de cada uno de estos Consejo y permanecerían en su cargo durante dos años y medio. Este esquema institucional crearía una nueva geometría variable del Consejo de la Unión Europea. Más allá de los temas de los que se ocupa cada Consejo, cabría introducir una distinción entre los Consejos, según cuenten o no con una presidencia permanente. Por último, entre los Consejos dotados de una presidencia permanente sería posible hacer otra distinción, esta vez, en función de si el Presidente es elegido entre los miembros del Consejo o no tiene por qué ser miembro del mismo. No es evidente que esta nueva geometría variable contribuya a asegurar la claridad, la simplicidad y la eficacia del nuevo Consejo, objetivos que se anunciaron en la propuesta franco-alemana.

La propuesta franco-alemana aporta un último elemento de racionalización del gobierno europeo. Recuerda, en este sentido, la necesidad de distinguir entre, por una parte, las funciones normativas, en las que la Comisión participa de forma natural y que en el seno del Consejo son objeto de sesiones públicas, y, por otra, las funciones operativas, que seguirían siendo competencia de los Consejos.

b) La cuestión conexas de los Parlamentos

La segunda parte de la propuesta formulada por los dos Estados miembros se consagra a la cuestión conexas del papel de los Parlamentos. La aportación de la propuesta franco-alemana en este punto es más limitada⁴⁷. De un lado, se pronuncia a favor del fortalecimiento del Parlamento Europeo como colegislador. A este respecto, se defiende la generalización de la mayoría cualificada como regla de votación en el Consejo en el marco del procedimiento de codecisión y se reclama una consagración global del poder presupuestario del Parlamento. Por otro lado, se hacen ciertas concesiones a los parlamentos nacionales⁴⁸. La propuesta franco-alemana se pronuncia

⁴⁶ Esta sugerencia se debe unir a la propuesta franco-alemana antes citada sobre la gobernanza económica.

⁴⁷ Francia ha proyectado anticiparse al futuro Tratado Constitucional, al proponer, en un reciente proyecto de ley, la regionalización de la elección de los diputados europeos. Este texto prevé la división de Francia en ocho circunscripciones de carácter interregional, a su vez, divididas en secciones. El objetivo que persigue esta reforma consiste en aproximar los diputados europeos a sus electores, al tiempo que se preserva el pluralismo político. V. informe núm. 547, presentado el 5 de febrero de 2003, por M. LEQUILLER, relativo a la modificación del modelo de escrutinio aplicable a las elecciones europeas (http://www.assemblee-nat.fr/12/europe/rap-info/i0597.asp**TopOfPage).

⁴⁸ Algunas de las propuestas presentadas por los parlamentarios, en especial, de nacionalidad francesa, no han sido recogidas por los Gobiernos. Como ejemplos pueden citarse: la conocida propuesta parlamentaria francesa de crear una segunda cámara (v. <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00012f2.pdf>); la implicación de los parlamentos nacionales en el procedimiento de elección del Presidente de la Comisión (v. la propuesta citada de la presidencia única de M. LEQUILLER); o, la COSAC, un organismo que los parlamentarios nacionales desearían transformar en su brazo armado y al que los Estados miembros no hacen referencia. Hubert HAENEL no ha dejado de manifestar en

aquí a favor del control del principio de subsidiariedad por los parlamentos nacionales, control que se articularía, principalmente, a través de la instauración de un mecanismo de alerta rápida. Se prevé igualmente la posibilidad de una reunión anual entre los parlamentarios europeos y nacionales en el seno de un congreso, que se celebraría en Estrasburgo y que tendría por objeto la organización de un debate sobre el estado de la Unión.

B) *Las propuestas más sectoriales*

El modelo social europeo ha estado siempre en el centro de las preocupaciones francesas, sin que, en este punto, quepa establecer distinciones entre las diversas facciones políticas. En tales circunstancias, no ha de sorprender que la Europa social haya sido uno de los asuntos más debatidos en el seno de los diferentes foros nacionales y regionales, ni que el tema haya movilizado al conjunto de los actores franceses en la Convención.

Sin entrar en detalles, estos debates pueden reconducirse a dos cuestiones esenciales. En primer lugar, los convencionales franceses comparten su deseo de incluir entre los objetivos y valores de la Unión las características primordiales del modelo social europeo. De este modo, han intentado que la política social esté más equilibrada en relación a la política económica. Estas convicciones han contribuido a la introducción de un principio de «justicia y solidaridad» en el artículo 2 del anteproyecto de Tratado Constitucional, relativo a los valores de la Unión europea. La referencia al necesario respeto de la «riqueza y diversidad cultural de la Unión Europea» en el apartado 3 del artículo 3 del proyecto responde igualmente a otra preocupación francesa sobradamente conocida⁴⁹. Las reivindicaciones francesas tendentes a incluir los servicios de interés general entre los objetivos del futuro artículo 3 no se han visto, en cambio, atendidas, al menos por el momento; de todos modos, es cierto que el reconocimiento de los servicios de interés general como valor esencial de la Unión podría resultar de la integración de la Carta de Derechos Fundamentales en el futuro Tratado. La integración del artículo 36 de la Carta haría posible, además, la consagración del acceso a los servicios de interés general entre las garantías de los derechos fundamentales.

En segundo lugar, los actores franceses han intentado influir en la posición que deberían ocupar ciertos elementos de este modelo social europeo en el futuro Tratado. En este sentido, en varias ocasiones han reclamado la creación de un marco jurídico específico para los servicios de interés general. Lo que se plantea es modificar el actual artículo 16 del Tratado CE

diversas ocasiones su inquietud por la ausencia de auténticas tomas de postura en relación con la dimensión de los parlamentos nacionales.

⁴⁹ Hay que señalar que estas referencias no han dado completa satisfacción a los representantes franceses, quienes propusieron numerosas enmiendas a los artículos 2 y 3. Estas enmiendas se referían fundamentalmente a la toma en consideración de la dimensión lingüística y de la diversidad cultural, tema sobre el que versa la contribución de Hubert HAENEL sobre la identidad europea (doc. CONV 429/02, de 25 noviembre 2002).

(precepto introducido por el Tratado de Amsterdam), para corregir su carácter eminentemente declarativo. Según Pascale Andreani, representante del Gobierno francés, este artículo debería incluir un «principio de acción, así como una lista de los objetivos perseguidos por los servicios de interés general y mencionar los principios generales aplicables en materia de financiación⁵⁰». Tal propuesta pretende aportar la seguridad jurídica que reclaman los actores socioeconómicos, a la vista de la evolución de la jurisprudencia del TJCE. El debate en este punto es un reflejo de las cuestiones que está suscitando en la actualidad la elaboración de una directiva-marco sobre los servicios de interés general por parte de la Comisión⁵¹. Por lo demás, una modificación del artículo 16 podría dar un impulso considerable a la adopción de tal directiva.

La promoción de la diversidad cultural de la Unión constituye otro caballo de batalla de los representantes franceses. Más allá de una propuesta tendente a incluir una referencia al deporte en el futuro Tratado⁵², en materia de cultura se ha mantenido una postura al mismo tiempo defensiva y ofensiva. La voluntad de promover la cooperación cultural en el seno de la Unión ha llevado a Pascale Andreani a solicitar la modificación del artículo 151 Tratado CE, fundamentalmente para introducir la mayoría cualificada como regla de votación de cara a la adopción de los programas culturales⁵³. Dos iniciativas que se han lanzado por parte de los representantes franceses han buscado, en cambio, elevar la protección de los servicios culturales: por un lado, Pascale Andreani ha planteado la posibilidad de que las ayudas de Estado en materia cultural sean consideradas compatibles con el Mercado común, una propuesta que implicaría la revisión del actual artículo 87 (apartado 2) del Tratado CE; por otro lado, el Ministro francés de Asuntos Exteriores se ha pronunciado firmemente a favor del *statu quo* en materia de política comercial con respecto al Tratado de Niza, lo que supone el mantenimiento de la regla de la unanimidad en materia de servicios culturales⁵⁴.

La justicia y los asuntos de interior también han estado en el centro de las preocupaciones francesas. El tema ha sido objeto de debates temáticos

⁵⁰ V. Contribución de L. MICHEL y P. ANDREANI: *Los servicios de interés general*, doc. CONV 498/03.

⁵¹ Sobre este tema, v. Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre la situación del trabajo relativo al examen de una propuesta de Directiva marco sobre los servicios de interés general, doc. COM (2002) 689 final. V. asimismo G. FUCHS: Informe de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea, núm. 314, *Le service public en France et dans l'Union européenne* (<http://www.assemblee-nat.fr/europe/rap-info/i3141.pdf>).

⁵² V. Contribuciones conjuntas de diversos representantes franceses sobre el lugar del deporte en el futuro Tratado (doc. CONV 487/03) (<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00478fr03.pdf>).

⁵³ V. P. ANDREANI: *El lugar de la cultura en el futuro Tratado*, doc. CONV 460/02.

⁵⁴ V. Declaración del portavoz de Quai D'Orsay, de 10 febrero 2003, *La diversité culturelle* (<http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=32255>).

nacionales, de propuestas de las representaciones parlamentarias⁵⁵ y de dos propuestas conjuntas del Gobierno francés, una con el Gobierno alemán⁵⁶ y otra con el Gobierno español⁵⁷. Las propuestas de los representantes franceses han perseguido esencialmente la mejora de la cooperación operativa. Con ello han querido equilibrar los trabajos de la Convención, centrados más en los aspectos normativos. Los representantes franceses han acogido favorablemente los puntos que han suscitado un amplio consenso, tales como: la supresión del tercer pilar, la transferencia de estas materias a un marco jurídico único, la generalización de la regla de la mayoría cualificada...; pero en lo que más han insistido ha sido en la necesidad de prever medios eficaces para luchar contra la criminalidad transnacional.

Los representantes franceses se han pronunciado globalmente a favor de la creación de una Fiscalía Europea. De acuerdo con la propuesta franco-alemana, la Fiscalía Europea se establecería de manera progresiva a partir de Eurojust; esta estructura pasaría «poco a poco de contar con simples poderes de coordinación a disponer de poderes para iniciar procedimientos de investigación, dirigirlos y reclamar para sí el tratamiento de asuntos» y podría «encargarse de la protección de los bienes jurídicos del Derecho comunitario y de la persecución de ciertas formas graves de criminalidad transfronteriza». La propuesta franco-alemana sólo pretendía, pues, introducir en el Tratado Constitucional una disposición que permitiera al Consejo otorgar, en un determinado momento, poderes de iniciativa y de dirección de las investigaciones a los representantes nacionales de Eurojust. Algunos parlamentarios franceses han presentado iniciativas más audaces⁵⁸, proponiendo la creación de un verdadero Fiscal Europeo, independiente, responsable y competente para la protección de los intereses financieros de la Unión y para ciertos delitos con una dimensión transfronteriza. Este Fiscal Europeo, que contaría con la asistencia de fiscales europeos nacionales delegados, constituiría una auténtica Fiscalía Europea. Según esta propuesta, Eurojust y la Fiscalía Europea serían instituciones complementarias, si bien podría decidirse su fusión orgánica. El representante de la Fiscalía Europea se convertiría entonces en un *primus inter pares* en el seno de Eurojust. El proyecto de artículos relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia recientemente publicado por el *Praesidium* consagra la posibilidad de que se

⁵⁵ V. H. HAENEL. *Por una verdadera operatividad europea en la lucha contra la criminalidad transnacional*, doc. CONV 430/02; *Un Alto Representante para la Justicia y los Asuntos de Interior*, 4 octubre 2002, documento 2 del Grupo de Trabajo X; y, contribución de J. FLOCH (<http://www.assemblee-nat.fr/europe/convention-travaux-2.asp>).

⁵⁶ V. Contribución de 27 noviembre de 2002 (<http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=29942>).

⁵⁷ V. Contribución de 7 de marzo 2003 (<http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=33042>).

⁵⁸ V. Informe de la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional, núm. 445, presentado el 28 de noviembre de 2002, por R. ANDRE y J. FLOCH: *La création d'un procureur européen*. V. igualmente artículos 61 y 62 de la Constitución Europea propuesta por R. BADINTER (*op. cit.*).

Cree una Fiscalía Europea. A falta de un auténtico consenso sobre la cuestión, el *Praesidium* ha optado por una solución que se inspira en la propuesta franco-alemana. El artículo 20 dispone que «[...] el Consejo podrá adoptar, por unanimidad y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, una ley europea por la que se instituye una Fiscalía Europea dentro de Eurojust»⁵⁹.

La reciente propuesta conjunta franco-española se centra en la cooperación operativa en cuestiones policiales. Lo que se plantea es la creación de un Comité de Seguridad Interior (COSI), que sería la «célula operativa» a la que le correspondería «el seguimiento y la coordinación de la aplicación operativa de los instrumentos JAI en materia policial, tanto en el interior de la Unión como por lo que se refiere a la seguridad de sus fronteras exteriores». Esta estructura tendría así una visión de conjunto de las «operaciones bilaterales y multilaterales de cooperación policial relativas a la información y la detección de infracciones» que se llevan a cabo en el seno de la Unión. Esta célula sería un instrumento indispensable de acompañamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia. Ciertos elementos de esta propuesta parecen haber quedado recogidos en el artículo 5 del proyecto de artículos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia, que trata sobre la cooperación operativa. Esta disposición prevé la posibilidad de que se cree «en el Consejo un comité permanente», que se ocuparía de «coordinar la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular, de las autoridades policiales, aduaneras y de protección civil».

En conjunto, las propuestas francesas se han centrado en los aspectos de la construcción comunitaria que más afectan a los ciudadanos: la instauración de una acción exterior coherente, la afirmación de un modelo social europeo y la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

II. LA ADOPCIÓN DEL FUTURO TRATADO CONSTITUCIONAL

En el estado actual del debate el contenido del futuro Tratado Constitucional sigue siendo incierto. Sin embargo, es posible considerar, a título prospectivo, cuáles podrían ser en Francia las consecuencias de su adopción (1). En un segundo momento nos preguntaremos por la emergencia de un proceso de constitucionalización (2).

1. Las implicaciones en Francia

A) *Las implicaciones constitucionales*

Desde el punto de vista constitucional, es de imaginar que la adopción del Tratado Constitucional exigirá la consulta al Consejo Constitucional, en el marco del artículo 54 de la Constitución francesa. Esta disposición permite

⁵⁹ V. doc. CONV 614/03.

comprobar la constitucionalidad de un tratado que Francia se propone ratificar. Los legitimados para poner en marcha este control son el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente del Senado, el Presidente de la Asamblea Nacional, sesenta diputados y sesenta senadores. La posibilidad de que una minoría parlamentaria pueda someter el asunto al Consejo Constitucional⁶⁰ debería animar al Presidente de la República a adelantarse y a iniciar él mismo el procedimiento. Corresponderá entonces al Consejo Constitucional determinar si el tratado en cuestión contiene disposiciones directamente contrarias a la Constitución francesa o que afectan a «las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional».

Según la jurisprudencia del Consejo Constitucional, la noción de condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional comprende, en especial, «el deber del Estado 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 libertades de los ciudadanos»⁶¹. La ratificación del Tratado de Maastricht y del Tratado de Amsterdam brindaron al Consejo Constitucional la ocasión de precisar esta noción. En relación con el Tratado de Maastricht, el Consejo Constitucional estimó que las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional se veían afectadas por el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, por el establecimiento de una política monetaria y una política de cambio únicas, así como por las disposiciones relativas a la entrada y la circulación de las personas⁶². En cuanto al Tratado de Amsterdam, el Consejo Constitucional condenó las disposiciones sobre inmigración⁶³.

En el caso de que el Consejo Constitucional constate una violación de la Constitución, la ratificación del futuro tratado sólo puede tener lugar tras la revisión de la Constitución francesa. Dicha revisión fue, por tanto, necesaria tanto para el Tratado de Maastricht como para el de Amsterdam⁶⁴.

El procedimiento de revisión de la Constitución se recoge en su artículo 89⁶⁵. La iniciativa de la revisión corresponde, en teoría, tanto al Presidente

⁶⁰ Se trata de una de las novedades introducidas por la Ley constitucional de 25 junio de 1992.

⁶¹ V. Decisión núm. 85-188 DC, de 22 mayo de 1985.

⁶² V. Decisión núm. 92-308 del Consejo Constitucional, de 9 abril de 1992.

⁶³ V. Decisión núm. 97-394 DC, de 31 diciembre de 1997.

⁶⁴ Con respecto al Tratado de Maastricht, Ley constitucional de 25 junio de 1992; para el Tratado de Amsterdam, Ley constitucional de 25 enero 1999. Debe señalarse que también las disposiciones en materia de asilo de los Acuerdos de Schengen obligaron a una revisión de la Constitución francesa (Ley constitucional de 25 noviembre 1993), después de que el Consejo Constitucional declarara su inconstitucionalidad (Decisión núm. 91-294, de 25 julio 1991).

⁶⁵ Acerca de este procedimiento, v. D. ROUSSEAU: *La révision de la Constitution sous la Vème République*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q20.htm>. Para informaciones más actuales, incluida la lista de todas las revisiones pasadas y futuras, v. *La révision de la Constitution et le Congrès*, <http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/revision.asp>.

de la República, que actúa a petición del Primer Ministro, como a los miembros del Parlamento. No obstante, en la práctica, ha sido el Presidente de la República quien ha iniciado las doce revisiones constitucionales del artículo 89 habidas hasta la fecha. El procedimiento que sigue se desarrolla en cada una de las cámaras parlamentarias según el procedimiento legislativo de Derecho común, con la única peculiaridad de que el texto de la Ley constitucional debe ser aprobado en términos idénticos por ambas cámaras. En caso de desacuerdo entre la Asamblea Nacional y el Senado, el Primer Ministro no podrá solicitar a la Asamblea Nacional que decida en última instancia. Esto implica que el Senado tiene la posibilidad de bloquear una revisión constitucional, algo que ha hecho en diversas ocasiones. El artículo 89 contempla dos vías para la aprobación definitiva del proyecto de Ley constitucional: el Presidente de la República puede decidir someter el proyecto a la aprobación de las dos cámaras reunidas como Congreso o convocar un referéndum de resultado vinculante. En el primer caso, la aprobación precisa el voto a favor en el Congreso de una mayoría de tres quintos de los votos emitidos. Esta aprobación parlamentaria ha sido la más frecuentemente utilizada por el Presidente de la República. Sólo la revisión constitucional que supuso la reducción del mandato del Presidente de la República a cinco años se aprobó mediante referéndum⁶⁶.

¿Se puede prever una revisión de la Constitución francesa para la ratificación del futuro Tratado Constitucional? La cuestión se ha planteado en relación con la creación de un Fiscal Europeo⁶⁷. La generalización del voto por mayoría cualificada en ámbitos de soberanía podría también exigir la revisión constitucional⁶⁸. Se podría igualmente considerar que la introducción del principio de primacía del Derecho comunitario en el artículo 9 (apartado 1) del proyecto de Tratado Constitucional atentaría contra la Constitución. La posibilidad, sugerida por el *Praesidium*, de incluir una disposición permitiendo la creación de una especie de impuesto europeo⁶⁹ es de imaginar que afectaría asimismo a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional.

¿Cuál sería la forma de esta nueva revisión de la Constitución? Hasta el

⁶⁶ Sobre este referéndum, v. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/referendum/resultat.htm>.

⁶⁷ V. Informe de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea, núm. 445, presentado por R. ANDRE y J. FLOCH: *La création d'un procureur européen* (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i0445.asp#P209—39588>).

⁶⁸ Recordemos, en este sentido, que en su decisión de 9 abril de 1992, relativa al Tratado de Maastricht, el Consejo Constitucional había estimado a propósito del artículo 100 C (apartado 3) del Tratado CE, que introducía la mayoría cualificada en el marco de la política común de visados, que «El abandono de la regla de la unanimidad (...) podría conducir (...) a que se vieran afectadas las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional». El paso a la mayoría cualificada estuvo igualmente en el centro de la inconstitucionalidad del Tratado de Amsterdam, constatada en 1997.

⁶⁹ V. Proyecto de artículos 38-40, relativos a las finanzas de la Unión (doc. CONV/602/03), en especial, el comentario al artículo 38.

momento la adecuación de la Constitución a Europa se ha operado a través de «revisiones adicionales». Un título específico denominado «De las Comunidades europeas y de la Unión» fue introducido en la Constitución francesa en 1992. Este título, modificado tras la ratificación del Tratado de Amsterdam, constituye el fundamento constitucional de la participación de Francia en la Unión y en las Comunidades Europeas. Es de imaginar que este método se mantendrá, al menos en parte. La revisión concernirá esencialmente a este título, sin que quepa excluir que, paralelamente, algunas disposiciones sueltas de la Constitución tengan que ser corregidas.

B) *Las implicaciones administrativas*

Desde un punto de vista administrativo, la adopción de un Tratado Constitucional debería ir acompañada de una reforma en la organización de la política europea e internacional francesa. Los bien conocidos incumplimientos en la transposición de directivas⁷⁰ de Francia no son más que un claro ejemplo de las carencias de la organización actual. Recientemente se ha llevado a cabo un estudio del sistema administrativo tocante a las cuestiones europeas e internacionales, formulándose en él propuestas de mejora⁷¹. Fundamentalmente se propone acabar con la ausencia de estrategia y previsión de la Administración francesa en materia de política europea. Se trataría, en definitiva, de reorganizar las estructuras ministeriales, teniendo en cuenta la europeización de la política interna. Debería replantearse la distribución de competencias entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio delegado para Asuntos Europeos, a fin de contribuir a la creación de una verdadera política europea por parte de Francia. Igualmente deberían aumentarse las funciones y los medios de la Secretaría de Estado y Cooperación Interministerial, verdadero canal de comunicación entre los Ministerios y la Representación Permanente en Bruselas.

2. La emergencia de un proceso de constitucionalización

En los últimos diez años, el proceso de constitucionalización de la Unión Europea ha suscitado en la doctrina francesa un interés creciente⁷², siendo

⁷⁰ Sobre esta cuestión, v. Informe núm. 250, presentado por H. HAENEL: *Sobre la mejora de los procedimientos de transposición de directivas en Derecho francés*, de 19 enero 2002 (<http://www.senat.fr/rap/r01-250/r01-250.html>). Para conocer los progresos realizados al respecto, v. <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=38654> y la comunicación que la Ministra delegada para Asuntos Europeos ha presentado en el Consejo de Ministros francés, el 12 de marzo de 2003.

⁷¹ V. A. J. LANXADE: *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Commissariat Général au Plan, diciembre 2002, p. 222 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi&brpref=024000641&brpfile=0000.pdf>).

⁷² Entre las numerosas contribuciones, v.: J. RAUX: *La constitutionnalisation du système communautaire dans un Traité fondamental de l'Union européenne*, *Revue Europe*, 1995, núm. 8-9 pp. 1-6; id., *Après Nice: pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne* (<http://europa.eu.int/futurum/documents/press/jmautre02-fr.pdf>); J. GERKRATH: *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, *Etudes européennes*, Bruselas, 1997, 425 págs.; P. MAGNETTE (ed.): *La Constitution de l'Europe*, Institut d'Etudes Europé-

en la actualidad el principal tema de debate. Lo que es cierto es que los términos de este debate, sin ser radicalmente diferentes, ponen de manifiesto una cierta evolución⁷³. Tanto la clase política francesa como una parte de la doctrina no dudan ahora en reclamar la elaboración de una Constitución de la Unión Europea.

El fin de este tabú semántico no deja de plantear ciertas ambigüedades. El aparente consenso alrededor de este «proceso de constitucionalización», de esta «andadura constitucional» inédita llamada a culminar en una «Constitución Europea» esconde, en realidad, concepciones que pueden resultar radicalmente distantes entre sí.

Las concepciones de la Constitución Europea que se están manejando son tres.

Desde una perspectiva material, la Unión Europea ya dispone de una Constitución. Así se refleja en los pronunciamientos del TJCE, cuando afirma que «el Tratado CEE, aunque haya sido celebrado en forma de convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho»⁷⁴. La Constitución Europea, en este sentido material, estaría formada por las disposiciones de los Tratados relativas al sistema institucional comunitario y a los valores fundamentales de las Comunidades y de la Unión Europea, pero incluiría asimismo ciertas reglas de Derecho derivado e incluso fuentes no escritas⁷⁵.

Desde un punto de vista formal, una Constitución es generalmente el acto fundacional de un Estado soberano, adoptado y modificado de acuerdo con un procedimiento especial en el que intervienen directamente el pueblo o los representantes por él elegidos. Hablar de Constitución Europea en sentido formal supone entonces aceptar la transformación de la Unión Europea en un Estado federal y la creación de un poder constituyente propio de la Unión Europea.

El Presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, utiliza el término Constitución Europea en un tercer sentido: para aludir a un Tratado Constitucional. Se trataría de «reorganizar los Tratados, al objeto de otorgarles una presentación más coherente y comprensible para los ciudadanos»⁷⁶. A lo que aspira esta tercera concepción es a consignar en un documento único el conjunto de disposiciones materialmente constitucionales de la Unión

nnes, Bruselas, 2000, 201 págs.; C. BLUMANN: *Essai sur le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne*, en *Mélanges Jeanneau*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 277-292; D. BLANCHARD: *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, PUF, Paris, 2001, 476 págs.; L. S. ROSSI: *Constitutionnalisation de l'Union européenne et des droits fondamentaux*, RTDE, 2002, núm. 1, pp. 27-52.

⁷³ En este sentido, v. J. L. ARNAUD: *op. cit.*, esp. pp. 21 ss.

⁷⁴ *Dictamen 1/91*, de 14 de diciembre de 1991, *Rec.* pp. I-6079 ss., p. I-6201.

⁷⁵ Sobre estas cuestiones, v. JORG: *op. cit.*, y C. BLUMANN: *op. cit.*

⁷⁶ V. el discurso pronunciado en Berlín, en el Bundestag, el 27 de junio de 2000 (<http://www.elysee.fr/europe/debat/index.htm>).

Europea y de la Comunidad, sin que ello implique una transformación radical de la naturaleza de la Unión Europea. Esto es lo que significa el concepto de «Federación de Estados nación», que utiliza el Presidente. Esta expresión supone que, en el seno de esta Federación, los Estados continúan disponiendo del poder constituyente originario. Ahora bien, en opinión de la doctrina, esta cuestión marca la línea divisoria entre Tratado y Constitución. La adopción de una Constitución Europea supone que, a diferencia del Tratado Constitucional, los Estados miembros aceptan no ser ya los señores del Tratado. Las propuestas francesas de Constitución Europea en un sentido formal se decantan, en general, por esta última opción, toda vez que dejan en manos de las instituciones comunitarias la aprobación de las modificaciones de dicha Constitución⁷⁷; la introducción de un referéndum constitucional europeo obligatorio parece, en cambio, aún prematura⁷⁸.

El método para la adopción del Tratado no ha sido todavía decidido. El texto elaborado por el *Praesidium* y adoptado por consenso por la Convención será posteriormente sometido a la Conferencia intergubernamental, que decidirá sobre su suerte. El procedimiento intergubernamental de revisión de los tratados no se ha visto menoscabado por la creación de la Convención⁷⁹. La presencia de los Ministros de Asuntos Exteriores de ciertos Estados en este último foro⁸⁰ demuestra la voluntad política de tener en cuenta sus trabajos. Desde esta perspectiva, cabría afirmar la existencia de «una Conferencia intergubernamental en el seno de la propia Convención»⁸¹. En cualquier caso, todo dependerá de la legitimidad del trabajo realizado. Ya se han alzado voces reclamando un tiempo de reflexión entre el final de la Convención y el inicio de la Conferencia intergubernamental⁸². También es cada vez más incierto que la Conferencia vaya a asumir los trabajos de la Convención y se contente con aprobar el texto adoptado por ésta.

El Presidente Jacques Chirac ha mencionado la posibilidad de celebrar un

⁷⁷ V., por ejemplo, la propuesta de R. BADINTER: *Une Constitution européenne*, op. cit., artículo 81. Tal parece ser también la posición de J. L. QUERMONNE: en *L'Europe en quête de légitimité*, Presse universitaires de Sciences PO, Paris, 2001, 126 págs., esp. p. 105; v. asimismo J. TOUSCOZ: *La Constitution de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2002, 186 págs., esp. pp. 179 ss.

⁷⁸ V. A. AUER y J. F. FLAUS (eds.): *Le référendum européen*, op. cit.

⁷⁹ Todo lo más, podría considerarse que el recurso a la Convención pone de manifiesto la incapacidad de las últimas Conferencias intergubernamentales para garantizar una revisión eficaz de los Tratados. En este sentido, cf. Ph. DE SCHOUTHEETE y H. WALLACE: en *Le Conseil européen*, op. cit., p. 2 (<http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud19-fr.pdf>).

⁸⁰ Es el caso de Francia, Alemania, España, Bélgica y Grecia.

⁸¹ V. A. IMASSOURE: Delegación para la Unión Europea, 11 de diciembre de 2002 (<http://www.senat.fr/europe/r11122002.html>).

⁸² V. J. QUATREMER: *La Constitution joue les prolongations*, Libération, 27 de febrero de 2003.

referéndum, pero, una vez más, nos enfrentamos a un término ambivalente, ya que pueden contemplarse diferentes hipótesis⁸³.

¿Se trataría de organizar un referéndum nacional de ratificación del futuro Tratado, semejante al celebrado con respecto al Tratado de Maastricht? La referencia a este precedente demostraría la ausencia de un auténtico proceso constitucional. Tal referéndum europeo sería, «en el peor de los casos, una manipulación política destinada a volver a poner en cuestión la construcción europea o, en el mejor de los casos, una coartada para enmascarar el déficit democrático europeo»⁸⁴. Un buen conocimiento de la práctica política francesa y del sistema comunitario debe llevar a considerar acertadas estas palabras.

En efecto, la utilización de la consulta popular del artículo 11 de la actual Constitución ha dejado numerosas secuelas en la historia constitucional francesa. Si bien el tiempo ha podido hacer olvidar los debates en torno a la manipulación plebiscitaria de este precepto por parte del General de Gaulle, los efectos traumáticos dejados en la clase política francesa por el debate sobre la ratificación del Tratado de Maastricht siguen, en cambio, estando presentes⁸⁵.

La ausencia de un verdadero proceso constitucional en la Unión Europea podría dirigir el debate hacia las cuestiones de política nacional. La campaña para el referéndum podría ser tanto la sanción de la política europea llevada a cabo por el Presidente de la República, como la reafirmación de la legitimidad de un Presidente elegido en circunstancias excepcionales. Anunciado para el 2004, el referéndum sobre la ratificación del futuro Tratado Constitucional sería, efectivamente, la primera cita electoral importante en Francia tras las elecciones presidenciales y legislativas.

Por lo general, la celebración de consultas populares nacionales en relación con la integración comunitaria ha provocado psicodramas colectivos; tal fue el caso, en particular, de los dos referéndums negativos habidos en Dinamarca e Irlanda. Sin embargo, parece difícil, tanto por el carácter constitucional del Tratado como por la búsqueda de la legitimidad democrática de la integración europea, prescindir de una aprobación popular. Algunos proponen, en este sentido, que se organice un referéndum europeo el

⁸³ Sobre esta cuestión, v. Y. PAPAPOULOS: *Peut-on imaginer d'organiser des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions?*, Notre Europe, Policy Paper núm. 2, noviembre 2002; A. AUER y J. F. FLAUSS (eds.): *Le référendum européen*, *op. cit.* Sobre los diferentes tipos de referéndum en Derecho francés, v.: M. DE VILLIERS: *Le référendum sous la Vème République*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q17.htm>.

⁸⁴ J. P. COT, *A propos du référendum européen: Le référendum sans le peuple*, en A. AUER y J. F. FLAUSS (eds.): *Le référendum européen*, *op. cit.*, pp. 275 ss., esp. p. 277.

⁸⁵ Sobre esta cuestión, v. J. L. ARNAUD: *op. cit.*, pp. 10 ss.; v. igualmente J. RIDEAU: *Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration*, en A. AUER y J. F. FLAUSS (eds.): *Le référendum européen*, pp. 81-113, esp. pp. 97. Las tres consultas consecutivas del Consejo Constitucional sobre la ratificación del Tratado de Maastricht pueden ser analizadas como la judicialización de estos enfrentamientos políticos.

mismo día en todos los Estados miembros de la Unión⁸⁶. El objetivo del mismo sería prever un procedimiento único, que sustituyera a los procedimientos nacionales de ratificación habituales en los Estados miembros. Ello podría contribuir a no fragmentar el espacio público y hacer nacer un verdadero sentimiento de pertenencia a una misma Comunidad. La ciudadanía europea saldría también reforzada. Por último, tal alineamiento procedimental crearía un vínculo de solidaridad con los Estados miembros que, en virtud de su Constitución nacional, están obligados a celebrar una consulta popular.

La aparente simplicidad de este método no deja de plantear algunas dificultades prácticas y políticas. Tal procedimiento *ad hoc* debería introducirse en el texto del Tratado y, por tanto, ser aceptado por la Convención y, más tarde, por los Estados miembros en la Conferencia intergubernamental. Para ello habrá que convencer, por una parte, a los representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales y, por otra, a los representantes de los Estados naturalmente reticentes a las consultas populares. La aceptación de este mecanismo sin precedentes dependerá, evidentemente, de la modalidad elegida para su aplicación. ¿Qué mayorías se requerirán para su aprobación?, ¿cuáles serán las consecuencias en caso de un rechazo masivo del Tratado por la población de un Estado miembro? En esta hipótesis, es de imaginar que habrá que prever un derecho de *opting out* para el Estado afectado, permitiéndole mantener los nexos convencionales establecidos hasta ese momento con los demás Estados miembros. La instauración de un referéndum europeo debería, pues, ir acompañada de una reflexión sobre la delicada cuestión de la diferenciación o la flexibilidad⁸⁷. En este punto, Jacques Chirac, en su discurso ya mencionado de 27 de junio de 2000, se pronunció sin ambages a favor de la creación de un «grupo pionero».

La posibilidad de que se cree esta «avanzadilla» podría condicionar políticamente el debate de la adopción del futuro Tratado. La misma podría desembocar en la creación concomitante de dos Europas, hasta ahora consideradas como antinómicas. Un espacio europeo reuniría a los Estados que no desearan vincularse al nuevo proceso de constitucionalización. Una Europa fortaleza reuniría a los Estados decididos a imponer la Unión Europea como una alternativa al modelo multipolar, como un contrapeso al poder americano.

⁸⁶ En relación con tales reivindicaciones, v.: *Document de synthèse, en Mouvement Européen France, Contribution à la Convention sur l'Avenir de l'Europe*, noviembre 2002; F. CHALTIÉL: *Propos sur l'idée de Constitution européenne*, RMC, 2002, pp. 650 ss.

⁸⁷ En este sentido, véase: C. BLUMANN: *op. cit.*, pp. 289 ss. V. también las propuestas hechas en el marco del Informe Penélope.