

# ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL FRANCESA

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense*

## I. INTRODUCCIÓN

En nuestra Crónica anterior señalábamos que, entre las iniciativas de reforma constitucional pendientes en Francia, la relativa a la reducción del mandato presidencial se había convertido casi en «clásica»: aprobada por las Cámaras bajo el mandato de Pompidou, en 1973, no obtuvo sin embargo la mayoría requerida, por lo que la Constitución no llegó a modificarse en este punto. Desde entonces, la cuestión se había planteado en numerosas ocasiones, suscitando posiciones muy diversas y, en particular, la oposición del Presidente de la República, de manera que —concluíamos entonces— «todo hace pensar que la cuestión seguirá siendo polémica, pero difícilmente será objeto de cambios».<sup>1</sup>

Pues bien, los últimos doce meses han confirmado, una vez más, que las Crónicas son especialmente útiles para referir lo que ya ha ocurrido, siendo escaso su valor profético. Cuando se escriben estas líneas, la cuestión ha sido objeto de una nueva iniciativa que, con el visto bueno de los principales líderes de la mayoría gubernamental y de la oposición (el Primer Ministro, Lionel Jospin, y el Presidente de la República, Jacques Chirac) ya ha sido aprobada, de manera que la Constitución de 1958 ha sufrido su decimoquinta revisión (la séptima desde 1995, año en que Chirac llegó a la Presidencia de la República). Como es lógico, las circunstancias y la trascendencia de esta reforma han centrado gran parte de la actualidad constitucional gala durante este tiempo pero, como también resulta natural,

1. Véase esta misma revista, número 3, 1999, pp. 225-268, especialmente pp. 249-250.

existen otras cuestiones de innegable relevancia constitucional que deben ser al menos mencionadas en una referencia como la que aquí trataremos de hacer. Como en ocasiones anteriores, distinguiremos a tal efecto las que suponen reformas —ya realizadas, ya previsibles o pendientes— del texto constitucional, y aquellas otras que se refieren a ámbitos normativos inferiores.

## II. LA CONSTITUCIÓN Y SUS REFORMAS

### 1. LA REDUCCIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL: DEL SEPTENIO AL QUINQUENIO

En los últimos doce meses se ha ralentizado el ritmo de reformas que llevó a que, entre 1998 y 1999, la Constitución de 1958 experimentase cuatro modificaciones. No obstante, la única variación producida en este período, en circunstancias que merecen sin duda un comentario, tiene un alcance que —dada la constatada falta de fiabilidad de los pronósticos— difícilmente podrá calibrarse antes de que pasen varios años.

Entre las circunstancias dignas de mención, cabe señalar en primer lugar la celeridad del proceso, sorprendente no sólo por comparación con los ritmos que las decisiones políticas tienen en nuestro país sino, sobre todo, por la abierta oposición del Presidente de la República. Dicha oposición se había manifestado claramente en numerosas ocasiones, algunas tan significativas como la campaña electoral para las elecciones Presidenciales de 1995, en la que su contrincante (el actual Primer Ministro, L. Jospin) se mostró netamente partidario del mandato quinquenal. Tras las elecciones, las manifestaciones de Chirac continuaban siendo inequívocas, y así lo atestiguaban declaraciones recientes como las recogidas en nuestra citada Crónica, pronunciadas en fecha tan solemne como es la fiesta nacional francesa (14 julio de 1998).

Fue un decidido partidario de esta reforma, el antiguo Presidente Valéry Giscard D'Estaing el que volvió a situar el asunto en el primer plano de la vida política francesa, con un carácter que resultaría ser definitivo. Primeramente, mediante la publicación de un artículo y luego, planteando directamente una pregunta parlamentaria al Primer Ministro, dentro del espacio reservado en la Asamblea Nacional a las Preguntas de actualidad (*Questions d'actualité*). En su respuesta, el Primer Ministro, tras recordar que según los datos disponibles la opinión pública se inclinaba por acortar el mandato presidencial, y que ésa misma era su opinión, la de su partido y («parece ser») la de la mayoría parlamentaria, hacía constar la existencia de un nuevo clima, en términos que justifican la extensión de la cita:

«Desde hace semanas, personalidades importantes, especialmente y quizás incluso particularmente de la oposición, han afirmado que esta reforma era deseable y que se había convertido en posible. Usted mismo, *monsieur le Président Giscard D'Estaing*, en un artículo muy reciente, preciso y razonado —como de costumbre—, ha propuesto explícitamente iniciar esta reforma (...) Hoy, usted me pregunta sobre mis intenciones, y yo se las voy a decir.

Acerca del fondo, mi posición es clara: yo soy favorable al quinquenio [*quinquennat*] desde hace mucho tiempo. Lo propuse en la campaña presidencial de

1995, porque en mi opinión la vida política necesita, para respirar, de mandatos de una duración razonable. Recuerdo también que desde mi declaración de política general..., en 1997, señalé que la armonización de los mandatos electivos, sobre una base de 5 años, me parecía un elemento esencial de la tarea de modernización de la vida política en la que tenía la intención de comprometer al Gobierno.

Sin embargo, como usted ha subrayado, *monsieur le Président*, desde que soy Primer Ministro no me he expresado de forma explícita sobre el mandato presidencial, porque no quería que una declaración por mi parte pudiera dar lugar a interpretaciones, en el contexto particular de la cohabitación, cuando el Presidente de la República en ejercicio se había declarado expresamente y de manera reiterada contra el quinquenio.

Hoy, se me dice que la situación ha cambiado y que puede lograrse un amplio acuerdo. En tal caso, yo le confirmo que naturalmente soy favorable a la puesta en práctica de esta reforma, que evidentemente no puede afectar al mandato actual».

En cuanto al método, y sin optar por una de las vías posibles, señaló que «el Gobierno... haría lo que de él dependa para que [la iniciativa] se lleve a cabo rápidamente». Era el 16 de mayo de 2000. El 5 de junio, en una entrevista televisiva, el Presidente Chirac anunciaba que «he reflexionado mucho, he escuchado a unos y otros, he observado sobre todo la posición adoptada por el Gobierno y he llegado a la conclusión de que actualmente se podría recortar la duración del mandato presidencial, pasar de siete a cinco años sin segundas intenciones y sin cambiar nuestras instituciones»<sup>2</sup>.

Apenas dos días más tarde, el 7 de junio, el Consejo de Ministros aprobaba el correspondiente Proyecto de ley constitucional. Su Exposición de Motivos recordaba que el mandato presidencial de siete años se remontaba a 1873, y que su introducción se debió a motivos circunstanciales, pese a lo cual había sido mantenido por la III, la IV y la V República, contribuyendo a la puesta en marcha y a la consolidación de nuevas instituciones. Sin embargo, proseguía, «hoy día no parece ya adecuarse a la importancia adquirida por la función ni a las expectativas de los Franceses, que deben poder pronunciarse a intervalos más breves sobre la elección del Jefe del Estado, que da ocasión a un vasto debate sobre las grandes orientaciones de la política nacional». En consecuencia, estimaba que ya existían las condiciones necesarias para adoptar la fórmula del quinquenio, subrayando que «el cambio propuesto, el cual no pone en cuestión el equilibrio de las instituciones, contribuirá así a la vitalidad del debate democrático».

En el mismo mes, el proyecto fue aprobado, sin modificación alguna, por la Asamblea Nacional (día 20) y por el Senado (día 29).<sup>3</sup> Así las cosas, el Presidente

2. La cita procede de la Ponencia presentada en la Cámara Alta por el Senador Jacques Larché (junio de 2000).

3. En la Asamblea Nacional, participaron en la votación 503 de un total de 577 diputados: 466 votaron a favor, 28 en contra y 9 se abstuvieron. Como de costumbre, en casi todos los Grupos hubo divisiones: de los 254 socialistas, votaron «sí» 236 y 2 se abstuvieron; en el Grupo gaullista (RPR, que cuenta con 137 diputados), 115 votaron a favor, 5 en contra y 2 se abstuvieron. En la UDF (69 diputados), 51

de la República, en uso de su facultad constitucional de optar entre convocar un referéndum o someter la reforma a la aprobación del Parlamento reunido en Congreso (art. 89 C.), decidió el 6 de julio convocar un referéndum, que se fijó para el 24 de septiembre. En consecuencia, el 18 de julio el Consejo de Ministros aprobó los decretos necesarios para regular la organización del referéndum y la campaña electoral, que duraría 13 días, tras los cuales el pueblo francés ha ratificado la reforma aunque sin excesivo entusiasmo.<sup>4</sup>

Finalmente, la reforma se ha concretado en la Ley constitucional número 2000-964, de 2 de octubre, relativa a la duración del mandato del Presidente de la República.

Desde el punto de vista procedimental, cabe destacar que ésta ha sido la primera vez en la V República en que se ha utilizado el procedimiento que, según se desprende del artículo 89 de la Constitución, debía ser el ordinario (esto es, aprobación por ambas Cámaras seguida de referéndum). En la práctica, este mecanismo ha sido desplazado por la «vía parlamentaria» que representa el confiar la aprobación definitiva al Parlamento convocado en Congreso<sup>5</sup>. Ahora bien, el aspecto probablemente más interesante en esta revisión, y también el más incierto, es el relativo a su alcance. Porque, pese a la mencionada afirmación contenida en la exposición de motivos del proyecto de ley constitucional, según la cual esta modificación «no pone en cuestión el equilibrio de las instituciones», esto es algo que está por ver. Efectivamente, desde el punto de vista formal la Constitución sólo ha visto modificarse una palabra, de modo que el artículo 6 señala ahora que «El Presidente de la República es elegido por cinco años, mediante sufragio universal directo». Sin embargo, el nuevo modelo plantea muchas interrogantes, y esa incertidumbre es en buena parte culpable de que el debate sobre este punto haya sido tan prolongado. De hecho, cuando en 1992-1993 la «Comisión Vedel» llevó a cabo

optaron por el «sí», 14 por el «no» (entre ellos, figuras de relieve como Raymond Barre y François Léotard) y 2 por la abstención. En el grupo Democracia Liberal e Independientes (DLI), sobre 44 diputados, 37 votaron a favor y 4 en contra. De los 30 miembros del Grupo «Radicales, Ciudadanos y Verdes» (RCV), 24 votaron «sí» y 3 se abstuvieron, mientras que de los 35 diputados comunistas del PCF, sólo 2 participaron en la votación, pronunciándose en contra. Finalmente, los No Inscritos (en total, 7) se dividieron por igual, con 3 votos a favor y 3 en contra (entre estos últimos, el del irreductible Philippe de Villiers). En el Senado, el resultado fue de 228 votos a 34.

4. Celebrado el referéndum justo al tiempo de corregir las pruebas de esta Crónica, los resultados han puesto de manifiesto un escaso grado de participación por parte de los electores. Concretamente sobre un total de 39.941.192 ciudadanos con derecho a voto, sólo 12.058.688 se acercaron a las urnas (un 30,2 %), por lo que la abstención alcanzó, con un 69,8 %, un nivel «sin precedentes», según los términos empleados por el Consejo Constitucional al proclamar los resultados (Decisión de 28 de septiembre). De los electores que participaron, casi dos millones optaron por el voto en blanco o nulo (un 16 %), de modo que los votos válidos fueron, solamente, 10.118.348, lo que significa poco más de la cuarta parte del censo. Entre los votos válidos, apoyaron la reforma 7.407.697 (el 73,2 %), mientras que la rechazaron 2.710.651 (el 26,8%). En definitiva, el consenso alcanzado a nivel parlamentario no se ha reproducido entre la ciudadanía: únicamente 18 de cada 100 franceses se han manifestado por la reforma en el momento de la verdad. En cualquier caso, dado que la Constitución no exige ningún tipo de cualificación en la mayoría necesaria para aprobar una revisión, ésta ha salido adelante.

5. Sobre los diversos procedimientos que permiten reformar la Constitución francesa, y la utilización que se ha hecho de los mismos desde 1958, véanse nuestras dos Crónicas anteriores, especialmente la primera (*Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, pp. 205-213).

el estudio más profundo realizado durante la V República acerca de las posibilidades de reforma de la Constitución francesa, sus integrantes (todos ellos juristas y personalidades de primer nivel<sup>6</sup>), fueron incapaces de llegar a un acuerdo sobre este punto, limitándose su Informe a presentar los principales argumentos esgrimidos en la discusión.

Esa incertidumbre se mantiene, entre otras cosas, porque el papel del Presidente de la República no ha cambiado. De este modo conserva por ejemplo, entre otras muchas funciones de primera importancia, la posibilidad de disolver la Asamblea Nacional, provocando así la celebración de nuevas elecciones (art. 12). Y así, aunque en el año 2002 deben coincidir las elecciones presidenciales y legislativas (puesto que las precedentes fueron en 1995 y 1997, respectivamente), las nuevas reglas determinan que el Presidente de la República y la Asamblea tengan mandatos de duración similar. Sin embargo, esa situación –que tiene evidentes consecuencias políticas, en tanto la proximidad de las dos grandes consultas electorales puede favorecer mayorías legislativas y presidenciales similares–, sólo pervivirá en la medida en que el Presidente lo tenga por conveniente, ya que en cualquier momento podría disolver la Asamblea, provocando así elecciones legislativas, mientras que la Cámara no puede actuar en sentido inverso. Aspecto que, como es lógico, no escapó a la percepción del fundador del régimen, el General De Gaulle, quien en 1963 excluía tajantemente esta opción, por considerarla difícilmente compatible con el esquema de poderes de la V República.<sup>7</sup>

De otra parte, no cabe duda de que esta nueva regla plantea un nuevo contexto político para el ejercicio de las funciones presidenciales. En la actualidad, en efecto, el Presidente de la República francesa ejerce sus importantes funciones con un determinado horizonte electoral, mucho más lejano que el del Gobierno y la Asamblea Nacional, de manera que la reforma puede alterar las estrategias presidenciales, con vistas a una reelección que previsiblemente será más frecuente, planteándose incluso el problema hasta ahora inédito de un eventual tercer mandato... Ni que decir tiene que sólo el tiempo permitirá despejar estas incertidumbres.

## 2. LA CUESTIÓN CORSA: EL PLAN JOSPIN

En los últimos meses, se han sucedido importantes acontecimientos referidos a lo que cabría denominar, adoptando unos términos utilizados en España, el «encaje constitucional» de Córcega en la República Francesa. Se trata, como es sabido, de un problema de hondas raíces históricas, que se ha manifestado con especial intensidad en el último tercio de este siglo, cuando se ha visto particularmente

6. *Ibidem*, p. 210

7. «En la idea de quienes lo proponen, esta coincidencia de mandatos sólo podría tener lugar a condición de que no haya censura ni disolución. Si se quisiera que los dos mandatos no coincidiesen tan sólo la primera vez, sería preciso que la disolución conllevase la dimisión del Presidente, o bien que la censura no implicase tan sólo la caída del Gobierno, sino también la del Presidente de la República; o, incluso, que no exista ni censura ni disolución» (citado en la mencionada Ponencia presentada por el Senador Jacques Larché).

complicado por la utilización de técnicas terroristas por parte de muy diversos grupos de raíz nacionalista, frecuentemente de vida efímera y a menudo enfrentados entre sí.

Pues bien, tras otro período turbulento marcado por diversos actos de violencia<sup>8</sup>, el Primer Ministro Jospin emprendió en noviembre de 1999 una iniciativa hasta entonces inédita, invitando a todas las fuerzas representadas en la Asamblea de Córcega (incluidas, pues, las nacionalistas) a abrir un diálogo. Ello suponía, como el propio Primer Ministro reconocía en un artículo publicado meses más tarde en el *Nouvel Observateur*, eliminar lo que él mismo había considerado como un requisito previo: la condena de la violencia por parte de las fuerzas nacionalistas. En consecuencia, representantes del Gobierno francés y de la Asamblea territorial corsa iniciaron en diciembre de 1999 unas rondas de conversaciones que tuvieron lugar en el Palacio de Matignon (sede del Primer Ministro), y en las cuales quedó patente, en primer lugar, la disparidad de posturas existentes entre los representantes de la isla<sup>9</sup>. En todo caso, las conversaciones continuaron hasta que, el 20 de julio de 2000, el Primer Ministro presentó un plan de reformas para Córcega que contemplaba medidas fiscales (dirigidas a favorecer la inversión en el territorio), culturales (en particular, enseñanza de la lengua corsa en el horario escolar normal en las escuelas maternas y primarias, salvo oposición expresa de los padres de los alumnos) y, en lo que aquí nos interesa fundamentalmente, institucionales.

El plan fue presentado a la Asamblea Corsa el día 28 de julio, recibiendo un apoyo amplísimamente mayoritario<sup>10</sup>. Sin embargo, su contenido es, sobre todo en el plano institucional, profundamente discutible, por lo cual ha desencadenado un debate político-intelectual que afecta a la definición misma de la República y cuya primera consecuencia política ha sido la dimisión del Ministro del Interior, Jean-Pierre Chevènement (29 de agosto). Chevènement, líder de uno de los partidos integrantes de la «mayoría plural» que sustenta al Gobierno Jospin, manifestó su oposición a un plan que, a su parecer, pone en peligro cuestiones básicas del régimen republicano.

En pocas palabras, y dentro del señalado ámbito institucional, el «Plan Jospin» para Córcega<sup>11</sup> propone diversas reformas:

A) En primer lugar, una «simplificación de la organización administrativa», dirigida a terminar con la situación actual –tradicional desde tiempos de Napoleón–, en la cual la «colectividad territorial» de Córcega está dividida en dos departamentos. De esta manera, y mediante la «supresión de un departamento», la colectividad territorial se superpondría al departamento único, dotándose de una Asamblea y un ejecutivo comunes. Esta modificación, que debería producirse tras

8. Particularmente el *affaire Bonnet*: un incendio provocado que, tras el procesamiento de varios gendarmes, se achacó, nada menos, que al Prefecto de la República en Córcega, que fue destituido; así como diversos atentados con bomba.

9. El 10 de marzo de 2000, la Asamblea de Córcega aprobaba por exigua mayoría (26 votos frente a 22), una moción a favor de una «descentralización acentuada», enfrentada a otra que iba más lejos reclamando «autonomía».

10. Concretamente, 44 diputados votaron a favor, 2 en contra y 5 se abstuvieron.

11. Cuyo texto íntegro puede hallarse en *Le Monde*, 6-7 agosto de 2000.

la expiración del actual mandato de la Asamblea corsa (año 2004), «implicaría una revisión constitucional» relativa a la organización territorial de la República, al suponer un régimen particular.

B) En segundo término, se prevé la descentralización de nuevas competencias a favor de la colectividad territorial corsa, en materia de ordenación del territorio, desarrollo económico, educación, formación profesional, deportes, turismo, protección del medio ambiente, gestión de infraestructuras, transportes, etc.

C) El tercer apartado de las reformas institucionales propuestas por el «Plan Jospin» ha ocupado, sin embargo, el centro del debate, por razones fácilmente comprensibles. En efecto, bajo el epígrafe de «adaptación de las normas», se afirma que «la especificidad de Córcega» puede justificar la adaptación a la misma «de normas reglamentarias, *incluso de ciertas disposiciones legislativas*»<sup>12</sup>. Algo que no ofrece particulares dificultades en el ámbito reglamentario, y en lo que a la legislación se refiere ya se contempla expresamente en el ordenamiento vigente (Estatuto de Córcega), que permite a la Asamblea corsa «presentar propuestas tendentes a modificar o adaptar disposiciones legislativas en vigor o en curso de elaboración» que afecten a su territorio.

No obstante, la propuesta actual va más allá, por entender que el mecanismo vigente «no ha funcionado». Por ello estima que «esta facultad de adaptación, que es necesaria, *se aplicaría mejor si la colectividad territorial de Córcega pudiese proceder a ciertas adaptaciones mediante decisiones de su Asamblea, en las condiciones que serían determinadas por la ley*».

En cuanto a su articulación práctica, estas reformas deben desarrollarse en dos tiempos: en un primer momento, y con carácter experimental, se introducirían mediante un proyecto de ley que debería presentarse a finales de este año para ser aprobado ya en el 2001; posteriormente, y una vez evaluados los resultados de tal «período transitorio», deberían desembocar en una reforma constitucional, que tendría lugar hacia el año 2004.

Lo que se plantea es, en definitiva, la posibilidad de que la Asamblea de Córcega pueda «adaptar» por sí misma las leyes generales de la República, en aquellos aspectos que la afecten. Si en la Crónica anterior señalábamos la aparición de la noción de «soberanía compartida» (*souveranité partagée*), referida a Nueva Caledonia, surge aquí lo que se ha dado en llamar un «poder legislativo compartido y condicionado [*pouvoir législatif partagé et encadré*], a título experimental». Algo que parece contradecir frontalmente el sentido del artículo 34 de la Constitución, según el cual «la ley será votada por el Parlamento», formado por la Asamblea nacional y el Senado.

El propio proyecto es consciente de estas dificultades estrictamente jurídico-constitucionales, lo cual explica que en él se apunte ya una línea argumental que, consagrada por el Consejo Constitucional, podría respaldar esta iniciativa. Y así, el Plan señala que «el Gobierno propondrá al Parlamento que otorgue a la colectividad territorial de Córcega la *posibilidad de derogar*, mediante decisiones propias,

12. Estas cursivas, como las sucesivas que resaltan partes del texto presentado por el Gobierno, son mías.

*ciertas disposiciones legislativas, en las condiciones definidas por el propio Parlamento, debiendo las adaptaciones así producidas... ser posteriormente evaluadas antes de que el Parlamento decida mantenerlas, modificarlas o abandonarlas, como prevé la Decisión número 93-322 del Consejo Constitucional, de 28 de julio de 1993, que afirmó la conformidad a la Constitución de tales experimentos».*

Ahora bien: la aplicación de tal doctrina a este caso es más que discutible. En realidad, su formulación responde a un supuesto completamente diferente, relativo a organismos públicos de naturaleza no territorial, y además con unas características propias muy determinadas<sup>13</sup>. De hecho, la fórmula utilizada por el Consejo hace particular hincapié en esta especificidad cuando afirma que el legislador, teniendo en cuenta el interés general que para él pueda revestir el reforzamiento de la autonomía de estos establecimientos, «puede, en particular, prever» que los mismos puedan optar «entre diferentes reglas por él fijadas»; y «una vez definidas unas reglas constitutivas, puede autorizar derogaciones de las mismas para los establecimientos dotados de un estatuto particular en función de sus características propias». En ese contexto, «es incluso lícito para el legislador prever la *posibilidad de experiencias que comporten derogar las reglas anteriormente definidas*» de manera que, a la vista de los resultados, pueda adoptar «reglas nuevas apropiadas a la evolución de las misiones de la categoría de establecimientos afectada». Ahora bien, en tal caso, «le corresponde definir de manera precisa la naturaleza y el alcance de tales experimentos, los casos en los cuales éstos pueden emprenderse, las condiciones y procedimientos» para evaluarlos y proceder así a «su mantenimiento, modificación, generalización o abandono» (Considerandos 8 y 9).

Las diferencias entre el ámbito naturalmente plural de los «establecimientos públicos» y el de una colectividad territorial son obvios, y justifican sobradamente las dudas que han manifestado diversos constitucionalistas<sup>14</sup>. De cualquier forma, como ya se ha indicado antes, esta posibilidad se contempla explícitamente como transitoria, y su consolidación requeriría de una segunda fase en la cual «tal facultad de adaptación de medidas legislativas, fuera del procedimiento descrito por la Decisión del Consejo Constitucional [citada], necesitaría de una revisión previa de la Constitución», que «se emprenderá a la vista del balance de las adaptaciones ya realizadas desde ahora hasta el 2004». En el bien entendido de que, naturalmente, «las reformas constitucionales anteriormente contempladas supondrían el acuerdo de los poderes públicos» existentes en ese momento, y en todo caso «el restablecimiento duradero de la paz civil».

13. Respondía a un recurso presentado por varios senadores contra una «Ley relativa a los establecimientos públicos de carácter científico, cultural y profesional», la cual autorizaba a estos establecimientos (entre ellos, muy particularmente, las Universidades) para regirse por normas propias, derogando incluso las establecidas por el legislador. La Sentencia declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, por considerar que «autorizando a... los establecimientos públicos afectados a derogar las reglas constitutivas por él fijadas..., el legislador ha desconocido la competencia que el artículo 34 de la Constitución le atribuye en materia de creación de categorías de establecimientos públicos, y no ha dotado de garantías legales los principios de carácter constitucional que constituyen la libertad y la independencia de los profesores-investigadores».

14. Así, por ejemplo, un artículo de *Libération* (12 de julio) señala las dudas expuestas por autores como Didier Maus o Dominique Chagnollaud, entre otros.



La cuestión ha provocado reacciones muy diferentes, y hasta enfrentadas, no sólo, como ya se ha dicho, en el seno del Gobierno (según las informaciones de prensa, otros Ministros apoyaban las tesis de Chevènement, aunque finalmente no hayan dado el mismo paso adelante), sino también en casi todos los partidos. El propio Presidente de la República ha evitado expresarse con claridad, y en unas declaraciones formuladas el primero de agosto alabó las «reformas deseables y necesarias» mientras reafirmaba el necesario «respeto de los principios de nuestra República y de su unidad». Y los hechos no han acompañado a la aceptación del Plan: pocos días después de su aprobación por la Asamblea de Córcega, la violencia volvía a aparecer, cobrándose la vida de un dirigente nacionalista (al parecer, por un ajuste de cuentas entre grupos de este sector), y atentando con bombas contra edificios públicos.

El proceso queda, así, a la espera de su plasmación en textos legales concretos, y de su casi seguro enjuiciamiento por parte del Consejo Constitucional. En Crónicas sucesivas esperamos dar cuenta de las vicisitudes que en este punto deberán producirse.

### 3. REFORMAS PENDIENTES

Otras dos reformas constitucionales, que ya estaban en marcha a mediados de 1999, siguen pendientes un año más tarde: se trata de los proyectos de leyes constitucionales relativos, respectivamente, «a la reforma del *Consejo Superior de la Magistratura*» y «a la *Polinesia francesa y a Nueva Caledonia*». El primero de ellos, como referíamos en nuestra última Crónica, había sido aprobado por ambas Cámaras en junio de 1998; el segundo, en junio y octubre de 1999, respectivamente. Ambas reformas parecían destinadas a ser definitivamente aprobadas cuando, el 3 de noviembre de 1999, un decreto presidencial convocó al Parlamento reunido en Congreso para el día 24 de enero de 2000. Sin embargo, dichas expectativas quedaron frustradas debido a la postura de las fuerzas de centro y derecha que, aun enfrentándose a la voluntad expresada por el propio Presidente Chirac, se mostraron partidarias de rechazar la reforma del órgano superior de la judicatura. Ello hacía imposible reunir la mayoría de tres quintos necesaria para aprobar las reformas, por lo que apenas cinco días antes de la fecha fijada un nuevo decreto, de 19 de enero, derogaba el anterior. Por segunda vez en la historia de la V República (tras el conocido antecedente de la reducción del mandato presidencial promovida por Pompidou), se cancelaba así una convocatoria del Congreso a fin de aprobar una propuesta de reforma constitucional aprobada por ambas Cámaras.

### III. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS CONSTITUCIONAL

Evidentemente, en este período de tiempo han ocurrido otras muchas cosas que deben ser al menos mencionadas en una Crónica como ésta. Entre ellas, cabe señalar:

1. El 15 de noviembre se publicaba en el *Journal Officiel* la Ley número 99-944, relativa al Pacto Civil de Solidaridad (PACS). El carácter polémico de esta ley, a la que hacíamos mención en la Crónica del año 1999, desembocó en dos recursos planteados, respectivamente, por diputados y senadores de la oposición (RPR, DLI, UDF) contra la misma. El Consejo Constitucional zanjó la cuestión con su Decisión 99-419, de 9 de noviembre de 1999, que declaró la conformidad de la ley impugnada a la Constitución, «con las reservas y habida cuenta de las precisiones enunciadas» en el texto de la Decisión. Reservas y precisiones que son numerosas y relevantes: por ejemplo, respecto de la condición de vida común de las personas vinculadas por un pacto civil de solidaridad, el Consejo afirma que la conclusión del pacto no modifica el estado civil de las partes, ni afecta a las disposiciones legislativas relativas a la reproducción asistida, que siguen vigentes y no son aplicables más que a las parejas formadas por un hombre y una mujer. Asimismo, se precisan aspectos relativos a la nulidad absoluta del pacto cuando no se respeten las prohibiciones de establecerlo, a la obligatoriedad de «la ayuda mutua y material que se deben» los contratantes; al acceso de terceros a los registros donde se inscriben los pactos; al respeto a la vida privada de los contratantes, o al derecho de reparación en el caso de que uno de los contratantes incumpla las condiciones fijadas para la ruptura unilateral del pacto.

2. En la Crónica anterior examinábamos asimismo, la reforma constitucional operada por la Ley constitucional número 99-568, de 8 de julio de 1999, que salvó los obstáculos existentes para que Francia pudiese ratificar el Tratado que establece el Estatuto del Tribunal Penal Internacional<sup>15</sup>. Pues bien, en aplicación de la misma se ha dictado la Ley 2000-282, de 30 de marzo del presente año 2000, cuyo artículo único autoriza dicha ratificación.

3. Durante los últimos doce meses, también se ha modificado el régimen de incompatibilidades de los mandatos electivos (el conocido problema del *cumul des mandats*), igualmente apuntado en la Crónica anterior. Cabe recordar que esta reforma requería utilizar diferentes tipos normativos, ya que la Constitución regula directamente el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno (art. 23), y remite a la ley orgánica la fijación del de los parlamentarios nacionales (art. 25), siendo suficiente la ley ordinaria para los restantes ámbitos. Así pues, y una vez descartado el proyecto de alterar el estatuto de los miembros del Gobierno, los otros dos proyectos legislativos a los que hacíamos referencia (uno de ley ordinaria y otro de ley orgánica), que modifican el Código electoral, fueron definitivamente aprobados por la Asamblea Nacional en cuarta lectura, y por tanto sin el acuerdo del Senado. El Consejo Constitucional examinó ambos textos por vías distintas (la ley ordinaria, a iniciativa de diputados y senadores de la oposición; la orgánica, sujeta a preceptivo control de constitucionalidad *ex art.* 61 C, a instancia del Primer Ministro), dando lugar a las Decisiones números 2000-426 (que declara parcialmente inconstitucional la ley ordinaria) y 2000-427 (que declara la conformidad de la ley orgánica con el texto de la Constitución), ambas de 30

15. *Teoría...*, núm. 3, pp. 240-241.

de marzo de 2000. Finalmente, las leyes fueron promulgadas, respectivamente, como Ley Orgánica n.º 2000-294, relativa a las incompatibilidades entre mandatos electorales, y Ley n.º 2000-295, relativa a la limitación de la acumulación de mandatos electorales y de otras funciones, así como a sus condiciones de ejercicio, ambas de 5 de abril de 2000.

En cuanto a su contenido, es preciso tener en cuenta otra circunstancia específicamente relativa a la ley orgánica: la falta de acuerdo entre Asamblea Nacional y Senado suponía una dificultad insalvable a la hora de modificar el estatuto de los miembros del Parlamento, dada la regla constitucional según la cual «las leyes orgánicas relativas al Senado deben ser votadas en los mismos términos por las dos Cámaras». En consecuencia, y habida cuenta de que la oposición senatorial sólo podría bloquear las reformas relativas a esa Cámara, la Asamblea Nacional optó por zanjar el debate aprobando por sí sola una ley orgánica que únicamente se refiere al estatuto de los diputados. Así pues, se dispone por un lado que la condición de diputado es incompatible con la de parlamentario europeo (art. 2); por otro, que ambas son incompatibles con la de miembro del Consejo Económico y Social (art. 17); y finalmente, con un carácter más general, que «el mandato de diputado es incompatible con el ejercicio de *más de uno* de los mandatos siguientes: consejero regional, consejero de la Asamblea de Córcega, consejero general, consejero de París, o consejero municipal de un municipio de más de 3.500 habitantes» (art. 3). El resto de la ley está fundamentalmente dedicado a articular la forma en que deben resolverse los supuestos de incompatibilidad sobrevenida y, sobre todo, a realizar las adaptaciones necesarias para que las mismas reglas sean aplicables en el conjunto de la compleja organización territorial francesa, muy particularmente en sus territorios de ultramar.

Por su parte, la ley ordinaria se limita básicamente a desarrollar, en los restantes ámbitos territoriales, el mismo criterio general que expresamente se afirma en el artículo 2, el cual reforma el art. 46-1 del Código electoral para disponer que: «Nadie puede acumular más de dos de los mandatos electorales» que allí se enumeran, y que básicamente coinciden con los mencionados en el art. 3 de la ley orgánica («consejero regional, consejero en la Asamblea de Córcega, consejero general, consejero de París, o consejero municipal»). El Consejo Constitucional anuló diversas disposiciones de la ley, sin cuestionar en absoluto el esquema general de la misma. En efecto, de una parte declaró inconstitucional la incompatibilidad establecida entre la mayor parte de los citados cargos electivos y determinadas funciones profesionales (Presidencia de Cámaras consulares y jueces de tribunales de comercio), no por sí misma sino porque se concebía con carácter absoluto, sin limitarse a los supuestos de coincidencia geográfica total o parcial entre el mandato electivo y la función profesional. De otra parte, anuló el artículo 20 del texto, que al regular la edad para ser elegible en las elecciones al Parlamento europeo, la establecía en 18 años para los nacionales de otros Estados de la Unión, manteniendo para los franceses la misma edad (23 años) exigida para ser elegible a la Asamblea Nacional, lo que fue razonablemente considerado como discriminatorio y contrario al principio de igualdad por parte del Consejo. Finalmente, fueron también declarados inconstitucionales diversos preceptos que aplicaban el régimen de

incompatibilidad a ciertos mandatos electivos de territorios autónomos y de ultramar (en particular, de Polinesia francesa y de Nueva Caledonia), debido a que esta materia, en la medida en que afectaba sobre todo a los miembros de los respectivos gobiernos territoriales, está constitucionalmente reservada a la ley orgánica.

4. La Ley núm. 2000-641 de 10 de julio de 2000, relativa a la elección de los senadores, ha concretado otra de las iniciativas de reforma institucional anunciadas en la Crónica de 1999, si bien su alcance ha quedado notablemente recortado. Como señalábamos entonces, el proyecto de ley presentado por el entonces Ministro del Interior, el citado J.-P. Chevènement, perseguía básicamente un doble objetivo:

1.º) De una parte, aumentar el número de senadores elegidos mediante representación proporcional, adoptando este método en todos aquellos Departamentos que eligen tres o más senadores (unos cincuenta), cuando antes sólo se usaba en los quince que eligen más de cinco.

2.º) En segundo término, para reducir la sobrerrepresentación existente en el colegio electoral senatorial en favor de los municipios menos poblados (y en detrimento de los más importantes), se establecía que los electores serían designados en cada municipio, a razón de un delegado por cada 500 habitantes o fracción (si bien, durante la tramitación parlamentaria esa cifra se redujo a 300 habitantes o fracción).

Dado el impacto de estas medidas en la composición del Senado (donde, recuérdese, las fuerzas moderadas y conservadoras han sido siempre mayoritarias en la V República), la mayoría senatorial se opuso a la reforma, zanjándose el debate como es usual con la aprobación definitiva por parte de la Asamblea nacional, en cuarta votación. No obstante, una vez más la oposición senatorial impugnó el texto de la ley ante el Consejo Constitucional, el cual estimó parcialmente las alegaciones de los senadores recurrentes, declarando inconstitucionales aquellos preceptos que establecían que «los Ayuntamientos eligen un número de delegados determinado en función de la población municipal, a razón de un delegado por cada 300 habitantes o fracción», y otros concordantes o complementarios.

El Consejo argumentó su Decisión (número 2000-431 DC del 6 de julio de 2000) apoyándose en el artículo 24 de la Constitución, según el cual «el Senado... asegura la representación de las colectividades territoriales de la República». A partir de esa caracterización, señala que «el Senado debe... ser elegido por un cuerpo electoral que emane en sí mismo de tales colectividades; que, por consiguiente, este cuerpo electoral debe estar *esencialmente compuesto por miembros de las asambleas... de las colectividades territoriales...*». Ahora bien, las disposiciones impugnadas suponían la designación de delegados ajenos al Pleno municipal, «a razón de un delegado suplementario por cada 300 habitantes o fracción de ese número», hasta llegar a constituir «una parte sustancial e incluso, en algunos Departamentos, mayoritaria del colegio de electores senatoriales», cuya participación será tanto más importante cuanto la ley «extiende a numerosos Departamentos la elección de senadores mediante un sistema proporcional». En definitiva, considerando todos estos elementos, el Consejo concluye que «la importancia así reconocida por la ley impugnada a los delegados suplementarios» ajenos a los

consejos municipales municipales «iría más allá de la simple corrección demográfica», vulnerando los principios anteriormente mencionados. Por consiguiente, la nueva ley no ha modificado la regulación previamente existente sobre este punto.

5. Desde un punto de vista constitucional, cabe destacar las circunstancias que han rodeado la institución de una nueva autoridad independiente que se suma a la estela internacionalmente iniciada por la figura del *Ombudsman*. En efecto, una Ley de 6 de marzo de 2000 (Ley núm. 2000-196) ha creado la figura, conocida entre nosotros en la esfera autonómica, del «Defensor del Menor» (*Défenseur des enfants*). Tras dos lecturas en la Asamblea Nacional y el Senado, que permitieron llegar a un acuerdo sobre el texto, éste fue finalmente aprobado por la Cámara Alta el día 23 de febrero. La ley no provocó grandes discusiones, estableciéndose una figura cuya función es la de «defender y promover los derechos de los menores consagrados por la ley o por un acuerdo internacional válidamente ratificado o aprobado» (art. 1). Su titular es nombrado por Decreto del Consejo de Ministros, para un período de seis años (art. 2), y sus competencias básicas son, en línea con otras instituciones de este tipo, las de hacer recomendaciones, proponer modificaciones normativas o de funcionamiento, etc. Debe elaborar un informe anual, que debe presentar «al Presidente de la República y al Parlamento» con ocasión del «día nacional de los derechos del niño» (art. 5). La Ley establece, además, otras reglas relativas a su estatuto jurídico, destacando la independencia en el ejercicio de sus funciones, así como la inviolabilidad por sus actos y opiniones (art. 10). Particularmente digno de mención es el castigo previsto (seis meses de prisión y 25.000 francos de multa) para «toda persona» que «haga o deje figurar el nombre del Defensor del Menor, seguido o no de la indicación de su condición, en cualquier documento de propaganda o de publicidad, con independencia de la naturaleza de ésta» (art. 11).

Ahora bien: la creación de esta institución ha dado lugar a una situación cuando menos curiosa. En efecto, como hemos indicado la ley mencionada regula la mayor parte de los extremos relativos al estatuto jurídico del titular del cargo. Entre ellos, se incluye el régimen de inelegibilidades, que se intenta equiparar al fijado para el Defensor del Pueblo (*Médiateur de la République*). A tal fin, la cuarta parte de la ley (tres artículos de los doce que la integran) se dirige a reformar otros tantos preceptos del Código electoral, a fin de introducir la inelegibilidad —como veremos, relativa— del Defensor. En definitiva, los artículos 7 a 9 establecen que «Durante el ejercicio de sus funciones, el Mediador de la República y el Defensor del Menor no podrán ser candidatos a un mandato de Consejero General [o Consejero Municipal/Consejero Regional] a menos que ocuparan dicho cargo con anterioridad a su nombramiento».

No obstante, la aplicación de esta regla al ámbito parlamentario nacional no puede hacerse mediante ley ordinaria, por imperativo del artículo 25 C. según el cual «una ley orgánica fijará la duración del mandato de cada Cámara, el número de sus miembros, su asignación, *las condiciones de elegibilidad, el régimen de inelegibilidades y las incompatibilidades*. En consecuencia, y siempre desde esta perspectiva, los mismos autores de la iniciativa que finalmente estableció la figura (nada menos que el Presidente de la Asamblea Nacional, Laurent Fabius, y Jean-Paul

Bret), presentaron otra proposición de ley, ésta con rango orgánico, cuyo artículo único reformaba el Código electoral, para establecer que «El Mediador de la República y el Defensor del Menor son inelegibles en todas las circunscripciones».

El carácter claramente complementario de ambos textos determinó su tramitación conjunta que, a la postre, resultó ser contraproducente ya que la ley orgánica, la complementaria, no encontró ninguna oposición, siendo aprobada por ambas Cámaras en primera lectura<sup>16</sup>, mientras que la ordinaria, la principal, hubo de esperar hasta febrero de 2000. Dado que en el régimen francés, además, «las leyes orgánicas no pueden ser promulgadas» hasta después de que el Consejo Constitucional declara su conformidad a la Constitución (art. 46 C.), el Presidente de la República remitió el texto al Consejo, el cual se vio forzado a declarar la inconstitucionalidad de la ley orgánica «en razón del procedimiento seguido para su adopción», considerando su aprobación definitiva tuvo lugar mientras la proposición de ley «estableciendo el Defensor del Menor y definiendo su estatuto, sus poderes y sus misiones estaba siendo examinada ante el Parlamento, y era susceptible aún de ser sustancialmente modificada». En consecuencia, estimó que el legislador orgánico no pudo «pronunciarse con conocimiento de causa privando a esta autoridad del derecho de sufragio pasivo de que goza todo ciudadano en virtud del artículo 6 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano» (Decisión n.º 99-420 DC, de 16 de diciembre de 1999).

Obviamente, durante estos meses otros muchos asuntos han suscitado el interés de constitucionalistas y politólogos, aunque no puedan ser aquí desarrollados *in extenso*. Baste mencionar, en el ámbito de la legislación, la Ley numero 2000-493, de 6 de junio, «tendente a favorecer el igual acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas», así como la 2000-516, de 15 de junio, reforzando la presunción de inocencia y los derechos de las víctimas. O, en otro orden de cosas, los acontecimientos relacionados con la corrupción, que han llevado a la dimisión definitiva del Presidente del Consejo Constitucional, Roland Dumas (1 de marzo); a la caída de un «peso pesado» del Gobierno, como el Ministro de Economía, Dominique Strauss-Kahn (noviembre de 1999), o a la nueva puesta en cuestión de la responsabilidad del propio Presidente de la República en la financiación de su Partido. La actualidad constitucional francesa demuestra no perder su interés...

16. En el Senado, el día 9 de noviembre, la proposición de Ley Orgánica recibió el apoyo unánime de los 310 senadores que participaron en la votación.