

El Tratado de Amsterdam ante el Consejo Constitucional francés

En Francia los convenios internacionales pueden someterse al control del Consejo Constitucional a través de dos procedimientos diferentes. En primer lugar, pueden serlo a través de un recurso interpuesto contra la ley que autoriza su ratificación (si el convenio es un tratado internacional) o su aprobación (si el convenio sólo es un acuerdo internacional). El Consejo Constitucional ha declarado que cuando, en aplicación del artículo 61, apartado segundo de la Constitución, que le atribuye competencia en materia de control de la constitucionalidad de las leyes ordinarias¹, se le someta un recurso frente a una ley que autoriza la ratificación o aprobación de un convenio internacional, su control no se limita únicamente al examen de la constitucionalidad de la ley (lo que no siempre reviste especial interés desde el punto de vista del respeto a las normas constitucionales sustantivas, si se tiene en cuenta el hecho que tal tipo de ley frecuentemente sólo contiene un único artículo que autoriza la ratificación o aprobación del convenio internacional que se publica como anexo), sino que se extiende igualmente al examen del convenio internacional que incorpora. Debido a ello, y hasta la fecha, el Consejo Constitucional

se ha ocupado en siete ocasiones de leyes que autorizan la ratificación o aprobación de un convenio internacional², lo que le ha llevado, en tres casos³, a controlar explícitamente la constitucionalidad del convenio internacional concernido sin declarar, no obstante, inconstitucionalidad alguna⁴.

Los convenios internacionales pueden igualmente someterse directamente al Consejo Constitucional, es decir, sin servirse de un recurso contra la ley que autoriza su ratificación o aprobación, fundándose para ello en las disposiciones del artículo 54 de la Constitución de 1958. Este artículo, que vale la pena comparar con el artículo 95 de la Constitución española de 1978, dispone, en efecto, en la nueva redacción que le confirió la ley constitucional 92-554 de 25 de junio de 1992, que «si el Consejo Constitucional, a requerimiento del Presidente de la República, del Primer Ministro, del Presidente de una u otra Cámara o de sesenta diputados o sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene alguna cláusula contraria a la constitución, no podrá otorgársele autorización para ratificarlo o aprobarlo, sino después de ser reformada la Constitución».

Hasta ahora, esta disposición sólo ha sido aplicada en cinco ocasiones: en 1979, cuando, a iniciativa del Primer Ministro, se sometió al Consejo el Tratado firmado en Luxemburgo el 22 de abril de 1970, que modificaba determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas y del Tratado que instituyó un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades europeas, así como la decisión del Consejo de las Comunidades europeas, de fecha de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones de los estados miembros por recursos propios de las comunidades⁵; en 1976, cuando, a instancias del Presidente de la República, el Consejo Constitucional examinó la decisión del Consejo de las Comunidades europeas, de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de la Asamblea europea (transformada posteriormente en Parlamento europeo) mediante sufragio universal⁶; en 1985, cuando el Presidente de la República sometió al Consejo el protocolo número 6 adicional al Convenio Europeo de los Derechos del Hombre, relativo a la abolición de la pena de muerte⁷; en 1992, cuando el Presidente de la República sometió al Consejo el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht)⁸; en 1992, cuando el mismo Tratado de la Unión Europea fue sometido al Consejo por un grupo de sesenta diputados⁹. De todos estos recursos únicamente el cuarto, el que procedía del Presidente de la República y concernía al Tratado de la Unión Europea, desembocó en una declaración de inconstitucionalidad¹⁰. Fue preciso entonces reformar la Constitución, a fin de que el Tratado pudiese ser ratificado, reforma llevada a cabo por la Ley constitucional número 92-554, de 25 de junio de 1992, que vino a introducir en la Constitución de 1958 un nuevo Título XV bajo la rúbrica “De las

comunidades europeas y de la Unión europea¹¹.

En este contexto debemos situar el envío al Consejo Constitucional, a fines del año 1997, del Tratado de Ámsterdam que modifica el Tratado sobre la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas, así como ciertos actos conexos: de este modo, por sexta vez se somete al Consejo Constitucional un convenio internacional haciendo uso del artículo 54 de la Constitución; es la segunda vez que el Consejo aprecia una contradicción entre un convenio internacional y la Constitución, ya que, al igual que había declarado el Tratado de Maastricht contrario a la Constitución de 1958 en su sentencia número 92-308 DC, de 9 de abril de 1992¹², afirma ahora, en el artículo primero de la parte dispositiva de su sentencia número 97-394 DC, de 31 de diciembre de 1997¹³, que «la autorización para ratificar mediante ley el Tratado de Ámsterdam sólo puede producirse tras una reforma de la Constitución».

La sentencia del Consejo sobre el Tratado de Ámsterdam se sitúa, por lo demás, en la misma línea de su sentencia sobre el Tratado de Maastricht. Cabría incluso afirmar que la mayor parte de las cuestiones de procedimiento y de los problemas de fondo que la sentencia plantea, y que vamos a examinar punto por punto en este trabajo, habían sido ya resueltos por el Consejo Constitucional en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht, que es, sin duda, la “gran” sentencia en la materia. Se habían tratado incluso de forma más explícita en la anterior ocasión, porque lo que más llama la atención en la sentencia de 1997, aparte su filiación intelectual respecto de la sentencia anterior, perfecta desde un punto de vista lógico, es su carácter a veces impreciso o insuficiente, especialmente en lo que se

refiere a las cuestiones de procedimiento, carácter impreciso o insuficiente que puede producir la impresión de que se trata de una sentencia elaborada muy rápidamente.

I. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

Cabe poner de relieve algunos aspectos relativos al procedimiento, tanto si tienen su origen en el recurso interpuesto ante el Consejo Constitucional, como si proceden directamente de la sentencia pronunciada por éste (según parece¹⁴, de acuerdo con la ponencia redactada por el propio Presidente del Consejo, lo cual, como sabemos, constituye un hecho excepcional).

A. RECURSO

1. Recurso conjunto del Presidente de la República y del Primer Ministro

La principal originalidad del recurso ante el Consejo Constitucional, en el asunto del Tratado de Ámsterdam, es que se trata de un recurso conjunto del Presidente de la República y del Primer Ministro, cosa que ocurre por primera vez en la historia de la V República, y tanto más notable cuanto se produce en período de cohabitación.

Es cierto que puede ocurrir que un mismo texto normativo sea sometido a la vez al Consejo Constitucional por distintas autoridades legitimadas: por ejemplo, en 1989, la ley relativa a las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en Francia fue sometida al Consejo por el Primer Ministro, sesenta diputados y sesenta senadores; algo parecido ocurrió en 1994, cuando las leyes relativas a la bioética fueron sometidas al Consejo por el Presidente de

la Asamblea Nacional y sesenta diputados. Pero hasta entonces estas demandas “múltiples” sólo se referían a leyes (procedimiento del artículo 54), los cuales siempre habían sido sometidos al Consejo por una única autoridad, ya se tratase del Presidente de la República (1976, 1985, 1992), del Primer Ministro (1970) o de sesenta senadores (1992). Pero, sobre todo, esos recursos “múltiples” no fueron nunca recursos “conjuntos”, en el sentido de que cada una de las autoridades legitimadas actuaba por sí misma y, a veces, con propósitos opuestos: por ejemplo, en 1989, el Primer Ministro quería asegurarse de que la ley relativa a los extranjeros, que había sido votada por su mayoría parlamentaria, era una ley constitucional, en tanto que los diputados y senadores, autores de los otros dos recursos, formaban parte de la oposición y eran hostiles a la ley en cuestión; un ejemplo más: en 1994 el Presidente de la Asamblea Nacional era favorable a las leyes bioéticas cuya constitucionalidad deseaba consagrar solemnemente, en tanto que el recurso parlamentario emanaba de una minoría de la mayoría, hostil a dichas leyes.

Por el contrario, en 1997, el Tratado de Ámsterdam ha sido sometido al Consejo Constitucional por el Presidente de la República y el Primer Ministro actuando de mutuo acuerdo. Como se indicó efectivamente en un comunicado común difundido el 5 de diciembre de 1997 por la Presidencia de la República y los servicios del Primer Ministro, el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno «han decidido solicitar conjuntamente del Consejo Constitucional una declaración de conformidad (a la Constitución) del Tratado de Ámsterdam»¹⁵. Este recurso conjunto es significativo si se tiene en cuenta la situación de cohabitación que existe actualmente en Francia entre un Jefe del Estado y un Jefe de Gobierno de tendencias

políticas opuestas. Se explica, sin embargo, por la manifiesta voluntad de ambos de mostrar que se hallan de acuerdo en cuanto se refiere al fortalecimiento de la construcción de Europa –de donde se deriva la necesidad de ratificación de dicho Tratado– a condición de que las exigencias constitucionales se vean respetadas, de donde se deriva la necesidad de hacer desaparecer las contradicciones que puedan existir entre el Tratado y la Constitución y, en consecuencia, de que tal hecho sea puesto de manifiesto previamente por el Consejo Constitucional. De este modo, se evitan las eventuales interpretaciones que sobre sus respectivas motivaciones habrían resultado del hecho de presentar dos recursos independientes. Con ello, se confirma que los problemas de política internacional y especialmente de política europea sólo en casos excepcionales pueden representar aspectos sensibles de la cohabitación.

2. *¿Afecta el recurso únicamente al Tratado o también a los protocolos y declaraciones?*

Frecuentemente los tratados internacionales son instrumentos jurídicos complejos. Tal es el caso del Tratado de Ámsterdam. Su acta final precisa que la conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros ha aprobado las tres series de textos siguientes: en primer lugar, el Tratado de Ámsterdam propiamente dicho, que modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas, así como ciertos actos conexos y que el propio Tratado está dividido en tres partes¹⁶; en segundo lugar, trece protocolos¹⁷; en tercer lugar, cuarenta y nueve declaraciones (sin contar las ocho declaraciones suplementarias

hechas no por la conferencia de los Estados miembros, sino por algunos de ellos y de las que la conferencia levantó acta). El problema que se plantea ahora es saber si todos esos documentos han sido deferidos al Consejo Constitucional a fin de que los confronte con la Constitución o si únicamente se le ha sometido el Tratado propiamente dicho.

El mismo problema se planteó a propósito del Tratado de Maastricht, que comprende igualmente diecisiete protocolos y treinta y tres declaraciones. Con el fin de evitar cualquier ambigüedad, el Presidente de la República tuvo a bien precisar, pocos días después de la inicial demanda, que la misma concernía al «conjunto de compromisos suscritos por Francia según resulta del propio Tratado, de los protocolos anexos y de las declaraciones de las conferencias de ministros, incluidas, en la medida en que vengan a interpretar las estipulaciones del Tratado, aquellas de que ha levantado acta la conferencia». Por su parte, el Consejo Constitucional dejó constancia, en el preámbulo de su sentencia, de que el compromiso internacional sometido a su control se componía de tres series de elementos cuya posible contradicción con la Constitución convenía examinar.

En forma poco coherente, por lo que se refiere ahora al Tratado de Ámsterdam, ni el Presidente de la República ni el Primer Ministro han estimado necesario precisar en esta ocasión el alcance de su pretensión. Por su lado, el Consejo Constitucional tampoco precisa en el preámbulo de la sentencia el objeto de su control, sea únicamente el Tratado propiamente dicho, sean también los protocolos y declaraciones. Es cierto que en la última parte de su sentencia subraya que ha examinado «el conjunto del compromiso internacional», pero esta fórmula, que figuraba también en la parte

final de la sentencia Maastricht I, puede simplemente querer decir que «de acuerdo con su jurisprudencia»¹⁸ ha examinado todos los artículos del texto que le fue sometido, es decir, o bien todos los artículos del Tratado propiamente dicho, en el supuesto de que sólo sea éste el que le ha sido sometido, o bien todos los artículos del Tratado y todos los protocolos y declaraciones anexos, en el supuesto de que estos últimos documentos le hayan sido igualmente sometidos, hipótesis que es sin duda la más verosímil¹⁹.

3. Pretensión condicionada por la cláusula “habida cuenta de los compromisos suscritos por Francia”

En su recurso el Presidente de la República y el Primer Ministro plantean al Consejo Constitucional «el problema de determinar si, habida cuenta de los compromisos suscritos por Francia y de las modalidades de su entrada en vigor, la autorización para ratificar el Tratado de Ámsterdam que modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas y ciertos actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997, debe ir precedida de una reforma de la Constitución».

La referencia que se hace a los compromisos suscritos por Francia y a las modalidades de su entrada en vigor puede parecer sibilina. Tal frase figuraba igualmente en la carta por la que, en 192, el Presidente de la República sometía al Consejo el Tratado de Maastricht. Aunque son posibles otras interpretaciones²⁰, en aquella ocasión fue entendida por el Consejo Constitucional como una referencia a los compromisos internacionales suscritos anteriormente por Francia y modificados por dicho Tratado²¹, lo que condujo a plantearse el problema

de saber si le era posible examinar aquellos compromisos internacionales con ocasión de un Tratado que los modificaba. La cuestión era delicada. Es cierto que en el marco de sus competencias en materia de control de constitucionalidad de las leyes (artículo 61 de la Constitución), y tras su sentencia en el caso *Estado de urgencia en Nueva Caledonia*²², el Consejo Constitucional acepta, cuando se trata de un recurso frente a una ley determinada, controlar la constitucionalidad de las disposiciones de leyes anteriores que vienen a ser ahora modificadas, completadas o cuyo ámbito de aplicación se ve afectado por dicha ley²³. Ahora bien, los Tratados internacionales no son leyes, y aplicarles pura y simplemente la doctrina derivada del *Estado de urgencia de Nueva Caledonia* podía dar origen a dificultades en el plano internacional. En su sentencia de 1992, el Consejo Constitucional adoptó una posición intermedia: tras haber recordado especialmente que, en los términos del apartado decimocuarto del preámbulo de la Constitución de 1958, la República francesa «se conforma a las reglas del Derecho internacional público», e indicar que, entre tales reglas, figura el principio *pacta sunt servanda*, de acuerdo con el cual todo Tratado vigente vincula a las partes que han de proceder a su ejecución de buena fe, había terminado por admitir que, en cualquier caso, le correspondía «determinar el alcance del Tratado sometido a su examen en función de los compromisos internacionales que este Tratado se propone modificar o completar».

No encontramos esta fórmula en la sentencia relativa al Tratado de Ámsterdam, sin que, por lo demás, haya sido remplazada por otra, ya que el Consejo guarda silencio absoluto sobre el problema del significado que deba atribuirse a la referencia a los

compromisos suscritos por Francia y a las modalidades de su entrada en vigor. Cabe lamentar tal silencio, incluso si verosímilmente no significa el abandono por el alto Tribunal de su interpretación de 1992.

4. *Recurso no motivado*

Las pretensiones del Presidente de la República y del Primer Ministro son pretensiones no motivadas; ni uno ni otro indican las razones que, a su juicio, determinan que el Tratado de Ámsterdam pueda plantear problemas desde el punto de vista de su conformidad con la Constitución, se limitan a someter el compromiso internacional al Consejo Constitucional sin argumentar en absoluto sobre su contradicción o no contradicción a la Ley Fundamental; otro tanto había ocurrido en 1970, 1976, 1985 y 1992 en lo que se refiere al recurso del Presidente de la República.

El hecho se explica fácilmente. En cada una de estas hipótesis, las autoridades que interponen el recurso son favorables al compromiso internacional en cuya conclusión han podido desempeñar un papel determinante. Si acuden al Consejo, lo hacen con un propósito de apaciguamiento, con el fin de «atemperar las controversias e incluso las pasiones exacerbadas que suscita la perspectiva de aplicar en Francia los correspondientes proyectos»²⁴, especialmente entre ciertos de sus amigos o apoyos políticos. En tales condiciones, es comprensible que, favorables a dichos textos, procuren silenciar argumentos a favor de la tesis de la contradicción de dichos textos con la Constitución. Pero, en sentido inverso, se comprende igualmente que, a fin de no comprometer el propósito de apaciguamiento implícito en su pretensión, tampoco quieran exponer argumentos a favor de la tesis de la conformidad. En una palabra, habida cuenta de estas motiva-

ciones, la única actitud lógica es una actitud de “estricta neutralidad”, es decir, un recurso no motivado²⁵.

Por lo demás, tal actitud no es contraria al Derecho francés, y ello, a diferencia de lo que puede ocurrir en otros ordenamientos, en los que, generalmente, la ausencia de motivación del recurso constituye una causa de inadmisibilidad. Es evidente que los recursos en materia de constitucionalidad de las leyes generalmente se motivan, especialmente cuando proceden de parlamentarios que, en principio, son hostiles al texto sometido a examen²⁶. Sin embargo, puede ocurrir que no sea así²⁷. En cualquier caso, el Consejo Constitucional no aprecia en falta de motivación un supuesto de inadmisibilidad del recurso, tanto si se trata de control de la constitucionalidad de las leyes²⁸ como si se trata de compromisos internacionales²⁹.

B. LA SENTENCIA

1. *La sentencia se dictó dentro del plazo máximo de un mes*

El Consejo Constitucional ha dictado su sentencia en un plazo inferior a un mes, ya que, presentado el recurso el 4 de diciembre de 1997, lo ha resuelto el 31 de diciembre de 1997.

Es sabido que, en materia de control de constitucionalidad de las leyes, el tercer apartado del artículo 61 de la Constitución le impone el deber de resolver en el plazo de un mes, plazo que se reduce a ocho días a instancias del Gobierno en caso de urgencia. Es decir, que la promulgación de la ley, en el supuesto de que sea declarada constitucional, sólo se retrasa como consecuencia del recurso un máximo de cuatro semanas, lo que resulta aceptable para el poder. Por el contrario, y como se puso de

relieve en el caso español del control *a priori* de las leyes orgánicas, si la jurisdicción constitucional tarda varios meses, o incluso años, para resolver el recurso, tal circunstancia supone conceder a las autoridades legitimadas para interponerlo, y especialmente a la oposición parlamentaria, un instrumento adecuado para bloquear la entrada en vigor de las leyes recurridas, todo lo cual resulta inaceptable para la mayoría, de donde se deriva la inevitable supresión de este instrumento de control.

Por el contrario, si el artículo 61 de la Constitución impone al Consejo el deber de resolver en el plazo de un mes en materia de control de constitucionalidad de las leyes, el artículo 54 no exige tal plazo en el examen de los compromisos internacionales. De ahí que la doctrina³⁰, dedujera que, en tales supuestos, el Consejo Constitucional no estaba sujeto a la obligación de resolver en un plazo determinado, si bien en la práctica había resuelto siempre en el plazo máximo de un mes.

Las sentencias dictadas en relación con el Tratado de Maastricht, confirmadas en este punto por la sentencia relativa al Tratado de Ámsterdam, ponen de manifiesto que no se trata de ello cuando hacen referencia en sus considerandos al artículo 19 de la ordenanza 58-1067 de 7 de noviembre de 1958, por la que se aprueba la Ley Orgánica del Consejo Constitucional. Este artículo dispone, en efecto, que «la apreciación de conformidad con la Constitución deberá llevarse a cabo [...] en los plazos fijados por el tercer párrafo del artículo 61 de la Constitución» (plazo de un mes). Ahora bien, este artículo figura en un capítulo titulado “De las declaraciones de conformidad con la Constitución”, lo que significa que el Consejo Constitucional debe atenerse a dicho plazo en todos los procedimientos de control de conformidad de las normas con la Constitución, tanto si

se trata de leyes como de compromisos internacionales. Por lo demás, otro artículo del mismo capítulo, el artículo 18, segundo apartado, se refiere expresamente al procedimiento del artículo 54 y las sentencias pronunciadas por el Consejo Constitucional en aplicación de dicho artículo son consideradas por el propio Consejo Constitucional como pertenecientes a la categoría de sentencias DC (declaración de conformidad), al igual que las sentencias dictadas en materia de control de constitucionalidad de las leyes.

2. La sentencia examina la totalidad de las cláusulas del Tratado

El examen llevado a cabo por el Consejo Constitucional del Tratado de Ámsterdam abarca, de acuerdo con sus propios términos, «el conjunto del compromiso internacional»³¹: tras haber precisado «las normas de referencia aplicables», se pronuncia en primer término «sobre las medidas, relativas a los visados, al asilo y a la libre circulación de las personas», antes de tomar posición sobre «las demás disposiciones del compromiso internacional sometidas a su control». Ejerce, en consecuencia, un control “integral” del compromiso internacional, por utilizar la fórmula de un antiguo secretario general del Consejo Constitucional³², control integral que habría igualmente ejercido en el caso de que el escrito de interposición del recurso hubiera estado motivado y llamase su atención sobre la posible contradicción entre una cláusula del Tratado y una disposición de la Constitución, ya que, en tal caso, habría examinado no sólo la conformidad de esta cláusula con todas las demás disposiciones de la Constitución, sino también la conformidad constitucional de las restantes cláusulas del Tratado.

También aquí este carácter integral del control puede sorprender al observador extranjero. Por ejemplo, en 1992 el Gobierno español sólo había sometido al Tribunal Constitucional español, sobre la base del artículo 95 de la Constitución de 1978, el artículo G B, parágrafo 10, del Tratado de Maastricht en relación con su posible contradicción con el artículo 13.2 de la Ley Fundamental y, si bien el Tribunal Constitucional confrontó en realidad dicho artículo con las restantes disposiciones de la Constitución, sólo se pronunció sobre el artículo G B, a fin de no resolver *ultra petita*.

Sin embargo, este carácter integral del control es en todo conforme a la práctica del Consejo Constitucional, que siempre se ha considerado vinculado al conjunto de un texto. No podía ser de otro modo en el caso de los recursos obligatorios a que se refiere el apartado primero del artículo 61 de la Constitución, que se refiere a las leyes orgánicas y a los reglamentos de las Asambleas parlamentarias: tanto la letra de las disposiciones constitucionales³³ como la propia lógica del recurso obligatorio determinan que el Consejo conozca del conjunto del texto normativo. Pero otro tanto ocurre en el caso de los recursos facultativos, tanto si conciernen a los compromisos internacionales (artículo 54) como a las leyes ordinarias (artículo 61, apartado primero), supuestos éstos en los que la letra de las disposiciones constitucionales apuntan al mismo objetivo³⁴.

3. La sentencia únicamente explícita, en sus considerandos, los supuestos de contradicción entre disposiciones internacionales y disposiciones constitucionales

El hecho de que el Consejo Constitucional ejerza un control integral no significa que

deba pronunciarse explícitamente sobre la constitucionalidad de cada una de las disposiciones del texto que le ha sido sometido. Es cierto, en el caso de los recursos obligatorios y especialmente de las leyes orgánicas, que el Consejo se pronuncia generalmente sobre cada uno de los artículos del texto examinado. Pero, en el caso de los recursos facultativos, su actuación sigue generalmente otras vías.

Ocurre así que, en el caso del Tratado de Ámsterdam, ha seguido el mismo procedimiento que en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht, dictada a iniciativa del Presidente de la República (sentencia Maastricht I): explica las razones que le han conducido a decidir que algunas de las cláusulas del Tratado son contrarias a la Constitución; se limita a afirmar, sin ninguna otra precisión, «que ninguna de las demás disposiciones del compromiso internacional sometido al Consejo Constitucional sobre la base al artículo 54 de la constitución es contraria a ésta». Es posible que algunos entiendan que dicha fórmula es demasiado concisa, pues es cierto, en efecto, que, por lo que se refiere a ciertas ambigüedades, no habría resultado superfluo que el Consejo hubiera declarado su no contradicción como resultado de un razonamiento explícito.

Por el contrario, en sus sentencias de 1970 (modificación de las disposiciones presupuestarias y financieras de las Comunidades europeas), 1976 (elección de la Asamblea europea por sufragio universal) y 1985 (protocolo adicional relativo a la abolición de la pena de muerte), explicitó las razones en virtud de las cuales no se apreciaba contradicción entre el compromiso internacional examinado y la Constitución, pero es cierto que, al tratarse de una sentencia de conformidad³⁵, no podía actuar de modo diferente, so pena de violar el sacrosanto principio de motivación de las resoluciones jurisdiccionales.

Finalmente, cuando en su sentencia Maastricht II, el Consejo, al resolver a instancia de los parlamentarios, en un recurso especialmente motivado, siguió el modo de proceder que le ha sido característico desde hace algunos años en materia de control de constitucionalidad de las leyes ordinarias a partir de un recurso parlamentario motivado: respondió una por una a todas las quejas formuladas por los requirentes (y muy probablemente habría planteado de oficio quejas no suscitadas por éstos si tales quejas le hubieran parecido pertinentes).

4. La sentencia no enumera, en su parte dispositiva, las disposiciones internacionales y constitucionales contradictorias

En el marco de su control de constitucionalidad de las leyes y cuando estima que se aprecian una o varias causas de inconstitucionalidad, el Consejo Constitucional consagra siempre el primer artículo de la parte dispositiva de su sentencia a enumerar las disposiciones que, en su totalidad o parcialmente, son contrarias a la Constitución en virtud de las razones expuestas previamente en los “considerandos”³⁶.

Por el contrario, en materia de control de los compromisos internacionales y cuando aprecia una contradicción con la Constitución, no enumera en el primer artículo de su parte dispositiva las cláusulas o partes de cláusulas del Tratado contrarias a la Constitución. Así, tanto en su sentencia Maastricht I como en la relativa al Tratado de Ámsterdam, el primer artículo de la parte dispositiva quedó redactado de la siguiente forma: “La autorización para la ratificación por una ley del Tratado [...] sólo puede llevarse a cabo tras la reforma de la Constitución”.

Esta diferencia de redacción quizá se explique por las distintas funciones propias de cada uno de ambos controles. En el caso de control de constitucionalidad de las leyes, se trata, sobre todo, de impedir que entre en vigor una disposición o fragmento de disposición declarado contrario a la Constitución por el Consejo (incluso la ley en su conjunto si las disposiciones en cuestión no son separables de otras disposiciones de la misma). En tales condiciones, es lógico que el primer artículo de la parte dispositiva se consagre a la enumeración exhaustiva de las disposiciones o fragmentos de disposiciones contrarios a la Constitución (y que, en caso necesario, el artículo segundo del fallo ponga de manifiesto que dichas disposiciones son inseparables del resto de la ley). Por el contrario, en el caso del control de los compromisos internacionales, no se trata en teoría de impedir la entrada en vigor de las disposiciones internacionales, sino, más bien, de permitirla mediante una reforma constitucional. Siendo esto así, no es tan importante enumerar en la parte dispositiva las disposiciones internacionales contrarias a la Constitución.

¿Significa esto que quizá conviniera indicar en la parte dispositiva los artículos de la Constitución que sería preciso modificar para que el Tratado pueda ser ratificado? Obrar así quizás supusiera ir demasiado lejos, porque no siempre faltan otros procedimientos para hacer desaparecer las contradicciones entre el Tratado y la Constitución³⁸, y lo más lógico sería permitir que sea el poder constituyente quien lo decida. Probablemente se debe a ello que en la parte dispositiva de su sentencia el Consejo Constitucional prefiera atenerse a la fórmula menos precisa según la cual «la autorización para la ratificación por ley del Tratado de Ámsterdam sólo puede llevarse a cabo tras la reforma de la Constitución».

Por lo demás, tal laconismo no plantea ningún problema, ya que, en este caso, en los considerandos de la sentencia, quedan identificadas claramente las disposiciones constitucionales pertinentes y las disposiciones del Tratado de Ámsterdam que las contradicen, disposiciones que ahora resulta obligado examinar para abordar los problemas de fondo que plantea la sentencia de 1997.

II. PROBLEMAS DE FONDO

Por lo que se refiere al fondo, la actuación del Consejo Constitucional se articula en dos fases. En una primera fase, resume el razonamiento que ya había desarrollado en algunas de sus sentencias anteriores (muy especialmente en su sentencia Maastricht I) y que le había llevado a afirmar que, cuando los compromisos internacionales “contienen una cláusula contraria a la Constitución o suponen un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional, la autorización para su ratificación exige una reforma constitucional”. En una segunda fase, examina a la luz de dicho principio las disposiciones del nuevo Título IIIA que ha sido introducido en la tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad europea por el artículo 2.15º del Tratado de Ámsterdam, bajo la rúbrica “visados, asilo, inmigración y otras políticas encaminadas a la libre circulación de las personas”, y llega a la conclusión de que el abandono en esta materia de la regla de la unanimidad y el proceso llamado de “codecisión” suponen un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional.

1. Cuando los compromisos internacionales contienen una cláusula contraria a la Constitución o suponen un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional, la autorización para su ratificación exige una reforma constitucional

El respeto a la soberanía nacional es, sin duda, uno de los principios constitucionales básicos de la República francesa. En primer lugar, el preámbulo de la Constitución de 4 de octubre de 1958 dispone que «el pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946». En segundo lugar, el artículo 3 de la Declaración de 1789 proclama que «el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación». En tercer lugar, el Título I de la Constitución de 1958 está consagrado a la soberanía y, especialmente, en su artículo 3, primer apartado, se afirma que «la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum», en tanto que su artículo 4 impone a los partidos y grupos políticos «respetar los principios de la soberanía nacional».

Todo esto no quiere decir, sin embargo, que la Constitución ignore el Derecho internacional. El párrafo decimocuarto del preámbulo de la Constitución de 1946 proclama que «la República francesa, fiel a sus tradiciones, se conforma a las reglas del derecho público internacional». El párrafo siguiente afirma que, «bajo reserva de reciprocidad, Francia consiente en las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y defensa de la paz». El

artículo 53 de la Constitución permite concluir «tratados o acuerdos relativos a la organización internacional» a condición de que sean «ratificados o aprobados en virtud de una ley».

En otros términos, la Constitución erige en principio fundamental el respeto a la soberanía nacional, pero, al mismo tiempo, permite la adhesión a organizaciones internacionales, consintiendo, en caso necesario, en las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz.

¿Cómo conciliar estas dos series de disposiciones? En un principio el Consejo Constitucional dudó entre diversas posturas. En la mayor parte de los casos se aseguró de que el convenio internacional sometido a su examen no suponía un ataque «a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional». Así, en su sentencia de 1970, relativa a ciertas disposiciones presupuestarias y financieras de las Comunidades europeas, afirmó que el compromiso internacional en cuestión «no puede suponer un ataque, ni por su naturaleza ni por su importancia, a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional». De modo semejante, en su sentencia de 1985, relativa al protocolo adicional a la pena de muerte, afirmó que dicho protocolo «no supone un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional y no contiene ninguna cláusula contraria a la Constitución», lo cual se habría producido si hubiera sido «incompatible con el deber que pesa sobre el Estado de asegurar el respeto a las instituciones de la República, la continuidad de la vida de la Nación y la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos». Puede igualmente citarse, pese a que en sí misma no concierne ni directa (por la vía del artículo 54) ni indirectamente (por la vía del artículo 61), a un compromiso internacional, la sentencia 91-293 DC de

23 de julio de 1993³⁹, sobre una ley que contiene diversas disposiciones relativas a la función pública y que, en especial, permite a los ciudadanos comunitarios integrarse en la función pública francesa, sentencia en la que el Consejo Constitucional verifica que dicha ley excluye «todo ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional».

No obstante, su control habría sido de signo distinto en aquellos casos en que considerase que el convenio sometido a su examen conducía a limitaciones de soberanía –y no a transferencias de soberanía–, inconstitucionales por definición. En efecto, en su sentencia de 1976, relativa a la elección de la Asamblea de las Comunidades europeas por sufragio universal, encontramos la fórmula siguiente: si la Constitución permite que Francia consienta «en las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz, ninguna disposición de naturaleza constitucional autoriza a transferencias de la totalidad o de parcelas de la soberanía nacional a ninguna organización internacional, cualquiera que ésta sea». Como cabe suponer, la distinción entre limitación de soberanía y transferencia de soberanía fue considerada de carácter artificial por una parte de la doctrina⁴⁰, y la mencionada sentencia como poco favorable al fortalecimiento de la integración europea.

Finalmente, en otro caso, pareció que el Consejo Constitucional utilizaba concurrentemente los dos puntos de vista, ya que, en una sentencia de 1991, relativa al convenio de aplicación del acuerdo de Schengen, tuvo en cuenta, no sólo que no suponía ningún ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional, sino también que no entrañaba transferencias de soberanía. Ahora bien, conviene precisar que eran los requirentes quienes invocaban

a la vez el ataque a las condiciones esenciales de soberanía nacional y la existencia de transferencias de soberanía, y que el Consejo se limitó a responder a sus argumentos (para rechazarlos), sin sentirse obligado por ello a llevar a cabo esta doble verificación.

La gran aportación de la sentencia Maastricht I, confirmada por la sentencia sobre el Tratado de Ámsterdam, es haber puesto fin a estas incertidumbres.

En su sentencia Maastricht I, el Consejo Constitucional, tras recordar las disposiciones citadas más arriba, contenidas en el preámbulo de la Constitución de 1958, en la Declaración de 1789, en el preámbulo de la Constitución de 1946, así como en el artículo 53 de la actual Constitución, afirma que «el respeto a la soberanía nacional no supone un obstáculo para que, con fundamento en las disposiciones precitadas del preámbulo de la Constitución de 1946, Francia pueda concluir, bajo reserva de reciprocidad, compromisos internacionales a fin de participar en la creación y desarrollo de una organización internacional permanente, dotada de personalidad jurídica e investida de poderes de decisión como consecuencia de la transferencia de competencias consentidas por los Estados miembros». Prosigue su razonamiento, y aquí se encuentra el aspecto esencial del mismo, que, no obstante, «en caso de que los compromisos internacionales suscritos con este fin contengan una cláusula contraria a la Constitución o supongan un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional, la autorización para su ratificación exige una reforma constitucional». En otras palabras, se abandona la distinción entre las posibles limitaciones de la soberanía y las imposibles transferencias de soberanía. Sólo queda por preguntarse si el compromiso internacional

contiene una cláusula que viola directamente una disposición concreta de la Constitución o supone un ataque, «de modo más difuso»⁴¹, a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional (sin que en este caso, a diferencia de la sentencia de 1985, se precise que así ocurriría en un supuesto de incompatibilidad con el deber que pesar sobre el Estado de asegurar el respeto de las instituciones de la República, la continuidad de la vida de la Nación o la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos).

Se encuentran exactamente las mismas fórmulas en la sentencia sobre el Tratado de Ámsterdam: al final de un razonamiento análogo, completado únicamente por una referencia al nuevo artículo 88.1 de la Constitución (según resulta de la Ley constitucional de 25 de junio de 1992, consecuencia de la sentencia Maastricht I), según el cual «la República participa en las Comunidades europeas y en la Unión Europea, constituidas por los Estados que libremente han elegido, en virtud de los Tratados constitutivos de aquellas, ejercer en común algunas de sus competencias», el Consejo Constitucional afirma que las disposiciones de dicho Tratado sólo implican una reforma constitucional en el supuesto de que contengan una cláusula contraria a la Constitución o supongan un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional».

Así puede ocurrir, según el Consejo, con las disposiciones que prevén, en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas encaminadas a la libre circulación de las personas, la sustitución de la regla de la unanimidad por la de la mayoría y la aplicación del procedimiento llamado de “codecisión” previsto por el artículo 189B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

2. El abandono de la regla de la unanimidad en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas encaminadas a la libre circulación de las personas puede suponer un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional

En su sentencia Maastricht I, el Consejo Constitucional estimó que ciertas disposiciones del Tratado vulneraban directamente la Constitución (las disposiciones que reconocen a los ciudadanos de la Unión el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales fueron declaradas contrarias a los artículos 3, 24 y 72 de la Constitución)⁴², en tanto que otras, de manera más difusa, suponían un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía (disposiciones relativas a la política monetaria y a las políticas de cambio unificadas, así como disposiciones relativas a la entrada y a la circulación de las personas).

En su sentencia sobre el Tratado de Ámsterdam, el Consejo se limitó a reconocer un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional, ataque que procede del abandono de la regla de la unanimidad y de la aplicación del procedimiento llamado de “codecisión” en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas encaminadas a la libre circulación de las personas.

Es sabido que uno de los aspectos más importantes del Tratado de Ámsterdam consiste en modificar parcialmente los modos de cooperación en materia de justicia y de asuntos interiores. Fue el Tratado de Maastricht el que, en su Título VI, introdujo en el campo de acción de la Unión europea (creada por su Título Primero), «la cooperación en los campos de la justicia y de los asuntos interiores» bajo la forma de un

“tercer pilar” de la Unión, que venía a unirse al “primer pilar” (las disposiciones de los Tratados sobre las Comunidades europeas modificadas por sus Títulos Segundo, Tercero y Cuarto) y al “segundo pilar” (las disposiciones concernientes a «una política exterior y de seguridad común», introducidas por su Título Quinto. Estos tres pilares se diferenciaban no sólo por su diferente objeto (con predominio económico y monetario, el primero; centrado sobre la política exterior y defensa, el segundo; centrado sobre la política de asilo, las normas de cruce de las fronteras, la política de inmigración, la lucha contra la toxicomanía y la cooperación judicial, aduanera y policial, el tercero), pero también mediante procedimientos de decisión diferentes: procedimiento evidentemente “comunitario”, el primero; procedimiento “intergubernamental”, el segundo; y procedimiento referido sistemáticamente a la regla de la unanimidad de los citados miembros, el tercero. Pues bien, una de las principales reformas que se derivan del Tratado de Ámsterdam es la “comunitarización” parcial del tercer pilar. Es cierto que una parte de este último conserva una lógica intergubernamental: se trata de disposiciones relativas a la cooperación policial, aduanera y judicial en materia penal. Pero es igualmente cierto que las reglas de cruce de las fronteras exteriores, las condiciones de otorgamiento de visados, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil se transfieren ahora desde el tercer pilar al primero, constituido por los Tratados comunitarios y figurando en un nuevo título, el Título III A del Tratado constitutivo de la Comunidad europea⁴³, rubricado, como ya hemos indicado, «visados, asilo, inmigración y otras políticas encaminadas a la libre circulación de las personas», Título que abarca los artículos 73 I a 73 Q⁴⁴. De

ello resulta que, al menos a corto plazo, las medidas relativas a esta materia podrán ser adoptadas por el Consejo de la comunidad sin que se exija la unanimidad, sino sólo una mayoría cualificada en “codecisión” con el Parlamento europeo. Esto es lo que ha llevado al Consejo Constitucional a afirmar que algunas de las disposiciones de este Título podían afectar a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional.

De modo más preciso, el razonamiento llevado a cabo por el Consejo Constitucional a propósito del Título III A (razonamiento complejo y quizá no muy pedagógico) puede descomponerse en tres fases: algunas de las transferencias de competencias operadas por el Título III A afectan al ejercicio de la soberanía nacional; cuando tales competencias sean susceptibles de ejercerse por el Consejo no por unanimidad, sino por una mayoría cualificada y en “codecisión” con el Parlamento europeo, existe la posibilidad de que se produzca un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional; esta posibilidad resulta contraria a la Constitución y, en consecuencia, implica su reforma en la medida en que no haya sido autorizada por una disposición constitucional.

—En primer lugar, algunas de las transferencias de competencias operadas en beneficio del Consejo de la Comunidad afectan al ejercicio de la soberanía nacional. Se trata de competencias atribuidas al Consejo por los artículos 73J y 73K del Tratado, artículos que quizá convenga citar *in extenso*, a fin de prestar claridad al razonamiento que sigue. En los términos del artículo 73J, el Consejo adopta: «1) Medidas encaminadas a garantizar, de conformidad con el artículo 7A, la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los

ciudadanos de la Unión como de las nacionales de terceros países; 2) Medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros en las que se establezcan: a) las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras; b) las normas sobre visados aplicables a las estancias cuya duración no supere los tres meses, que incluirán: i) la lista de los terceros países cuyos nacionales tengan la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior, y de aquellos cuyos nacionales estén exentos de esa obligación; ii) los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados por los Estados miembros; iii) un modelo uniforme de visado; iv) normas para un visado uniforme; 3) Medidas que establezcan las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses». Según el artículo 73K, el Consejo adopta: «1) medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados y a otros Tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos: a) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, b) normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, c) normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países, d) normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado; 2) medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes

ámbitos: a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional, b) fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida; 3) medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos: a) condiciones de entrada y residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar, b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales, 4) medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros». En otros términos, y como no podía ser por menos, afectan al ejercicio de la soberanía nacional las disposiciones relativas al cruce de las fronteras de los Estados, tanto si se trata de fronteras interiores o exteriores de la Comunidad, a los visados, al asilo, a los refugiados y a la política de inmigración.

Por el contrario, ningunas otras disposiciones son invocadas por el Consejo Constitucional, pese a que fueran susceptibles de ser adoptadas, al igual que las que acabamos de citar, por el Consejo de la Comunidad mediante la regla de la mayoría y en “codecisión” con el Parlamento. Se trata, por ejemplo, de las disposiciones de los artículos 73M y 73N, relativas, respectivamente, a la cooperación judicial en materia civil con incidencia transnacional (mejora y simplificación del sistema de comunicación y notificación transnacional

de los actos judiciales y extrajudiciales, de la cooperación en materia de obtención de pruebas, del reconocimiento y ejecución de las decisiones en materia civil y comercial; armonización de las normas en materia de conflictos de leyes y de competencia y de normas del procedimiento civil) y a la cooperación entre los servicios competentes de los Estados miembros y entre dichos servicios y la Comisión para todo lo que concierne al Título III A. Estas transferencias de competencias no afectan, según el Consejo, al ejercicio de la soberanía nacional.

—En segundo lugar, el hecho de que el Consejo de la Comunidad ejerza por mayoría, y ya no por unanimidad, y en “codecisión” con el Parlamento europeo, las competencias transferidas que afectan a la soberanía nacional puede conducir a que se vean afectadas las condiciones esenciales de ejercicio de esta última.

El artículo 73O define el procedimiento de decisión al que debe atenerse el Consejo de la Comunidad para ejercer las competencias transferidas por el Título III A, no sólo las de los artículos 73J y 73K que afectan al ejercicio de la soberanía nacional, sino también las de los artículos 73M y 73N, que, según el Consejo Constitucional, no la conciernen. De modo más preciso, dicho artículo define, en sus párrafos 1 y 2, un procedimiento de derecho común y, en sus párrafos 3 y 4, dos procedimientos excepcionales.

El procedimiento de derecho común comprende dos fases. Durante un período transitorio de cinco años a contar desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo de la Comunidad resuelve por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a instancia de un Estado miembro, y tras consulta al Parlamento europeo (párrafo 1). El Consejo Constitucional estima que

durante este período, y habida cuenta del mantenimiento de la regla de la unanimidad, «las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional no se verán afectadas». Al término de este período transitorio, los Estados pierden su derecho de iniciativa directa y el Consejo de la Comunidad sólo resuelve a propuesta de la Comisión (que, sin embargo, debe examinar las demandas de los Estados encaminadas a que la Comisión someta una propuesta al Consejo); de modo especial, y por una decisión adoptada por unanimidad y tras consulta al Parlamento europeo, el Consejo puede decidir aplicar el procedimiento previsto en el artículo 189B del Tratado, que implica, de una parte, el abandono de la regla de la unanimidad y el recurso a la mayoría cualificada y, de otra parte, una colaboración con el Parlamento europeo calificada generalmente de “codecisión” (párrafo 2). Para el Consejo Constitucional, y pese al hecho de que la aplicación del procedimiento del artículo 189B no es automático sino resultado de una decisión adoptada por unanimidad, el tránsito de la regla de la unanimidad a la de la mayoría y el proceso de “codecisión” con el Parlamento europeo que de ello se deriva, «no precisará, llegado el momento, ningún acto de ratificación o de aprobación nacional y, por tanto, no podrá ser objeto de un control de constitucionalidad fundado en el artículo 54 o en el artículo 61, apartado 2, de la Constitución». En tales condiciones, la aplicación de dichas disposiciones a transferencias de competencias que conciernan a la soberanía nacional «podría conducir a que se vean afectadas las condiciones esenciales de ejercicio», de esta última, explicándose verosímelmente la utilización del condicional “podría” por el hecho de que unas veces Francia estará de acuerdo con la medida adoptada por el Consejo, en cuyo

caso no existe ataque a la soberanía, y otras veces se mostrará hostil a dicha medida impuesta por el juego de la mayoría, en cuyo caso se producirá un ataque a la soberanía.

El procedimiento excepcional del párrafo 4 [que concierne a la adopción de las medidas contempladas en el artículo 73 J, 2), b), ii) y iv)], es decir, los procedimientos y condiciones de otorgamiento de los visados por los Estados miembros, así como a las reglas en materia de visado uniforme] mantiene el período transitorio, pero dispone que, a la finalización de éste, el Consejo pasa automáticamente –y no como consecuencia de una decisión adoptada por unanimidad– a la regla de la mayoría cualificada y al procedimiento de codecisión del Parlamento europeo. También aquí se estima que la segunda fase de este procedimiento «podría conducir a que se vean afectadas las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional».

Finalmente, el procedimiento excepcional del párrafo 3 [que concierne a la adopción de las medidas contempladas en el artículo 73J, 2), b), i) y iii)], es decir, la lista de los terceros países cuyos ciudadanos están obligados a la obtención de visado para cruzar las fronteras exteriores, y de aquellos otros países cuyos ciudadanos están exentos de esta obligación, así como al establecimiento de un modelo tipo de visado] no prevé período transitorio y supone que, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo resuelve mediante mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y tras consulta al Parlamento europeo. Si bien este procedimiento se halla más próximo a la lógica de la integración comunitaria que los dos anteriores, el mismo no ha sido objeto de censura por el Consejo Constitucional debido a que, a diferencia de los dos anteriores, puede pretender que cuenta con cobertura constitucional.

—En tercer lugar, un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional es contrario a la Constitución e implica por ello su reforma, salvo que sea autorizado por una disposición constitucional.

Conforme al artículo 88-2 de la Constitución, según resulta de la ley constitucional de 25 de junio de 1992, «bajo reserva de reciprocidad, y conforme a las modalidades previstas por el Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992, Francia consiente en las transferencias de competencias necesarias para el establecimiento de la unión económica y monetaria europea, así como para el establecimiento de las normas relativas al cruce las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Comunidad europea». En otros términos, la Constitución autoriza las transferencias de competencias bajo la doble condición (además del respeto a la regla de reciprocidad) de que sean necesarias para el establecimiento de la unión económica y monetaria europea o para la determinación de las reglas relativas al cruce de las fronteras exteriores y que sean llevadas a cabo de acuerdo con las modalidades previstas por el Tratado de Maastricht. *A contrario*, y como pone de relieve el Consejo Constitucional, «exigen una nueva reforma constitucional las cláusulas del Tratado de Ámsterdam que operan, en beneficio de la Comunidad europea, transferencias de competencias que afectan a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional, bien sea porque dichas transferencias se producen en una esfera distinta del establecimiento de la unión económica y monetaria europea o del cruce de las fronteras exteriores comunes, bien sea porque estas cláusulas fijan modalidades diferentes a las previstas por el Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero

de 1992 para el ejercicio de competencias cuya transferencia ha sido autorizada por el artículo 88-2 antes citado».

Ahora bien, en materia de cruce de fronteras, que es el único asunto que aquí nos importa, el artículo 100 C del Tratado de Roma, en la nueva redacción que resulta del Tratado de Maastricht, dispone que el Consejo de la Comunidad, a propuesta de la Comisión y tras consulta al Parlamento europeo, adopta por mayoría cualificada las medidas encaminadas a la instauración de un modelo tipo de visado y, a partir del primero de enero de 1996, la lista de los terceros países cuyos ciudadanos deben hallarse provistos de visado para el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros. Es decir, que el procedimiento excepcional del párrafo 3 del artículo 73 O antes citado del Tratado de Roma, en la redacción que resulta del Tratado de Ámsterdam, que concierne igualmente a la lista de los terceros países cuyos ciudadanos están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y de aquellos otros cuyos ciudadanos están exentos de esta obligación, así como al establecimiento de un modelo tipo de visado, se hallaba ya prevista por el artículo 100 C del Tratado de Roma en la redacción resultante del Tratado de Maastricht. Tal procedimiento había sido declarado entonces contrario a la Constitución por suponer un ataque a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional según resulta de la aplicación de la regla de la mayoría por la sentencia de Maastricht I. De igual modo, la Ley constitucional de 21 de julio de 1992 había introducido en la Constitución el artículo 88-2 mencionado, destinado especialmente a hacer desaparecer esta contradicción, y el Consejo Constitucional, ante el que se recurrió de nuevo el Tratado de Maastricht, aunque esta vez

tras la reforma constitucional, declaró entonces la conformidad del Tratado a la Constitución (modificada) en su sentencia de 2 de septiembre de 1992, denominada Maastricht II. Esto es lo que explica que, en su sentencia sobre el Tratado de Ámsterdam, el juez constitucional afirme «que la autoridad que se atribuye a la cosa juzgada por el Consejo Constitucional impide que sean de nuevo examinadas las disposiciones del tercer párrafo del artículo 73 O, las cuales se limitan a tomar de nuevo en consideración las reglas de decisión previstas por el mencionado artículo 100 C». En otros términos, dichas disposiciones están cubiertas por el artículo 88-2 de la Constitución.

Por el contrario, no puede decirse lo mismo del procedimiento de derecho común una vez que finalice la fase transitoria (párrafo 2) ni del procedimiento excepcional del párrafo 4 del artículo 73 O, cuyas modalidades y objeto son diferentes de lo que preveía el Tratado de Maastricht y de lo que autorizaba el artículo 88-2 de la Constitución. Debido a ello, el Consejo afirma que son contrarias a la Constitución las disposiciones del párrafo segundo del artículo 73 O, en cuanto se apliquen a las medidas previstas por el primer párrafo, por el literal a) del segundo párrafo y por el tercer párrafo del artículo 73 J, que, como hemos visto, son medidas que conciernen al ejercicio de la soberanía nacional (por el contrario, cuando dichas disposiciones se apliquen a medidas que no conciernen al ejercicio de la soberanía nacional, como las previstas por los artículos 73 K y 73 M, no plantean ninguna objeción). Por la misma razón, afirma igualmente que son contrarias a la Constitución las disposiciones del cuarto párrafo del artículo 73 O, esta vez sin restricciones, ya que tales disposiciones conciernen exclusivamente a

medidas que afectan al ejercicio de la soberanía nacional.

* * *

En resumen, el objeto de la censura del Consejo Constitucional es claro y perfectamente previsible si se tiene en cuenta su jurisprudencia de 1992 y aun de fecha anterior⁴⁵: supone el abandono de la regla de la unanimidad y el paso al principio de la mayoría cada vez que se trata de competencias transferidas que afectan al ejercicio de la soberanía nacional. No insistiremos en los debates suscitados por tal toma de posición, porque todo parece haber sido dicho hace seis años. Tampoco nos referiremos a la delicada cuestión de saber si existía la posibilidad de otro tipo de censura aparte de las disposiciones del Título III A. Limitando su argumentación a este Título y contentándose con afirmar, de modo lapidario, que ninguna de las restantes disposiciones del compromiso internacional es contraria a la Constitución, el Consejo Constitucional corre en cualquier caso el riesgo de que se le reproche su exclusiva polarización en torno a la regla de la mayoría y de su incidencia sobre la soberanía del Estado, y de no haber prestado la atención que merecen otros problemas, especialmente los relativos a los derechos fundamentales y, en particular, al derecho de asilo. Abordaremos únicamente, para terminar, la forma en que convendría modificar la Constitución para poder ratificar el Tratado de Ámsterdam lo que de nuevo plantea cuestiones de procedimiento y problemas de fondo.

Las reglas de procedimiento, según han sido establecidas en materia de reforma constitucional por el artículo 89 de la Constitución, implican, si se descarta la vía de una reforma de origen parlamentario, que

deberá ser entonces sometida automáticamente a referéndum, un doble acuerdo entre el Presidente de la República y el Primer Ministro, acuerdo siempre delicado en período de cohabitación. En primer lugar, un acuerdo en la iniciativa de reforma, ya que el proyecto de reforma debe ser presentado por el Jefe del Estado a propuesta del Jefe de Gobierno: sin propuesta del Jefe de Gobierno, el Jefe del Estado no puede plantear por sí mismo una reforma constitucional; ante una propuesta del Jefe de Gobierno decide lo que debe hacerse; en una palabra, para que la reforma se lleve a cabo, los dos hombres están condenados a entenderse. En segundo lugar, un acuerdo por lo que se refiere a la realización de la reforma, ya que, una vez que el proyecto de reforma haya sido adoptado en términos idénticos por la Asamblea Nacional y por el Senado, es evidentemente el Presidente de la República quien opta entre someter dicho texto a las dos cámaras del Parlamento reunidas en Congreso, que deben entonces adoptarlo con una mayoría de tres quintos, o bien someterlo a referéndum, pero en tal caso debe contar con el apoyo del Primer Ministro, ya que el decreto de convocatoria del Congreso o el derecho por el que se somete la reforma constitucional a referéndum debe contar con la firma del Primer Ministro y, en su caso, con la de los ministros responsables⁴⁶, exigencia que frecuentemente tiende a olvidarse.

En relación con el fondo, la reforma aprobada puede ser de detalle o general. O bien, como ocurrió en 1992, se añade a la Constitución un artículo que se limita a hacer desaparecer las disparidades entre el Título III A del Tratado de Roma según resulta del Tratado de Ámsterdam y la Constitución, artículo que podría redactarse de la siguiente manera: «Bajo reserva de reciprocidad y según las modalidades previstas por el

Tratado de Ámsterdam que modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas y ciertos actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997, Francia consiente en las transferencias de competencia necesarias para la determinación de las reglas relativas a los visados, al asilo, a la inmigración y a las demás políticas encaminadas a la libre circulación de las personas». O bien, de modo mucho más general, se aprueba un artículo que autorice todas las transferencias de competencias llevadas a cabo en el marco de la construcción europea, un poco a imitación del artículo 93 de la Constitución española, según el cual «una ley orgánica podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuye a una organización o una institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Esta última solución presenta la ventaja de resolver el problema de una vez por todas, a diferencia de una reforma constitucional del primer tipo que, según avance la construcción europea, inevitablemente se verá seguida por otras reformas de detalle. Pero, en sentido inverso, tiene el inconveniente de dar en alguna medida un cheque en blanco a los negociadores de Bruselas y de no permitir al soberano, en cada fase de la construcción europea, pronunciarse al respecto con conocimiento de causa. Recientemente ha declarado el Presidente de la República, con ocasión de la ceremonia de Año Nuevo del Consejo Constitucional⁴⁷: «Debería evitarse que, como consecuencia de los tratados y convenios, parcelas completas de nuestra organización institucional se vayan de las manos de quienes están investidos de poder constituyente, es decir, de la Nación y sus representantes. Las transferencias de soberanía deben consentirse libremente. No deben ser subrepticamente arrancadas».

Parece, pues, verosímil que el Presidente es partidario de reformas de detalle, y a este respecto no debería tener ningún problema para contar con el acuerdo de su Primer Ministro, algunos de cuyos aliados políticos ponen obstáculos en la vía de la construcción europea.

PIERRE BON

Profesor de la Universidad de Pau y de los Países del Adour
Director del Instituto de Estudios Jurídicos Ibéricos e Iberoamericanos

Artículo publicado originalmente en la serie Estudios Europeos del Instituto Universitario Ortega y Gasset, de Madrid.

1. «Se podrán someter las leyes al Consejo Constitucional, antes de su promulgación, por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores».

2. Ley que autoriza la aprobación de una resolución del Consejo de gobernadores del Fondo Monetario Internacional que revisa las cuotas de los Estados miembros del FMI (sentencia 78-93 DC de 27 de abril de 1978, *Rec. Cons. Constit.*, p. 23; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. Sirey, 1997, 9ª ed., p. 899) ley que autoriza la ratificación del convenio franco-alemán adicional al convenio europeo de cooperación judicial en materia penal de 20 de abril de 1959 (sentencia 80-116 DC de 17 de julio de 1980), *Rec. Cons. Constit.*, p. 36; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 900); ley que autoriza la ratificación del convenio internacional número 159 relativo a la formación profesional y al empleo de personas disminuidas (sentencia 88-247 DC de 17 de enero de 1989, *Rec. Cons. Constit.*, p. 15; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 908); ley que autoriza la aprobación del convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (sentencia 91-294 DC de 25 de julio de 1991, *Rec. Cons. Constit.*, p. 91; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 912); ley que autoriza la ratificación del tratado de la Unión europea (sentencia 92-313 DC de 23 de septiembre de 1992, denominada sentencia Maastricht III, *Rec. Cons. Constit.*, p. 94; L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 783); ley que autoriza la aprobación de un acuerdo firmado

por Francia y Mongolia en relación con el estímulo y la protección recíprocas de las inversiones (sentencia 93-318 DC de 30 de junio de 1993, *Rec. Cons. Constit.*, p. 153; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 913); ley que autoriza la ratificación del convenio internacional número 139 relativo a la prevención y el control de los riesgos profesionales producidos por las sustancias y agentes cancerígenos (sentencia 93-319 DC de 30 de junio de 1993, *Rec. Cons. Constit.*, p. 155; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 913).

3. Resolución del Consejo de gobernadores del FMI que revisa las cuotas de los Estados miembros del FMI; convenio franco-alemán adicional al convenio europeo de cooperación judicial en materia penal de 20 de abril de 1959; convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

4. Por el contrario, en los restantes cuatro casos, el Consejo Constitucional no se ha pronunciado expresamente sobre la constitucionalidad del convenio internacional bien sea porque se haya declarado incompetente para conocer de la ley que autorizaba la ratificación debido a que se trataba de una ley referendaria (tratado de la Unión europea), bien sea porque se haya pronunciado únicamente sobre los problemas de procedimiento relativos a la ley que autoriza la ratificación, tanto por no haber consultado a las Asambleas territoriales de los territorios de ultramar (convenio internacional número 159 relativo a la readaptación profesional y al empleo de las personas disminuidas) como por su carencia de carácter orgánico (acuerdo firmado por Francia y Mongolia sobre el estímulo y la protección recíproca de las inversiones; convenio internacional número 139 relativo a la prevención y control de los riesgos profesionales producidos por sustancias y agentes cancerígenos).

5. Sentencia 70-39 DC de 19 de junio de 1970, *Rec. Cons. Constit.*, p. 15; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 896.

6. Sentencia 76-71 DC de 30 de septiembre de 1976, *Rec. Cons. Constit.*, p. 15; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 898.

7. Sentencia 85-188 DC de 22 de mayo de 1985, *Rec. Cons. Constit.*, p. 15; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 904.

8. Sentencia 92-308 DC de 9 de abril de 1992, denominada sentencia Maastricht I, *Rec. Cons. Constit.*, p. 55; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 783.

9. Sentencia 92-312 DC de 2 de septiembre de 1992, denominada sentencia Maastricht II, *Rec. Cons.*

Constit., p. 76; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 783.

10. Sentencia ya citada 92-308 DC de 9 de abril de 1992, denominada sentencia Maastricht I.

11. El hecho de haberse reformado la Constitución explica que el mismo tratado de Maastricht haya podido ser sometido por segunda vez al Consejo Constitucional por un grupo de sesenta diputados sobre la base del artículo 54 de la Constitución. En efecto, la autoridad de cosa juzgada de que gozan las sentencias del Consejo Constitucional impide en principio que un mismo texto le pueda ser sometido por segunda vez. Sin embargo, no ocurre así si, entre tanto, se ha modificado la norma de contraste. Debido a ello el considerando quinto de la ya citada sentencia 92-312 DC de 2 de septiembre de 1992, denominada Maastricht II, presenta la siguiente redacción: «Cuando el Consejo constitucional actuando en aplicación del artículo 54 de la Constitución, ha decidido que la autorización para ratificar por ley un compromiso internacional se halla subordinada a una reforma constitucional, el procedimiento de control de constitucionalidad de este compromiso, instituido por el artículo mencionado, sólo puede ser iniciado de nuevo, salvo que se ignore la autoridad que se atribuye a la decisión del Consejo Constitucional de acuerdo con el artículo 62 [de la Constitución] en dos hipótesis: cuando se comprueba que la Constitución, una vez reformada, sigue oponiéndose a una o varias estipulaciones del tratado, o cuando se inserta en la Constitución una nueva disposición que de lugar a una incompatibilidad con alguna de las estipulaciones del tratado de que se trata». En cuanto al tercer recurso interpuesto ante el Consejo Constitucional contra el Tratado de Maastricht no se trata, según ya hemos indicado, de un recurso fundado en el artículo 54 de la Constitución (recurso directo frente a un compromiso internacional), sino de un recurso fundado en el artículo 61 de la Constitución (recurso contra aquellas leyes que permiten, llegado el caso, cuando se trata de una ley autorizando la ratificación de un tratado internacional o la aprobación de un acuerdo internacional, de confrontar dicho tratado o acuerdo con la Constitución), recurso que el Consejo constitucional rechazó por incompetencia (sentencia precitada 92-313 DC de 27 de septiembre de 1992, denominada decisión Maastricht III) debido a que la ley que autorizaba la ratificación del tratado era una ley referendaria, puesto que, de acuerdo con su jurisprudencia tradicional (sentencia 62-20 DC de 6 de noviembre de 1962, *Rec. Cons. Constit.*, p. 27;

L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 184), el Consejo sólo es competente, sobre la base al artículo 61, para controlar las leyes parlamentarias.

12. Sentencia precitada denominada sentencia Maastricht I.

13. *Journal Officiel Lois et Décrets*, enero 3 de 1998, p. 165.

14. El periódico *Le Monde*, enero 2 de 1988, p. 6, indica en efecto que la sentencia sobre el Tratado de Ámsterdam ha sido elaborada a partir de la ponencia de Roland Dumas, presidente del Consejo Constitucional (y antiguo ministro de Asuntos Exteriores de François Mitterrand).

15. *Le Monde* (diciembre 7 y 8 de 1997), p. 6.

16. La primera parte, intitulada «Modificaciones de fondo del tratado de la Unión europea, de los tratados constitutivos de las Comunidades europeas y de determinados actos conexos», comprende cinco artículos: el primero, distribuido en quince párrafos, modifica el tratado de la Unión europea; el segundo (59 párrafos) modifica el tratado constitutivo de la Comunidad europea; el tercero (diez párrafos) modifica el tratado constitutivo de la Comunidad europea del carbón y del acero; el cuarto (tres párrafos) modifica el acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento europeo. La segunda parte (cuatro artículos) está consagrada a las disposiciones “generales y finales” y modifica especialmente la numeración de los artículos del tratado de la Unión y de la Comunidad.

17. Especialmente el protocolo que integra los resultados obtenidos en Schengen en el marco de la Unión europea, protocolos relativos a la situación particular que se reconoce al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, protocolo sobre el derecho de asilo para los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea...

18. Véase *infra* B, 2.

19. Por lo demás, el comunicado de prensa publicado por el Consejo constitucional a propósito de su sentencia de 2 de diciembre de 1997 y que se puede encontrar en Internet (<http://www.Conseil-constitutionnel.fr>) indica que su control se ha circunscrito a las “cláusulas del tratado y sus anexos” (declaraciones, protocolos).

20. Véase, por ejemplo, L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 810.

21. Tratado constitutivo de la Comunidad económica europea, tratado constitutivo de la Comunidad europea del carbón y del acero, tratado constitutivo de la Comunidad europea de la energía atómica.

22. Sentencia 85-187 DC de 25 de enero de 1985,

Rec. Cons. Constit., p. 43; L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 608.

23. El control de constitucionalidad del artículo 61, que en principio es un control *a priori* de la constitucionalidad de las leyes, puesto que sólo puede llevarse a cabo antes de la promulgación de la ley, puede dar lugar a un control *a posteriori*.

24. P. GAÏA. *Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne. Contribution à l'étude des articles 53 et 54 de la Constitution*, Preface de L. FAVOREU. París: Economica et P.U.A.M., p. 115.

25. *Ibid.*, p. 114.

26. Ocurre, por lo demás, lo mismo en el segundo recurso relativo al Tratado de Maastricht que, en esta ocasión, tenía su origen en un grupo de parlamentarios hostiles al tratado incluso tras la reforma llevada a cabo de la Constitución, y debido a lo cual fue extensamente motivado con el fin de demostrar que la reforma constitucional no había ido lo suficientemente lejos y que el tratado seguía oponiéndose a la misma.

27. Véase, por ejemplo el recurso de los senadores relativo a la ley sobre los controles y verificación de la identidad, origen de la sentencia 86-211 DC de 26 de agosto de 1986, *Journal Officiel Lois et Décrets* 1986, p. 10488.

28. Véase, por ejemplo, la sentencia citada 86-211 DC de 26 de agosto de 1986 (*Rec. Cons. Constit.*, p. 120; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Op. Cit.*, p. 906) en la que el Consejo constitucional se limita a señalar "que los autores del recurso no han invocado en su apoyo ningún argumento específico.

29. Así, en las hipótesis mencionadas, el Consejo Constitucional no señala ni siquiera que el recurso carecía de motivación, como si ello fuese evidente.

30. Véase, por ejemplo, L. FAVOREU y L. PHILIP. "Élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée européenne (décision des 29 et 30 décembre 1976)", *Revue du Droit Public*, 1977, p. 147.

31. Fórmula que, como se ha indicado anteriormente (*Vid. Supra* A, 2), deja sin resolver el problema de saber si el Consejo se ha limitado a examinar todas las disposiciones del Tratado de Ámsterdam propiamente dicho o si también ha ejercido su control sobre todas las disposiciones de los protocolos y declaraciones.

32. B. GENEVOIS. "Le traité sur l'Union européenne et la Constitution – A propos de la décision du Conseil constitutionnel N° 92-308 DC du 9 avril 1992", *Revue Française de Droit Administratif*, 1992, p. 378.

33. El artículo 61, párrafo primero, está en efecto

redactado de la siguiente forma: «Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de ser puestos en vigor, serán sometidos al Consejo constitucional, el cual se pronunciará sobre la conformidad de unas y otros a la Constitución». Esto supone claramente que el Consejo conoce de la ley o el reglamento en su conjunto.

34. Estas disposiciones constitucionales, citadas más arriba, se refieren, en efecto, tanto al compromiso internacional como a la ley en su conjunto.

35. Sentencia de conformidad que, habida cuenta de que se refiere a un compromiso internacional, difícilmente puede ser una sentencia de conformidad bajo reserva, a diferencia de lo que ocurre frecuentemente en materia de constitucionalidad de las leyes.

36. Considerandos o motivaciones que, según la fórmula consagrada, comparten la misma autoridad de cosa juzgada que la parte dispositiva cuando representan «el apoyo necesario de la misma y constituyen su propio fundamento» (sentencia 62-18 L, *Rec. Cons. Constit.*, p. 31; L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 166 y referencias allí citadas).

37. Véase, por ejemplo, lo que se indica en la conclusión a propósito de la reforma constitucional que implica el tratado de Ámsterdam.

38. Esto es lo que explica que, en su sentencia Maastricht I, el Consejo Constitucional verifica el respeto de la condición de reciprocidad en los términos siguientes: «Considerando que los compromisos contenidos en las estipulaciones sometidas al Consejo constitucional sólo surten efecto, de acuerdo con el artículo R del tratado de la Unión europea, tras el depósito del último instrumento de ratificación [...] que de ello se sigue que dichos instrumentos internacionales tienen carácter de compromisos recíprocos; que, en consecuencia, satisface la condición de reciprocidad prescrita por el párrafo decimoquinto del preámbulo de la Constitución de 1946». De manera no muy lógica, la sentencia sobre el Tratado de Ámsterdam no contiene ninguna fórmula de este tipo, haciendo referencia al artículo 14-2 del tratado, según el cual «el presente tratado entrará en vigor el primer día del segundo mes que sigue al depósito del instrumento de ratificación por el Estado signatario que sea el último en cumplir con esta formalidad».

39. *Rec. Cons. Constit.*, p. 77; referencias in L. FAVOREU y L. PHILIP. *Cit.*, p. 911.

40. Véase, por ejemplo, F. LUCHAIRE. "Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale". *Revue du Droit Public*, 1991, p. 1504 y ss.

41. B. GENEVOIS, comentario ya citado, p. 385.

42. Véase, en el mismo sentido, la Declaración del Tribunal Constitucional español de fecha 1 de julio de 1992 que declara las mismas disposiciones contrarias al artículo 13-2 de la Constitución de 1978.

43. Título IV en la nueva numeración del artículo 12 del Tratado de Ámsterdam, según el cual «los artículos, los títulos y las secciones del tratado de la Unión europea y del tratado constitutivo de la Comunidad europea, modificados por las disposiciones de los presentes tratados, son numerados de nuevo según el cuadro de equivalencias que figuran en el anexo del presente tratado, que forma parte integrante del mismo».

44. Artículos 61 a 69 en la nueva numeración.

45. Véase en este punto B. GENEVOIS, *Loc. Cit.*, p. 400.

46. De la igual manera, una vez reformada la Constitución, la ley que autoriza al Presidente de la República para ratificar el Tratado de Ámsterdam puede ser desde luego una ley parlamentaria pero si, como ha sido el caso en 1992 a propósito del Tratado de Maastricht, se estima preferible someter el proyecto de ley que autoriza la ratificación por el pueblo mediante la vía de referéndum (se trata esta vez del referéndum del artículo 11 de la Constitución), la decisión corresponde evidentemente al Presidente de la República (quien puede firmar solo el decreto que somete el texto a referéndum sin refrendo del Primer Ministro y de los ministros responsables), pero exclusivamente «a propuesta del gobierno durante el período de sesiones o a propuesta conjunta de las dos asambleas».

47. Periódico *Le Monde*, 5 y 6 de enero de 1998, p. 18.

