

EL PROCESO LEGISLATIVO EN FRANCIA

YVES MENY

Traducción: HELENA MOYA.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. EL PROCESO LEGISLATIVO: 1. *El bicameralismo*. 2. *La iniciativa legislativa*. 3. *Preparación de la ley e inscripción en el orden del día*: A) La preparación. B) La inscripción en el orden del día. C) La inadmisibilidad. D) La discusión en comisión. E) Debates y enmiendas. F) Las armas del ejecutivo en el debate parlamentario. G) La resolución de los conflictos entre Asamblea Nacional y Senado. H) Control de constitucionalidad. I) Promulgación y publicación. J) Aplicación de las leyes.—II. FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO: 1. *La evolución presidencial del Régimen*. 2. *La «racionalización del parlamentarismo»*. 3. *Los elementos de democracia directa*: A) La soberanía y la V República. B) El referéndum.—III. LA LEY EN LA JERARQUÍA EN LAS FUENTES DEL DERECHO: 1. *El preámbulo*. 2. *Competencias de la ley y del reglamento*. 3. *La ley*: A) La ley orgánica. B) La ley de orientación. C) La ley de bases. D) La ley de finanzas. E) La ley de habilitación. F) Las ordenanzas. G) Los decretos.

INTRODUCCION

El general De Gaulle, principal impulsor de la Constitución de 1958, dio a conocer sus conceptos personales en un discurso dado el 16 de junio de 1946 en Bayeux. En él afirmaba la separación estricta de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial), fuertemente equilibrados entre ellos, pero dominados por un «arbitraje nacional» que hiciese valer la continuidad frente a las posibles combinaciones de los poderes, el del presidente de la República. El poder ejecutivo debía proceder de este árbitro y el Parlamento estaría compuesto por dos Asambleas, la primera elegida por sufragio universal directo, encargada del «voto definitivo de las leyes y de los presupuestos». La segunda Asamblea, «cuyos miembros serán elegidos por nuestros consejos generales y municipales, completará la primera para, si ha lugar, o bien

revisar sus propios proyectos o bien examinar otros, y haciendo valer en la confección de las leyes ese factor de orden administrativo que un colegio puramente político tiene lógicamente tendencia a ignorar. Por otra parte, esta Asamblea tendrá que contar con la presencia de los representantes de las organizaciones económicas, familiares, intelectuales, para que se oiga, dentro mismo del Estado, la voz de las grandes actividades del país».

El general De Gaulle consiguió que el pueblo francés adoptara la mayoría de sus conceptos, pero solamente en el año 1958. Aunque también hay que decir que no logró introducir esa segunda cámara de tipo casi corporativo. Su tentativa de 1969 acabó con un fracaso y concluyó con su dimisión después de la desaprobación popular tras el referéndum del 27 de abril de 1969.

Ya en 1958, el general De Gaulle debió contar con las opiniones y reticencias de la clase política. Cuando el Parlamento le confió la tarea de establecer una nueva Constitución a través de la Ley constitucional del 3 de junio de 1958, se preocupó de integrar al proyecto cinco principios:

«1. Sólo el sufragio universal es la fuente del poder. El poder legislativo y el poder ejecutivo derivan del sufragio universal o de las instancias elegidas por éste.

2. El poder ejecutivo y el legislativo deben estar efectivamente separados de tal forma que el Gobierno y el Parlamento asuman cada uno por su lado y bajo su responsabilidad la plenitud de sus atribuciones.

3. El Gobierno debe ser responsable ante el Parlamento.

4. La autoridad judicial debe permanecer independiente para ser capaz de asegurar el respeto de las libertades esenciales así como están definidas en el preámbulo de la Constitución de 1946 y en la Declaración de los Derechos del Hombre a la que se refiere.

5. La Constitución debe permitir organizar las relaciones de la República con los pueblos asociados a ella.»

La realización de estos principios en la Constitución de la V República iba a ser efectuada en unas condiciones que iban a dar lugar a numerosos interrogantes y polémicas: ¿El nuevo régimen era parlamentario o presidencial? ¿Cuál era la nueva definición de la ley? ¿Cuáles eran las consecuencias de la creación de una «potestad reglamentaria autónoma» y de un control ejercido por el Consejo constitucional? Tras un cuarto de siglo de interpretaciones y de práctica, las polémicas se han apaciguado un tanto y hoy es más fácil hacer el balance, evaluar el papel del Parlamento y analizar el proceso de elaboración legislativo.

I. EL PROCESO LEGISLATIVO

1. *El bicameralismo*

1) La Ley constitucional del 3 de junio de 1958 no obligaba a los redactores de la Constitución a prever dos Asambleas. Esta ley, de hecho, menciona al «Parlamento» sin precisar si estará compuesto por una o dos Asambleas. Es, pues, por su propia voluntad por lo que los autores de la Constitución han redactado así el apartado 1 del artículo 24: «El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado.»

La existencia de dos Asambleas no es más que uno de los elementos del bicameralismo, el cual depende también del equilibrio de los poderes entre las dos Cámaras.

La Constitución de 1958, sin establecer una igualdad absoluta entre la Asamblea Nacional y el Senado, prevé un bicameralismo relativamente equilibrado.

La igualdad absoluta de las dos Asambleas es contraria a la tradición política, que reserva a los representantes directos del pueblo cierta primacía.

- Según el principio tradicional del «consentimiento del pueblo al impuesto», los proyectos de ley de presupuestos deben, frente a otros proyectos de ley, ser primero sometidos a la Asamblea Nacional, la cual dispone para examinarlos de un plazo superior al acordado al Senado.
- Sólo la Asamblea Nacional puede promover (con la mayoría absoluta de los miembros que la componen) una sesión extraordinaria del Parlamento.
- La Asamblea Nacional es la única en poder votar una moción de censura y obligar al Gobierno a dimitir. Esta preeminencia, basada también sobre un principio tradicional, el del control del Gobierno por los representantes del pueblo, no ha sido seriamente criticada.
- Por último, la Asamblea Nacional puede, en caso de desacuerdo con el Senado, hacer prevalecer su punto de vista, al menos si el Gobierno se lo pide (excepto para la aprobación de las leyes orgánicas relativas al Senado).

El Senado posee, por su parte, algunas ventajas sobre la Asamblea Nacional; además de la duración del mandato (más largo para los senadores

que para los diputados), el Senado no puede ser disuelto y su presidente asegura la interinidad del presidente de la República, en caso de producirse una vacante o un impedimento.

La igualdad entre las dos Asambleas es absoluta en una materia: la revisión constitucional. El artículo 89 de la Constitución no prevé una comisión mixta paritaria, lo que confiere un poder de «bloqueo» total al Senado.

2) La oposición entre partidarios de un sistema bicameral y defensores del unicameralismo (Parlamento compuesto por una sola Asamblea) sacude, de forma regular, la vida política francesa. Esta contienda se esclarece difícilmente debido quizá a la variedad de regímenes bicamerales. Si en la mayoría de los casos, una de las dos Asambleas (a menudo llamada «Cámara baja») representa a los ciudadanos por medio del sufragio universal directo, las funciones de la segunda Asamblea pueden variar mucho según los países.

Aunque no decisivos, los argumentos dados por los partidarios de la permanencia de una segunda Cámara en Francia son numerosos.

A favor del Senado, sus partidarios invocan el artículo de la Constitución: «El Senado asegura la representación de las colectividades territoriales de la República»; esto se corresponde exactamente con la expresión de GAMBETTA, quien —para justificar el Senado ante los radicales hostiles, en su mayoría, a una segunda Cámara— lo bautizó «Gran Consejo de las Comunas de Francia».

Pero los detractores del Senado oponen el artículo 2 de la Constitución y pretenden que, en una «República indivisible», no es necesario una representación de las colectividades locales. Otros dicen que por su modo de escrutinio el Senado muestra una representación muy desigual, asegurando una preponderancia aplastante del campo sobre la ciudad: los municipios de menos de mil habitantes, que recogen menos del cuarto de la población, reúnen más de la mitad de los electores de los senadores.

La permanencia del Senado es a menudo justificada por la creencia de que una segunda Cámara es necesaria para el equilibrio de los poderes y por el temor que suscita el «régimen de asamblea». Pero el ejemplo de las democracias extranjeras donde hay solamente una Cámara muestra que esta división del poder legislativo no es la condición indispensable de un parlamentarismo eficaz. De hecho, con la III República, el Senado, lejos de reforzar el Gobierno contra la Cámara de los Diputados, se unió a ella para debilitarlo.

Otro argumento es de orden más técnico: una segunda Cámara es una garantía contra las leyes precipitadas y mal elaboradas. El Senado aparece entonces como una «Cámara de reflexión». Sus adversarios contestan a esto

que más que la lentitud, lo que caracteriza a la mayoría de los Parlamentos es la precipitación y que con todo derecho el artículo 10 de la Constitución concede al presidente de la República el poder de pedir al Parlamento que vuelva a deliberar todo proyecto de ley votado por él.

Hay que reconocer que la discusión sobre el Senado conlleva preocupaciones políticas muy contingentes. Siempre ha sido así, ya que, desde su origen al menos, el propósito de la segunda Cámara ha sido el de moderar el poder del sufragio universal. El Senado está, pues, mejor tolerado, en general, en los medios conservadores.

2. *La iniciativa legislativa*

1) El texto de 1958 que diferencia la ley parlamentaria, la ley referendaria y la ley constitucional, determina para cada una las condiciones particulares de la iniciativa, reservando ésta en particular a autoridades especialmente designadas.

○ En cuanto a la ley parlamentaria, el artículo 39 de la Constitución prevé que la iniciativa pertenece conjuntamente al primer ministro y a los miembros del Parlamento.

○ El procedimiento de iniciativa de la ley referendaria es más complejo, ya que supone la gestión coordinada de dos autoridades: el presidente de la República por una parte, el Gobierno o las Asambleas por otra. El artículo 11 indica, en efecto, que el presidente de la República, con la propuesta del Gobierno durante las sesiones o con la de las dos Asambleas, publicadas en el *Boletín Oficial*, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que esté relacionado con la organización de los poderes públicos, que conlleve la aprobación de un acuerdo sobre la comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiría en el funcionamiento de las instituciones.

○ La iniciativa de la ley constitucional está fijada por el artículo 89, que trata de la revisión.

2) Los problemas planteados son muy diferentes según se trate de la ley parlamentaria o de la ley referendaria.

○ La iniciativa de la ley parlamentaria está dividida entre el Gobierno y el legislador. Tal disposición corresponde a la tradición liberal democrática y está tomada directamente de las leyes constitucionales de 1875 y 1946. Francia conoció en el pasado otros sistemas. Los regímenes instituidos por

las Constituciones revolucionarias (Constitución de 1791, 1793, año III) reservaban el derecho de iniciativa a la Asamblea. Los sistemas con preponderancia del Ejecutivo atribuían esta prerrogativa únicamente al Gobierno (año VIII, 1814).

○ El derecho de iniciativa gubernamental se atribuye hoy al primer ministro, mientras que cada diputado o senador dispone de una facultad equivalente. Un parlamentario puede él solo depositar un texto sobre la mesa de la Asamblea. Desde 1946, un grupo especialmente designado puede también hacerlo. Tal fórmula no era procedente con la III República donde la iniciativa tenía un carácter estrictamente individual. En el caso de una gestión colectiva, el primer signatario era considerado el autor del texto.

○ La iniciativa del primer ministro es calificada como *proyecto* de ley, la de un parlamentario lleva el nombre de *proposición*. Jurídicamente, no hay diferencia entre ambas, pero en la práctica el proyecto gubernamental goza del beneficio de una prioridad en el orden del día. Entendida estrictamente, ésta puede eliminar del examen de las Asambleas todas las proposiciones que no reciban el consentimiento del Ejecutivo: menos del 10 por 100 de las leyes aprobadas en la V República eran en su origen proposiciones. La Constitución prevé también que diversas inadmisibilidades puedan ser invocadas junto a las proposiciones parlamentarias: bien porque no pertenezcan al orden legislativo (art. 34), bien porque traten de una materia delegada por una ley de habilitación (art. 38) o bien porque supongan una disminución de los recursos, una creación o un agravamiento de las cargas públicas (art. 40).

○ Los proyectos de ley son depositados sobre la mesa de una u otra Asamblea, a voluntad del Gobierno, entendiéndose que los proyectos de ley de presupuestos deben estar antes en poder de la Asamblea Nacional. Un parlamentario deposita su propuesta sobre la mesa de la Asamblea a la que pertenece. La discusión ante la primera Asamblea encargada concierne al texto gubernamental si se trata de un proyecto y al adoptado en comisión si se trata de una proposición; pero la otra Asamblea delibera sobre la versión que le es transmitida por la primera Cámara consultada.

○ Siguiendo el texto constitucional, la primera gestión destinada a entablar el proceso referendario consiste en la acción conjunta del Gobierno y de las dos Asambleas, es entonces, en un segundo momento, cuando interviene el presidente de la República.

○ No hay que deducir que el jefe del Estado pueda únicamente oponerse al recurso del referéndum al abstenerse de seguir la propuesta que se le somete. La práctica de la V República ha demostrado que esta interpretación

es demasiado restrictiva. La exigencia de la propuesta gubernamental se ha vuelto, en efecto, puramente formal. El presidente de la República, siempre que ha deseado adoptar una ley referendaria, ha hecho pública su intención, cuando no estaba sometido todavía a ninguna sugerencia gubernamental; ésta, publicada en el *Boletín Oficial* de conformidad con la Constitución, se ha producido en realidad posteriormente. La iniciativa referendaria se ha convertido, pues, en una prerrogativa casi exclusiva del jefe del Estado. Esto se ha visto muy claramente no solamente con el septenio de Charles de Gaulle, sino también con su sucesor: en el transcurso de una rueda de prensa, el 16 de marzo de 1972, Georges Pompidou anuncia *motu proprio* su intención de organizar un referéndum sobre la ampliación de la Comunidad Económica Europea.

○ La intervención conjunta de las dos Asambleas, alternativa a la del Gobierno, no se produjo nunca. En principio, es bastante difícil que varios centenares de diputados y de senadores estén de acuerdo sobre un texto común. Es sobre todo probable que les produjera algún recelo sugerir el recurso a la consulta popular cuando estaba prevista una fórmula en el marco parlamentario. Desde luego, era más fácil para el jefe del Estado conseguir una propuesta formal del Gobierno designado por él que de un Parlamento vinculado a la democracia representativa.

○ La variedad de los regímenes jurídicos no debe ocultar los dos rasgos esenciales de la actual Constitución tratándose del derecho de iniciativa legislativa:

— A pesar del paralelismo formal establecido por el texto de 1958 sobre la ley parlamentaria, no se puede decir que haya un equilibrio real entre las prerrogativas de unos 800 parlamentarios por un lado y las del primer ministro por otro. Este dispone, en efecto —a diferencia de los demás—, de todo el aparato administrativo, lo que constituye una ventaja innegable, a medida que el tecnicismo de los textos aumenta.

— El derecho de iniciativa referendaria reconocido en 1958 al jefe del Estado constituye un carácter original del sistema político actual de Francia. El tipo de relaciones que se ha instaurado en la práctica de la V República entre el presidente y el jefe del Gobierno confiere a esta facultad de iniciativa un alcance real que ha sido determinante en la orientación del régimen.

3. Preparación de la ley e inscripción en el orden del día

A) La preparación

El primer ministro, como los demás ministros, es ayudado en su tarea por un gabinete ministerial, compuesto por colaboradores personales. Además, dispone de un órgano administrativo permanente: la Secretaría General del Gobierno. La labor de la Secretaría General del Gobierno se explica en gran medida por el carácter colegiado y a la vez jerarquizado del Ejecutivo. Puede resumirse así: siguiendo las directrices del presidente de la República y del primer ministro, tiene que ocuparse de la organización del trabajo y del funcionamiento del Gobierno; participa en la elaboración de los proyectos de leyes o decretos, en su puesta a punto definitiva; organiza para este fin reuniones interministeriales destinadas, llegado el caso, a resolver las discrepancias entre Ministerios; se hace cargo de los organismos consultivos, tales como el Consejo Económico y Social y el Consejo de Estado. En el caso de proyectos de ley, ejecuta las formalidades de su presentación ante el Parlamento después de su adopción por el Consejo de Ministros, sigue también la evolución de esos proyectos ante las Asambleas y lleva a cabo los actos de procedimiento que dependen de la iniciativa del Gobierno (peticiones de urgencia, transmisión de los proyectos entre las Asambleas, convocatoria de las comisiones mixtas paritarias).

La Secretaría General presenta al presidente de la República y al primer ministro los textos que requieren sus firmas. Es ella la responsable de publicar estos textos en el *Boletín Oficial*.

El Consejo de Estado también tiene un papel importante en la preparación de los textos gubernamentales en general y de las leyes en particular (recordemos que la redacción de la Constitución de 1958 corrió a cargo de los consejeros de Estado). El Gobierno lo consulta obligatoriamente para todos los proyectos de ley. A pesar de que su opinión no sea vinculante para el Gobierno, éste lo toma en cuenta generalmente por dos razones: primero, porque el proyecto de ley sometido al Consejo de Estado y la opinión de estos últimos no son conocidos por el público (salvo rarísimos casos de violación del secreto). El Gobierno puede entonces modificar fácilmente su proyecto sin aparecer en flagrante delito de «irregularidad». En segundo lugar, el Gobierno está particularmente preocupado por evitar los motivos de inconstitucionalidad que podrían ser sancionados por el Consejo constitucio-

nal. Los argumentos del Consejo de Estado suelen ser tenidos muy en cuenta dado que los que defienden los asuntos ante el Consejo constitucional son tradicionalmente los consejeros de Estado.

B) *La inscripción en el orden del día*

Cuando están preparados, los proyectos de ley (que proceden del Gobierno) o las proposiciones (que proceden de los parlamentarios) deben ser depositados ante el Parlamento. Sin embargo, para poder ser discutidos, estos textos deben estar inscritos en el orden del día por la Conferencia de los presidentes. Esta se reúne cada semana en la Asamblea Nacional y en el Senado y fija cada quince días el orden del día de los trabajos de las Asambleas. Cada conferencia comprende al presidente de la Asamblea, los vicepresidentes, a los presidentes de las comisiones permanentes y, eventualmente, a las comisiones especiales y a los presidentes de los grupos parlamentarios. Además, en la Asamblea Nacional, la competencia reúne al ponente general de la comisión de presupuestos. El Gobierno puede estar representado en la conferencia y lo hace, ya que, a pesar de su posición numérica minoritaria, es él quien en definitiva determina el orden del día, gracias al artículo 48 de la Constitución, que dispone que «el orden del día trata *con prioridad* y en el orden que el Gobierno ha fijado la discusión de los proyectos de ley depositados por el Gobierno y de las proposiciones de ley aceptadas por él».

La Constitución da todavía más medios al Gobierno para organizar el trabajo parlamentario.

○ El artículo 42 indica que la discusión de los proyectos de ley ante la primera Asamblea reunida trata sobre el texto presentado por el Gobierno, y ante la otra Asamblea, sobre el texto adoptado por la primera Cámara.

○ Según el artículo 43, los proyectos y las propuestas son, a petición del Gobierno o de la Asamblea encargada, enviados a examen a comisiones permanentes.

○ El artículo 44 reconoce el derecho de enmienda a los miembros del Parlamento y al Gobierno. En lo que atañe a los elegidos, este derecho está estrictamente limitado por las disposiciones siguientes:

— Después de la apertura del debate, el Gobierno puede oponerse al examen de toda enmienda que no haya sido anteriormente sometida a la comisión (art. 44).

— Las enmiendas no son procedentes cuando su adopción tenga como

consecuencia bien una disminución de los recursos públicos o bien la creación o agravamiento de una carga pública (art. 40).

— Si en el transcurso del proceso legislativo resulta que una propuesta o una enmienda no pertenece al dominio de la ley o es contraria a una delegación acordada en virtud del artículo 38, el Gobierno puede declarar su inadmisibilidad (art. 41).

C) *La inadmisibilidad*

La noción de inadmisibilidad se aplica a las proposiciones de ley y a las enmiendas. Permite al Gobierno oponerse a su examen por las Asambleas basándose en diversas disposiciones del texto constitucional: artículos 40 y 41 de la Constitución y artículo 42 de la Ordenanza del 2 de enero de 1959 sobre la ley orgánica relativa a las leyes de presupuestos.

○ El artículo 40 dispone que las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no son admisibles cuando su adopción tenga como consecuencia bien una disminución de los recursos públicos o bien la creación o el agravamiento de una carga pública.

○ El artículo 41 prevé que si aparece en el transcurso del proceso legislativo una proposición o una enmienda fuera del ámbito de la ley o contraria a una delegación en virtud del artículo 38, el Gobierno puede declarar su inadmisibilidad.

Estas disposiciones conllevan muchas observaciones.

a) La inadmisibilidad es un arma puesta por los constituyentes a disposición únicamente del Gobierno. El es la única autoridad habilitada para usar este arma, que no puede oponerse más que a las proposiciones de ley y a las enmiendas de los parlamentarios.

b) Se invocan dos motivos para justificar la inadmisibilidad de un texto.

○ El primero es de orden financiero. Es la voluntad de preservar el equilibrio de los recursos y de los gastos públicos (art. 40).

Las disposiciones de este artículo son más estrictas que las que figuran en la Constitución de 1946 (la inadmisibilidad «financiera» solamente estaba prevista para la discusión de las leyes de presupuestos), pero no son originales en un régimen parlamentario. Se utiliza un dispositivo análogo en la Cámara de los Comunes desde principios del siglo XVIII. La Ley Orgánica del 2 de enero de 1959 ha interpretado, sin embargo, de forma draconiana la prohibición del artículo 40, ya que ha prohibido toda compensación entre cargas y recursos nuevos.

○ El segundo motivo es de orden jurídico. Es la necesidad de garantizar el respeto por el legislador del dominio reglamentario (art. 41).

La inadmisibilidad «jurídica» de una enmienda o de una proposición de ley es una innovación de la Constitución de 1958. En los regímenes parlamentarios tradicionales se supone que la ley puede hacerlo todo y que nada puede limitar su campo de intervención. Las disposiciones de los artículos 34 y 37 del texto constitucional han derrocado este concepto: el dispositivo del artículo 41 está destinado a sancionar este derrocamiento. Va incluso más lejos, ya que permite al Gobierno oponerse a la avocación por el legislador de las materias que hubiera podido delegar temporalmente al Ejecutivo mediante las leyes de habilitación (art. 38).

c) La inadmisibilidad se presenta de varias maneras:

○ En materia financiera, las dificultades de apreciación se resuelven mediante la mesa de la Asamblea o por la de la comisión de presupuestos. Los diferentes primeros ministros de la V República han echado mano a menudo de esta práctica en la medida en que les ha permitido evitar debates sobre los más variados temas. Es muy raro, en efecto, que una proposición, sea del campo que sea, no tenga ninguna carga financiera.

○ En el caso en que el fundamento de la inadmisibilidad sea de orden jurídico, el Consejo constitucional interviene si existe alguna discrepancia entre el Gobierno y el presidente de la Asamblea competente. El plazo que le es otorgado para estatuir es muy breve (ocho días), evitando así que el proceso de inadmisibilidad sea utilizado de manera dilatoria. El poder ejecutivo ha renunciado a menudo a invocar la inadmisibilidad de proposiciones o enmiendas parlamentarias. Esta actitud viene dada por consideraciones de oportunidad política o, más frecuentemente, por el deseo de preservar la coherencia de una reglamentación que se vería perturbada por una distinción demasiado sutil entre el dominio de la ley y el del reglamento.

D) *La discusión en comisión*

El trabajo legislativo de las Asambleas está preparado por las comisiones parlamentarias, cuyo papel e importancia han sido considerablemente modificados por la Constitución de la V República. Esta reconoce, de manera restrictiva, varios tipos de comisiones:

a) *Las comisiones legislativas.* Antes de ser discutido en sesión plenaria, todo proyecto o proposición de ley es, a petición del Gobierno o de la Asamblea encargada, mandado a examen a una comisión especialmente de-

signada a este efecto. A falta de tal demanda, es sometido a una de las comisiones permanente de esta Asamblea.

○ Las comisiones especiales: están constituidas por iniciativa del Gobierno —en cuyo caso son obligatorias— o de la Asamblea encargada del texto. Tienen efectivos reducidos (31 diputados designados proporcionalmente a los efectivos de los grupos o 24 senadores designados por escrutinio mayoritario uninominal).

○ Las comisiones permanentes: la Constitución de 1958 limita su número a seis comisiones en cada una de las dos Asambleas:

— En la Asamblea Nacional: «Asuntos culturales, familiares y sociales», «Producción e intercambios», «Leyes constitucionales, legislación y administración general de la República», «Asuntos exteriores», «Hacienda, economía general y planificación» y «Defensa nacional y fuerzas armadas».

— En el Senado: «Asuntos económicos y plan», «Asuntos culturales», «Asuntos extranjeros, defensa y fuerzas armadas», «Asuntos sociales», «Hacienda, control de los presupuestos y cuentas económicas de la nación» y «Leyes constitucionales, legislación, sufragio universal, reglamento y administración general».

La composición de las comisiones está determinada de tal manera que cada parlamentario pueda ser miembro de una comisión. Ningún parlamentario puede participar en los trabajos de más de una comisión. La constitución de las comisiones tiene lugar en la Asamblea Nacional, al principio de la sesión ordinaria de abril, y en el Senado al día siguiente de cada renovación trienal. El reparto de los escaños en el seno de las comisiones se efectúa de forma proporcional a la importancia de los grupos parlamentarios (incluido los no inscritos). En la práctica, este reparto se realiza amistosamente y el recurso al voto es excepcional.

Sean especiales o permanentes, las comisiones están encargadas por los presidentes de las Asambleas de los proyectos y proposiciones de su competencia. Estas nombran, para cada texto, a un ponente cuyo dictamen es distribuido a la Asamblea antes de que empiece la discusión. La Constitución permite al Gobierno que declare inadmisibles en sesión pública toda enmienda que no haya sido sometida, antes de la apertura del debate, a la comisión.

En sesión pública, el debate de los proyectos de ley se basa siempre, ante la primera Asamblea encargada, en el texto presentado por el Gobierno; en caso de tratarse de proposiciones de ley, el texto de la comisión es el que sirve de base al debate.

b) *Las comisiones de investigación y de control.* Previstas por la Orde-

nanza del 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, tienen un carácter temporal: la duración de su misión no puede exceder de seis meses.

○ Las comisiones de investigación están formadas para recoger elementos de información sobre hechos determinados (fiscalidad de sociedades petrolíferas, por ejemplo). La apertura de una información judicial sobre los hechos en cuestión prohíbe la creación o pone fin a su misión.

○ Las comisiones de control se ocupan del examen de la gestión de los servicios públicos o de empresas nacionales (operación inmobiliaria y construcción del matadero de La Villette, por ejemplo).

Los trabajos de estas comisiones son secretos. La Asamblea interesada puede decidir, mediante un voto especial, y después de haberse reunido en comité secreto, no autorizar la publicación de todo o parte del informe de una comisión de investigación o de control.

c) Durante la IV República el número de las comisiones parlamentarias, su permanencia y su especialización (que se corresponde a menudo con la competencia de un Ministerio e incluso al campo de acción de un grupo de presión) hacían de ellas mecanismos esenciales del trabajo legislativo. Su poder era grande más aún si se tiene en cuenta que los debates en sesión plenaria versaban sobre el texto resultante de sus deliberaciones. La Constitución de 1958 montó un dispositivo con vistas a reducir el poder de las comisiones parlamentarias: limitación del número de las comisiones permanentes, recurso a las comisiones especiales (poco utilizado en la práctica), apertura del debate sobre el texto presentado por el Gobierno.

d) *Las condiciones de trabajo de las comisiones preocupan a los parlamentarios.*

○ Su efectivo (de 61 a 122 miembros en la Asamblea Nacional) constituye la primera desventaja. Una comisión sirve solamente cuando logra liberarse de las pesadas actuaciones inherentes a toda Asamblea numerosa. Pero las comisiones, sobre todo en la Asamblea Nacional, son verdaderos «pequeños Parlamentos». Por esta causa, en la práctica, las comisiones crean a menudo en su seno grupos de trabajo informales y especializados; esta desventaja es contraria, si no al texto, por lo menos al espíritu de la Constitución.

○ El número reducido de las comisiones las expone a estar agobiadas de asuntos que tratar. No siempre tienen los medios necesarios para desempeñar bien su misión. Deberían disponer de colaboradores y de los elementos de información necesarios para su trabajo.

Una importante reforma consistiría en dotarlas de un poder legal de investigación, parecido al de las comisiones del Congreso americano. Esto no ocurre en Francia: si los miembros del Gobierno tienen derecho de acceso permanente a las comisiones, un ministro, por otro lado, puede siempre negarse a comparecer ante ellas o a dejar que los funcionarios que dependen de él u otros comparezcan ante ellas.

E) *Debates y enmiendas*

Durante los debates, los parlamentarios pueden intentar modificar el proyecto o la proposición de ley mediante la presentación de enmiendas (artículos 40, 41 y 44 de la Constitución).

a) *El régimen del derecho de enmienda presenta cuatro rasgos característicos.*

○ El Gobierno comparte con los miembros del Parlamento el poder de proponer enmiendas.

○ Las enmiendas formuladas por los parlamentarios son (como las proposiciones de ley) rechazadas cuando su aprobación tenga como consecuencia bien una disminución de los recursos públicos o bien la creación o agravamiento de una carga pública. Este principio está reforzado, en lo que atañe a la ley de presupuestos, por el artículo 42 de la Ley Orgánica de 2 de enero de 1959: ninguna enmienda puede ser presentada, excepto si tiende a suprimir o a reducir efectivamente un gasto, a crear o a aumentar unos ingresos o a asegurar el control de los gastos públicos.

○ El Gobierno puede rechazar una enmienda que no pertenezca al dominio de la ley o que sea contraria a una delegación acordada en virtud del artículo 38 de la Constitución, que permite al Gobierno legislar por vía de ordenanza. En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el presidente de la Asamblea encargada, el Consejo constitucional, mandado por uno o por otro, resuelve en el plazo de ocho días.

○ Incluso cuando son aprobadas, las enmiendas parlamentarias están estrictamente controladas. Por una parte, el Gobierno puede oponerse al examen de toda enmienda que no haya sido anteriormente sometida a la comisión competente; por otra, si el Gobierno lo pide, la Asamblea designada se pronuncia por un solo voto sobre todo o parte del texto que se debate, quedándose solamente con las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno (actuación llamada «voto bloqueado»).

b) El derecho de enmienda forma parte tradicionalmente del poder de

elaborar la ley; es, junto a la facultad de depositar proposiciones, una de las competencias de la iniciativa parlamentaria en materia legislativa.

○ Para medir su importancia, basta con imaginarse lo que serían los poderes reales de una Asamblea que pudiera votar o rechazar únicamente los textos. Por cierto, que un régimen así funcionó en Francia. La Constitución del año VIII, inspirada por Bonaparte, distribuyó el poder legislativo entre varias Asambleas: el Consejo de Estado preparaba los proyectos de leyes, el Tribunal los discutía sin votarlos, el Cuerpo legislativo los votaba sin discutirlos (era «la Asamblea de los mudos»). Este sistema tenía como meta debilitar, dividiéndola, la autoridad parlamentaria.

El pleno derecho de enmienda ha ido conquistado por los Parlamentos; pero, de forma simultánea, este poder ha obstaculizado en algunos casos el buen funcionamiento de los regímenes modernos. A veces el derecho de enmienda ha sido utilizado por algunos parlamentarios con fines demagógicos únicamente. Es así como algunos textos —elaborados de común acuerdo entre un Gobierno y su mayoría en el Parlamento— podían ser modificados, en el momento de ser votados, por una multitud de enmiendas.

Por este motivo, a medida que las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo se transformaban (aparición, por ejemplo, de un parlamentarismo mayoritario) y que evolucionaba el concepto del papel del Estado (cuya intervención es ahora mucho más deseada que temida), se ha tomado conciencia de la necesidad de reglamentar el derecho de enmienda.

En Francia se dio un primer paso en este sentido con la IV República, cuya Constitución declaraba que se rechazaban las proposiciones de ley (y, por consiguiente, las enmiendas) formuladas por los miembros del Consejo de la República (convertido en el Senado) cuando entrañaban una reducción de ingresos o una creación de gastos (art. 14). El poder de iniciativa de los diputados en la Asamblea Nacional era igualmente limitado por el artículo 17 (segundo apartado) que prohibía la presentación, durante el debate del presupuesto, de una proposición que tendiera a aumentar los gastos previstos o a crear nuevos gastos. Pero estas disposiciones no pudieron ser aplicadas con rigor: a ellas se oponían —además del principio fundamental del artículo 17, primer apartado, del texto de 1946 («los diputados de la Asamblea Nacional poseen la iniciativa de los gastos») — la falta de mecanismos que permitieran hacerlas respetar y la ausencia de una mayoría gubernamental disciplinada.

Ilustrados por estas experiencias y deseosos de promover un parlamentarismo racional, los constituyentes de 1958 han llevado hasta su más último

término la evolución iniciada en 1946. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, hemos asistido a una doble evolución en el transcurso de los últimos diez años. Por un lado, los parlamentarios de la mayoría y los de la oposición, frustrados en su derecho de proponer textos de leyes (debido a la organización del trabajo parlamentario) han procurado utilizar al máximo el procedimiento de las enmiendas, sea para mejorar el texto (mayoría), sea para presentar por este medio un verdadero contraproyecto (oposición). Por otra parte, a partir de los años setenta, el fortalecimiento de la oposición (y en particular del partido socialista) ha permitido servirse del Parlamento como de una tribuna cuyo eco era difundido por los medios de comunicación. Las enmiendas se convirtieron debido a su multiplicación en un verdadero instrumento de «Filibustering», bloqueando el procedimiento «en la Asamblea Nacional» y convirtiéndose en un instrumento de movilización política «en la opinión pública». Después de la victoria socialista de 1981, la experiencia no ha sido desestimada por la nueva oposición, ya que ha recurrido sistemáticamente a ella cada vez que se discutía un texto importante. El fracaso de la ley sobre la enseñanza privada, las profundas modificaciones de la ley de prensa, son en gran parte el resultado de esta estrategia de utilización de las enmiendas.

F) *Las armas del Ejecutivo en el debate parlamentario*

A pesar de esta evolución, el Gobierno dispone todavía de medios considerables para acelerar el proceso legislativo, declarando en especial «la urgencia», recurriendo al «voto bloqueado» o comprometiendo también su responsabilidad sobre un texto.

a) *La urgencia.*

○ El artículo 45 indica que, si el Gobierno ha declarado la urgencia, el primer ministro tiene la facultad de provocar la reunión de una comisión mixta paritaria (encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que han quedado pendientes) después de una primera lectura por cada una de las dos Asambleas (cuando normalmente hay que esperar una segunda lectura).

○ El concepto de urgencia figura igualmente en el artículo 47: si la ley de presupuestos no ha sido depositada en el tiempo necesario para ser promulgada antes del inicio del ejercicio, el Gobierno pide urgentemente al Parlamento la autorización para percibir los impuestos y abre por decreto los créditos que atañen a los servicios votados.

○ Solamente el Gobierno tiene facultad para apreciar la urgencia de un proyecto o de una proposición de ley. Dispone, pues, de una baza para facilitar el resultado de sus propósitos mediante los mecanismos del procedimiento parlamentario.

La forma que debe tomar la declaración de la urgencia no está constitucionalmente definida. Conduce esencialmente a una disminución de los plazos de las diferentes etapas del examen de la ley y no a la supresión de algunas de ellas.

La necesidad de prever un procedimiento legislativo de urgencia se ha impuesto a los constituyentes después de las experiencias de los regímenes parlamentarios precedentes. Estos lo han completado mediante la inscripción en el texto de 1958 de otras disposiciones que, en el marco del ejercicio normal de la función legislativa, encierra a los parlamentarios en plazos limitados y a veces rigurosos, por ejemplo, para el examen de la ley de presupuestos.

Estas reglas de Derecho común han sido suficientes, como lo demuestra la experiencia, para garantizar una rapidez satisfactoria en el trabajo legislativo y han dispensado a los Gobiernos de la V República de abusar del recurso al procedimiento de urgencia.

b) *El voto bloqueado.*

I) Aunque esta fórmula no figura en el texto constitucional, es empleada corrientemente para definir el procedimiento previsto en el último apartado del artículo 44 del texto de 1958: si el Gobierno lo pide, la Asamblea se pronuncia mediante un solo voto sobre todo o parte del texto que se discute, reteniendo solamente las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.

II) Esta disposición puede considerarse como uno de los datos más significativos del «parlamentarismo racionalizado» que los constituyentes han querido poner en práctica.

○ Algunos se han extrañado de encontrar consagrada por el texto jerárquicamente más elevado en el orden jurídico interno una técnica estrictamente de procedimiento legislativo que hubiera sido más lógico inscribir en los reglamentos de las Asambleas. La experiencia de las Repúblicas parlamentarias precedentes ha convencido a los autores de la actual Constitución que es necesario prever, en cuanto se instaura el nuevo régimen, los medios indispensables para la continuidad y el rigor de la actividad gubernamental.

○ El objetivo que se persigue es que el Gobierno pueda impedir que un texto sea modificado en sesión, lo que ocurría frecuentemente durante la

IV República, en particular por el impulso de las comisiones parlamentarias. Sin duda, la puesta en obra de su responsabilidad política le hubiera permitido lograr un resultado idéntico, pero los constituyentes han preferido reservar esta práctica para casos excepcionales. El procedimiento del bloqueo de voto no hace más que volver a tomar una técnica clásica dentro de los regímenes parlamentarios tradicionales que, por medios a veces diferentes, permiten al poder ejecutivo hacer que se acepte un texto legislativo en una redacción lo más cercana posible de su versión inicial, sin por ello comprometer su estabilidad.

○ Como el poder ejecutivo usa y abusa del «bloqueo de voto», dos diputados, Paul Coste-Floret y François Valentin, intentaron en noviembre de 1959 limitar su uso mediante la modificación del reglamento, pero el Consejo constitucional rechazó todas las restricciones a una prerrogativa que debe «permitir que el Gobierno obtenga, por un procedimiento que no ponga en juego su responsabilidad política, un resultado análogo al que no podía llegar, en el régimen de la Constitución de 1946 y en virtud de la costumbre parlamentaria, más que por la práctica de la cuestión de confianza» (decisión del 15 de enero de 1960).

Puesta en práctica repetidas veces por Michel Debré, primer ministro del 8 de enero de 1959 al 14 de abril de 1962, el procedimiento del voto bloqueado ha sido desde entonces menos usado: el triunfo logrado en las elecciones legislativas de 1968 y de 1973 por las formaciones que apoyaban al Gobierno han salvado a este último de «accidentes parlamentarios» y lo han dispensado de tener que recurrir a una práctica autoritaria.

La oposición de izquierdas ha criticado duramente este procedimiento en el pasado, aunque sea en efecto un medio principalmente utilizado para presionar a una mayoría rebelde. Esto no ha sido un impedimento para que el Gobierno socialista, cuando ha querido más tarde asegurarse de la aprobación íntegra de su texto, haya recurrido a él.

RECURSO AL BLOQUEO DE VOTO

	1973	1974	1975	1976	1977
Textos aprobados por el Parlamento	80	78	173	128	179
Bloqueo de votos (Asamblea Nacional)	3	2	2	6	4

c) *Compromiso de la responsabilidad gubernamental sobre un texto.* Conforme al artículo 49, apartado 3, el primer ministro puede comprometer la responsabilidad del Gobierno sobre un texto que desea que se apruebe. Se considera que el texto es aprobado (en la versión impuesta por el Gobierno) a menos que una moción de censura, depositada en las veinticuatro horas que siguen, sea votada por la mayoría de los miembros *que componen* la Asamblea Nacional; el voto no se produce más que pasadas cuarenta y ocho horas después del depósito de la moción de censura. Esta disposición permitió, por ejemplo, la creación de la fuerza nuclear francesa al principio de los años sesenta: muchos diputados de la mayoría estaban en contra, pero a la hora de la verdad no se atrevieron a censurar al Gobierno.

Esta última disposición solamente concierne a la Asamblea Nacional, ya que el Senado no puede cuestionar la responsabilidad del Gobierno y debe aceptar en última instancia la voluntad de los diputados (y a través de ellos, la del Gobierno). Los «vaivenes» y los posibles conflictos entre las dos Asambleas se resuelven especialmente gracias a la institución de las comisiones mixtas paritarias.

G) *La resolución de los conflictos entre Asamblea Nacional y Senado*

En caso de desacuerdo entre la Asamblea Nacional y el Senado en el transcurso del procedimiento de la elaboración de la ley, el primer ministro tiene la facultad, pero no la obligación, de provocar la reunión de una comisión mixta paritaria. Esta comisión, compuesta por siete diputados y siete senadores, tiene como función la elaboración de un texto de compromiso.

La intervención del jefe del Gobierno solamente es posible cuando el texto ha sido leído dos veces por cada una de las dos Asambleas. Sin embargo, cuando el Gobierno declara el procedimiento de urgencia, basta con una sola lectura.

En el caso de que se haya reunido una comisión mixta paritaria se dan dos soluciones posibles:

○ La comisión logra elaborar un texto de compromiso.

El Gobierno puede (sin estar obligado a ello) someter este compromiso a las dos Asambleas. Durante la discusión, ninguna enmienda es aceptada si no tiene la aprobación del Gobierno. Si hay desacuerdo, el Gobierno puede (sin estar obligado a ello) dar la última palabra a la Asamblea Nacional. Si el Gobierno decide no someter el texto de transacción al Parlamento, o si no pide a la Asamblea Nacional que decida definitivamente sobre el

desacuerdo, los «vaivenes» se dan de nuevo (es decir, que el texto discutido es sometido de nuevo a las dos Asambleas hasta que consigan eventualmente llegar a un acuerdo).

○ La comisión no logra alcanzar un texto de transacción. O bien los «vaivenes» se vuelven a dar o bien el Gobierno pide a la Asamblea Nacional que resuelva definitivamente. Según esta última hipótesis, la Asamblea Nacional puede tomar de nuevo el texto elaborado en último lugar por la comisión mixta o el último texto votado, modificado, si llega el caso, por una o varias de las enmiendas aceptadas por el Senado.

El procedimiento de la comisión mixta paritaria puede ser aplicado al voto de todos los textos sometidos al Parlamento (leyes ordinarias, leyes de presupuesto, leyes orgánicas). Para las leyes orgánicas, la Asamblea Nacional solamente tiene la última palabra si decide por mayoría de sus miembros. En caso de revisiones constitucionales y leyes orgánicas relativas al Senado, el Gobierno no está autorizado a hacer prevalecer el punto de vista de la Asamblea Nacional.

Durante la V República, la comisión mixta paritaria se presenta como uno de los elementos del «parlamentarismo racionalizado» practicado en 1958, pero es un medio solamente al alcance del Gobierno: él es quien, en cada fase del procedimiento, tiene facultad para elegir la manera en que se debe llevar a cabo el examen de un texto. Independientemente de cual sea la mayoría en cada Asamblea, el Gobierno puede utilizar con provecho la comisión mixta paritaria: frente a una Asamblea Nacional favorable y un

	<i>Textos aceptados sin comisión mixta paritaria</i>	<i>Textos aprobados tras reunión de una comisión mixta paritaria</i>		<i>Total</i>
		<i>Acuerdo de la comisión</i>	<i>Desacuerdo de la comisión</i>	
1973	70	6	4	80
1974	65	13	—	78
1975	145	28	—	173
1976	104	23	1	128
1977	147	32	—	179
1978	63	30	1	94
<i>Total</i>	594 (81,14 %)	132 (18,03 %)	6 (0,8 %)	732 (100 %)

Senado hostil, dará la prioridad a los diputados, y en caso contrario, podrá utilizar un Senado favorable para «enterrar» las iniciativas de una Asamblea Nacional hostil.

H) *Control de constitucionalidad*

En cuanto el texto es definitivamente aprobado por la Asamblea Nacional pasa a ser examinado por el Consejo constitucional.

El Consejo constitucional ejerce un verdadero control sobre la conformidad de las leyes a la Constitución. Interviene normalmente antes de la promulgación: las leyes orgánicas son sometidas obligatoriamente a su examen y las demás leyes pueden serlo también a iniciativa del presidente de la República, del primer ministro, del presidente de una u otra Asamblea parlamentaria, de sesenta diputados o de sesenta senadores.

Excepcionalmente, después de la promulgación, el Consejo puede declarar que una ley, posterior a la entrada en vigor de la Constitución y que se introduce en el dominio reglamentario, puede ser modificada o derogada por decreto.

Por otra parte, los reglamentos de las Asambleas también son sometidos al Consejo, y en el caso que el Gobierno rechace una enmienda, el Consejo arbitra el desacuerdo que haya podido surgir entre el primer ministro y el presidente de la Asamblea encargada.

Finalmente, el Consejo puede declarar que un acuerdo internacional no es conforme a la Constitución; en ese caso, su ratificación o su aprobación no puede producirse más que después de la revisión de la Constitución.

Se plantean cuatro preguntas: ¿Quién puede provocar el control de constitucionalidad? ¿Cuáles son los textos sometidos al examen del Consejo constitucional? ¿Cuáles son las normas con las que deben estar conformes? ¿Cuál es el alcance de su control?

a) *La intervención del Consejo constitucional.* Varía según los textos sobre los que se ejerce el control de constitucionalidad.

⊕ Las leyes orgánicas (antes de ser promulgadas) y los reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado (antes de ser aplicados) se someten automáticamente al Consejo constitucional.

⊕ Los textos en forma legislativa posteriores al 4 de octubre de 1958 que versan sobre materia reglamentaria son sometidos por el primer ministro al Consejo constitucional para que éste declare que es posible modificarlos por decreto.

○ El desacuerdo entre el Gobierno y una Asamblea parlamentaria sobre la aprobación de una enmienda se somete al Consejo constitucional, sea por el primer ministro, sea por el presidente de la Asamblea encargada.

○ Para apreciar la constitucionalidad de un acuerdo internacional, el Consejo solamente puede ser solicitado por el presidente de la República, por el primer ministro o por el presidente de una de las dos Asambleas parlamentarias.

○ Las leyes votadas por el Parlamento pueden ser sometidas, antes de ser promulgadas, al Consejo constitucional por el presidente de la República, por el primer ministro, por el presidente de la Asamblea Nacional, por el presidente del Senado, por sesenta diputados o por sesenta senadores.

b) *Los textos sometidos al control de constitucionalidad.* Hay dos categorías problemáticas entre los textos sometidos al control del Consejo:

○ Las leyes referendarias. En su decisión del 16 de noviembre de 1962, el Consejo constitucional —solicitado por el presidente del Senado, D. Gaston Monnerville, para pronunciarse sobre el texto de la ley relativa a la elección del presidente de la República por sufragio universal y directo, aprobada por referéndum— se consideró incompetente: «Las leyes que la Constitución menciona en su artículo 61 son únicamente las leyes votadas por el Parlamento y no las que, aprobadas por el pueblo en referéndum, constituyen la expresión directa de la soberanía nacional.» Esto significa que estas leyes escapan a todo control de constitucionalidad.

◇ Los textos en forma legislativa. Se sabe que el segundo apartado del artículo 37 de la Constitución autoriza al Gobierno a modificar, por decreto, los textos en forma legislativa que versan —después de la entrada en vigor de la Constitución— sobre el dominio reglamentario, siempre que el Consejo constitucional atribuya a estos textos un carácter reglamentario. Adoptando una definición amplia de la expresión «textos en forma legislativa», el Consejo incluye no solamente las leyes votadas por el Parlamento, sino también las ordenanzas (o parte de las ordenanzas) que versen sobre materias reglamentarias, siempre que estas ordenanzas hayan sido ratificadas o, al menos, que la presentación del proyecto de ley de ratificación haya sido efectuada en los plazos prescritos.

c) *Las normas de referencia.* El Consejo constitucional controla la conformidad de los textos que le son sometidos:

○ a los artículos de la Constitución del 4 de octubre de 1958;

○ al preámbulo de esta Constitución, el cual otorga valor de derecho positivo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de

1789; al preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los «principios fundamentales de las leyes de la República»;

○ si se diera el caso, a las leyes orgánicas y a los reglamentos de las Asambleas (véase, por ejemplo, la decisión del 27 de diciembre de 1973 relativa a la ley de presupuestos para 1974).

d) *El alcance del control.* El Consejo constitucional ha extendido considerablemente su control.

○ Primero se contentó con ser el guardián vigilante del artículo 37 de la Constitución, encerrando la ley —siguiendo una interpretación estricta del artículo 34— en los estrictos límites de su competencia de atribución.

○ Luego llegó a examinar el contenido mismo de las leyes, sobre todo en tres asuntos esenciales.

— La libertad de asociación. En 1971, el ministro del Interior quiso modificar la Ley del 1 de julio de 1901, relativa a las asociaciones, para impedir la reconstrucción de movimientos disueltos y para luchar contra la creación de asociaciones de izquierda. Consiguió que se votara un texto que preveía un control *a priori* de la creación de asociaciones y que permitía no entregar el recibo de declaración por si la nueva asociación estaba «basada sobre una causa o con vistas a un proyecto ilícitos, contrarios a las leyes, a las buenas costumbres» o tenía como meta «atentar contra la integridad del territorio nacional y la forma republicana del Gobierno». El presidente del Senado apeló entonces al Consejo constitucional, el cual por una decisión del 16 de julio de 1971 declaró no conformes a la Constitución diversas disposiciones de la ley, basándose en el razonamiento siguiente: la libertad de asociación figura dentro de los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República; las asociaciones se constituyen, pues, libremente y pueden ser públicas haciendo la reserva de la presentación de una declaración previa; por tanto, no es constitucional la disposición que prevé la intervención previa de la autoridad administrativa o incluso judicial, ya que éstas solamente pueden reprimir los perjuicios que la asociación hiciera eventualmente, alterando el orden público.

— El régimen de las multas. El artículo 34 prevé que la ley determine los crímenes y los delitos, así como las penas que se les aplica. El Consejo de Estado dedujo de ello que las multas pertenecían al marco reglamentario. Para el Consejo constitucional, esto significa que se deja de lado, en una decisión del 28 de noviembre de 1973, el artículo 7 de la Declaración de los Derechos del Hombre («Ningún hombre puede ser acusado o detenido excepto en los casos determinados por la ley...»), así como el artículo 66 de la ac-

tual Constitución («Nadie puede ser detenido de forma arbitraria. La autoridad judicial, protectora de la libertad individual, asegura el respeto de este principio en las condiciones previstas por la ley»). De esta forma decidió que la determinación de las multas y de las penas aplicables solamente pertenecían al marco reglamentario si estas penas no eran privativas de libertad. Este razonamiento no llegó a convencer al Tribunal de Casación, que mantuvo la solución aprobada por el Consejo de Estado.

— La igualdad ante la ley fiscal. La resolución del 27 de diciembre de 1973 declara inconstitucional un artículo de la ley de presupuestos para 1974. Así, el nuevo mecanismo de la imposición de oficio prohibía a los mayores contribuyentes algunos medios de pruebas para conseguir una reducción de la cuota asignada. El Consejo juzgó que esta discriminación entre los ciudadanos atentaba contra el principio de igualdad ante la ley.

▷ El Consejo constitucional comprueba también la regularidad del procedimiento legislativo: declara que su misión consiste en examinar si la ley ha sido aprobada dentro del respeto de las reglas de valor constitucional relativas al procedimiento legislativo; por ejemplo, si la aplicación del artículo 40 que limita el derecho de enmienda ha sido conforme a su texto y a su espíritu.

Una resolución del 24 de diciembre de 1979 (*BOE* del 26 de diciembre de 1979, página 3259) declara inconstitucional el conjunto de la ley de presupuestos para 1980 alegando una corrupción del proceso. La Ordenanza orgánica del 2 de enero de 1959 exige que la primera parte de la ley de presupuestos, que autoriza y evalúa los gastos, establezca los topes de las grandes categorías de gastos y determine los datos generales del equilibrio económico y financiero sea votada (y no solamente *debatida*) antes de que se discuta la segunda parte. Sin embargo, la ley de presupuestos se aprobó después del compromiso de la responsabilidad del Gobierno sobre el conjunto de las dos partes de este texto (artículo 49, apartado 3) sin que las resoluciones de la primera parte y las de la segunda hayan podido ser votadas (o «consideradas como aprobadas» en caso de recurso al artículo 49) de manera distinta y sucesiva como lo exige el artículo 40 de la Ordenanza de 1949.

Esta resolución ha sido muy comentada debido a las consecuencias que entraña: el presupuesto del Estado era así anulado por el Consejo constitucional. Pero su alcance está limitado por dos partes: por un lado, la corrupción del proceso ha sido reparada en el transcurso de una sesión extraordinaria convocada el 27 de diciembre; por otro, el Consejo constitucional no

ha hecho más que aplicar al pie de la letra unas resoluciones claras, y muchos se han preguntado cómo el Gobierno pudo ignorarlas.

○ El Consejo de Estado, por su parte, no puede controlar la constitucionalidad de las leyes, pero anula las actas administrativas que violan la Constitución (por ejemplo, un decreto que no hubiera respetado el dominio de la ley definido en el artículo 34).

1) *Promulgación y publicación*

a) La promulgación otorga al texto legislativo un valor obligatorio. No hay que confundirla con la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, que es la única que permite oponerlo a sus destinatarios.

El poder para promulgar pertenece al presidente de la República. Se tiene que ejercer en un plazo máximo de quince días después de la entrega al Gobierno de la ley definitivamente aprobada.

La iniciativa que se reconoce al jefe del Estado durante ese plazo es doble.

Puede exigir una segunda deliberación del Parlamento sobre todo o parte del texto en cuestión. Esta facultad no se ha utilizado jamás.

Puede remitir la ley al Consejo constitucional. La toma de conocimiento por éste suspende el plazo de promulgación, pero el Consejo debe resolver en el plazo de un mes, plazo que puede ser de ocho días, si el Gobierno pide el procedimiento de urgencia.

El primer ministro, los presidentes de las dos Asambleas, así como los sesenta diputados o sesenta senadores disponen de una facultad idéntica a la del presidente de la República. Este procedimiento está destinado a comprobar la conformidad del texto legislativo votado con la Constitución. En la práctica, ha permitido la mayoría de las veces limitar el ejercicio del poder legislativo a su marco constitucionalmente definido (art. 34).

El artículo 11 indica que cuando un proyecto sometido a referéndum ha sido aprobado, el presidente de la República lo promulga en el plazo de quince días.

El artículo 46 precisa que las leyes orgánicas no pueden ser promulgadas más que después que el Consejo constitucional declare que son conformes a la Constitución.

El presidente de la República no es libre en materia de promulgación: en cuanto se ha votado la ley (después de una segunda deliberación eventual) y se ha declarado que es conforme a la Constitución (después de una

posible remisión al Consejo constitucional), el jefe del Estado *tiene* que promulgarla en quince días.

Si la promulgación sigue siendo una prerrogativa jurídica, ya no es un medio político del Ejecutivo, en la medida en que su obligación está repleta de condiciones estrictas de plazo. No garantiza, sin embargo, la aplicación de un texto legislativo en la medida en que la mayoría de las veces éste, para poder ser aplicado en la práctica, debe estar completado por las disposiciones reglamentarias que sólo el Gobierno puede dictar: la ley sobre la contracepción (llamada ley Neuwirth), votada en 1967, quedó en el olvido hasta 1972 dada la falta de decretos de aplicación.

b) *La publicación constituye una de las dos formas de publicidad de un acto jurídico, siendo la otra la «notificación» individual.*

○ Por lo que se refiere a las leyes, el modo de publicación obligatorio es la inserción en el *Boletín Oficial del Estado*. La exigencia constitucional de un procedimiento idéntico para las ordenanzas, textos de naturaleza reglamentaria que regulan materias del dominio de la ley, confirma este principio. Desde el Decreto del 5 de noviembre de 1870, se ha impuesto la misma condición de publicación en el *Boletín Oficial* para los decretos. Para los actos del poder reglamentario que no sean decretos, la Administración dispone de medios muy amplios en cuanto a su publicidad. Puede recurrir a la inserción en un boletín oficial de un Ministerio, en un libro de actas administrativas (de un departamento, por ejemplo) o en la prensa. En el caso de que la ley no haya especificado el tipo de publicidad a seguir, el juez determina en función de las circunstancias si la publicidad ha sido suficiente.

○ Frente a las medidas de alcance general que se difunden por vía de la publicación, las decisiones individuales se notifican a cada interesado. En la práctica, esta diferenciación no es siempre absoluta. El juez administrativo admite, por ejemplo, que cuando las personas afectadas por decisiones individuales son muy numerosas o desconocidas por la Administración, se proceda sencillamente a la publicación de la medida.

○ La publicación es la formalidad indispensable para que un texto sea oponible, es decir, para otorgarle un valor jurídico obligatorio. En la práctica, esta oponibilidad solamente se produce, salvo urgencia, un día completo después de haberse recibido el *Boletín Oficial* o el documento donde aparece el acta en la capital del distrito.

J) *La aplicación de las leyes*

El artículo 21 de la Constitución de 1958 enumera las misiones del primer ministro, quien, en particular, asegura la aplicación de las leyes y ejerce el poder reglamentario. En la práctica, el jefe del Gobierno aparece como el instrumento normal de aplicación de la norma legislativa.

El texto constitucional dedica poco espacio al problema de la aplicación de las leyes, y esta falta contrasta con la abundancia de las disposiciones que tratan de su elaboración. Esta aparente paradoja tiene su explicación, sin lugar a dudas, en el hecho de que el régimen jurídico de la puesta en práctica de los textos legislativos no ha sido sustancialmente modificado con la llegada de la V República. Además, hubiese sido contrario a la tradición constitucional francesa el hecho de que figurasen, entre las reglas que rigen los poderes públicos, disposiciones claramente definidas en su mayoría por el juez administrativo.

La aplicación de las leyes plantea en realidad el problema de su puesta en práctica y el de la responsabilidad de la autoridad encargada de ello. En la medida que un texto legislativo se basta a sí mismo, las disposiciones que contiene son susceptibles de ser aplicadas directamente después de la publicación en el *Boletín Oficial* del decreto que las promulga. Entonces se vuelven oponibles al conjunto de los ciudadanos: tienen fuerza ejecutiva para la Administración y pueden ser invocadas ante los tribunales.

La mayoría de las veces, incluso en los casos en los que, conforme al artículo 34 de la Constitución, «la ley establece las normas», éstas, para ser aplicadas, deben ser completadas por reglamentos.

En la medida en que la aplicación de los textos legislativos es para el Gobierno una obligación constitucional, éste puede intervenir incluso sin haber sido invitado por el Parlamento. En el marco del ejercicio de este poder reglamentario, simples decretos o resoluciones pueden precisar la norma legislativa. De manera general, el legislador prevé, sin embargo, la intervención del Ejecutivo y remite a los reglamentos de Administración pública la tarea de completar las normas por él dictadas.

La invitación del legislador crea para el Gobierno la obligación de intervenir. Sin embargo, la jurisprudencia se niega a interpretar de manera estricta los plazos fijados eventualmente al Ejecutivo; les concede solamente un valor indicativo.

El régimen jurídico de las normas de aplicación es el de los actos administrativos. Están sujetas, pues, al control del juez y pueden ser anuladas por

el juez administrativo, mediante el recurso por exceso de poder. En la práctica, la subordinación de las normas a la ley implica que no la pueden contradecir bajo pena de ilegalidad.

○ La aplicación de las leyes aparece más que como una prerrogativa como un deber del poder ejecutivo. Algunos ejemplos recientes (la ley sobre la contracepción en especial) muestran que esta obligación no ha sido siempre respetada. La Administración es lenta en cuanto a la elaboración de los decretos de aplicación, sobre todo los de las leyes que no reciben su total consentimiento. Una modificación de los métodos de control, sean judiciales (juez constitucional o administrativo), sean parlamentarios (comisiones), constituiría un progreso para un régimen democrático moderno.

II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO

La V República, fruto de un compromiso entre De Gaulle y la clase política, entre los ideales del jefe de la Resistencia y las presiones del momento, es un régimen híbrido que no corresponde bien a las clasificaciones tradicionales.

Este régimen no es conforme al modelo parlamentario ni idéntico al régimen presidencial prototípico que es el de los Estados Unidos. Este carácter distinto es debido a la evolución presidencialista del régimen, así como a los límites impuestos al poder del Parlamento por la Constitución (calificados de «parlamentarismo racionalizado») y a la introducción de procedimientos de democracia directa (referéndums), potencialmente plebiscitarios.

1. *La evolución presidencial del régimen*

La ley «preconstitucional» del 3 de junio de 1958 preveía que la nueva Constitución debía respetar en particular el principio de la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento.

El propósito que se persigue es la conservación del régimen parlamentario, que no hay que confundir con el régimen de asamblea y que se diferencia radicalmente del régimen presidencial.

— En el régimen parlamentario, el Gobierno, que ejerce el poder ejecutivo, es responsable ante el Parlamento del que procede y que puede derribarlo; en cambio, el Parlamento, que ejerce el poder legislativo, puede ser

disuelto por el Ejecutivo. Se trata, pues, de un régimen de colaboración de los poderes, cuyo ejemplo es casi siempre el de Gran Bretaña.

— En el régimen convencional, también llamado régimen de asamblea, todo el poder pertenece a una Asamblea que lo delega a un Ejecutivo, a menudo bajo su supervisión, al que controla totalmente; se trata entonces de un régimen de confusión de los poderes entre las manos de una Cámara (generalmente única). El Gobierno de la Convención es un ejemplo de este tipo de régimen.

— En el régimen presidencial, el jefe del Estado dirige personal y totalmente el poder ejecutivo, mientras que el Parlamento es dueño por completo del poder legislativo; en este sistema de estricta separación de poderes, el presidente no puede disolver el Parlamento, pero él es el único en poder derribar al presidente. El ejemplo más conocido es el de los Estados Unidos.

¿Se ha respetado la Ley del 3 de junio de 1958? En la teoría desde luego que sí (véase el artículo 49), pero no en la práctica política: la manera en que se han puesto en práctica las instituciones ha contribuido a acercar la V República a un sistema presidencial.

El 8 de agosto de 1958, el general De Gaulle, contestando a una pregunta de Paul Reynaud, presidente del Comité consultivo constitucional, declaraba: «El primer ministro es responsable ante el Parlamento y no ante el jefe del Estado por lo que se refiere a la coyuntura política», y añadía: «El régimen parlamentario no puede funcionar si el Parlamento no está de acuerdo con el Gobierno.» En la carta del 14 de agosto de 1958, Paul Reynaud tomaba nota de esta declaración: «Resulta que, a pesar del crecimiento de los poderes del jefe del Estado, se trata de un régimen parlamentario.» El 27 de agosto de 1958, Michel Debré, entonces ministro de Justicia y uno de los principales redactores de la Constitución, declaraba ante la Asamblea General del Consejo de Estado: «Ni un régimen convencional ni un régimen presidencial: lo que queda ante nosotros es el régimen parlamentario.»

Sin embargo, la práctica política ha modificado poco a poco el espíritu de la Constitución y ha debilitado el aspecto parlamentario del régimen. Cuatro han sido los factores que han favorecido el refuerzo de los poderes del presidente de la República tanto en relación con el Gobierno como con el Parlamento.

○ Primero está la personalidad del general De Gaulle. Teniendo en cuenta lo que él llamaba su «ecuación personal», estimaba que la función de «árbitro» que le reservaba la Constitución no consistía únicamente en la «inauguración de crisantemos». Se intensificó la función presidencial más

aún porque los primeros ministros y ministros del general De Gaulle casi nunca eran personalidades políticas de primer plano cuando eran nombrados.

○ La hipoteca de la guerra de Argelia durante los primeros años de la V República ha reforzado también los poderes del presidente; por una especie de consenso implícito, la casi totalidad del mundo de la política se encomendó al jefe del Estado para solucionar esta cuestión.

○ La reforma constitucional de 1962 (elección del presidente de la República por sufragio universal), a la vez que sancionaba jurídicamente las orientaciones precedentes, las acentuaba. Era difícil de imaginar que un presidente elegido para siete años por el conjunto del pueblo, casi siempre después de una campaña electoral apasionada, se contentara con desempeñar una función discreta.

○ La aparición y la persistencia desde entonces de una mayoría parlamentaria homogénea y, encima, elegida sobre un programa que apoya al presidente de la República no son contradictorias al espíritu del régimen parlamentario, pero, por otro lado, representan una innovación considerable en la tradición política francesa y contribuyen, de manera objetiva, a reforzar todavía más el poder presidencial.

Las disposiciones constitucionales no son lo que determina por completo un régimen político y está claro que la práctica, incluso la costumbre, pueden modificar fundamentalmente su orientación. Nadie puede en Francia disimular que la V República evolucionó hacia un cierto «presidencialismo». Aunque François Mitterrand haya criticado duramente en los años sesenta esta evolución del régimen (en un panfleto titulado «El golpe de Estado permanente»), la izquierda ha aceptado progresivamente las instituciones en su texto, así como su práctica. Algunos meses después de ser elegido, el señor Mitterrand declaraba: «El traje no es para mí, pero me conviene.» Los últimos cuatro años del septenio han demostrado, en efecto, que el último presidente de la V República hacía pleno uso de las prerrogativas escritas o consuetudinarias ejercidas por sus predecesores.

2. *La «racionalización del parlamentarismo»*

— La «racionalización» del parlamentarismo procede no solamente de preocupaciones técnicas, sino también, y sobre todo, de consideraciones políticas y resulta del espíritu general de la Constitución de 1958. La economía de este texto es significativa: las disposiciones que se refieren al Par-

lamiento están expuestas sólo en el capítulo IV —los tres primeros atañen a la soberanía, al presidente de la República y al Gobierno—, mientras que en la Constitución de 1946 el Parlamento aparecía en el primer capítulo.

○ El análisis de los constituyentes era el siguiente. En un régimen parlamentario, el Parlamento no tiene ni los medios ni la función de gobernar, su función es el control del Gobierno. El fracaso de la III y la IV Repúblicas es debido, en parte, a que los parlamentarios querían gobernar, pero sólo lo consiguieron de forma mediocre (inestabilidad gubernamental, «maratones presupuestarios»...), y perdían progresivamente su poder de control (multiplicación de los decretos-ley y de las leyes de plenos poderes). De esto surge una voluntad de cambio, expresada en especial en el discurso de Michel Debré cuando presentó la nueva Constitución al Consejo de Estado y habló de «volver a hacer», «reformar» e incluso de «establecer» el régimen parlamentario.

○ Los adversarios del nuevo régimen hacían y hacen valer todavía que, con la excusa de una reforma necesaria del Parlamento, se ha puesto en obra una «racionalización» cuyo propósito no es más que esconder el debilitamiento del legislativo a favor del ejecutivo.

— Hay que resaltar que desde la instalación de las instituciones de la V República, el presidente de la República y el Gobierno han utilizado los medios que les daba la Constitución para limitar, de forma estricta y a menudo abusiva, el cometido del Parlamento. En algunos casos, la voluntad de contener la acción parlamentaria se ha ejercido violando la Constitución.

○ El 17 de marzo de 1960, el presidente de la Asamblea Nacional hace saber que 287 diputados (sobre 552) han firmado una demanda de sesión extraordinaria para conseguir que se discuta el problema agrícola. Se sobrepasa la mayoría absoluta requerida, pero el 18 de marzo el presidente de la República rechaza esta sesión, alegando que no es compatible con el «funcionamiento normal de los poderes públicos».

○ En el otoño de 1962, el general De Gaulle hace caso omiso de la oposición del Parlamento, que criticaba el uso del artículo 11 para la organización de un referéndum sobre la revisión de la Constitución. Georges Pompidou, entonces primer ministro, es censurado el 5 de octubre por la Asamblea Nacional y presenta, al día siguiente, la dimisión de su Gobierno.

— Ya se puede considerar que el problema del parlamentarismo racionalizado se ha solucionado. A partir de ahora, todo el mundo admite —algunos lamentándose, otros regocijándose— que la racionalización y la decadencia del Parlamento han ido a la par.

También hay que reconocer que este debilitamiento no ha tenido ninguna repercusión fuera de la clase política. La opinión pública no se ha asustado nunca por esta evolución, incluso se puede decir que los franceses han ratificado esta decadencia enviando al Parlamento, desde 1962, una mayoría de diputados favorables a este concepto.

Sin embargo, observamos (acaso hemos ido demasiado lejos) que cada vez son más numerosas las voces que exigen una revalorización del Parlamento, por ejemplo, mediante la instauración de un «verdadero régimen presidencial» y una rehabilitación del «político» frente a la acción del «tecnócrata».

— Esta revalorización implica, en particular, que el Parlamento disponga realmente de los medios para ejercer su función de control, y en especial de los medios de información y de los documentos para no estar en un estado de inferioridad frente a los servicios administrativos de que dispone el Gobierno.

En este sentido, se han formulado varias alternativas. Se ha sugerido en particular dotar a las comisiones parlamentarias de poderes legales de investigación, semejantes a aquellos de que disponen las comisiones del Congreso americano: las comisiones americanas tienen derecho a exigir la comparecencia de cualquier persona que deseen oír, y si se niega a comparecer (o esquivo las preguntas que se le hacen), incurre en el delito de «desprecio al Parlamento» (*contempt of Congress*), sancionado por los tribunales.

Sin embargo, hay que señalar que, desde 1976, los parlamentarios tienen la posibilidad de hacerse ayudar, en la preparación de sus trabajos, por un «ayudante parlamentario», cuya remuneración corre a cargo —dentro de unos ciertos límites— de la Asamblea.

3. *Los elementos de democracia directa*

A) *La soberanía y la V República*

Al afirmar que la soberanía nacional pertenece al pueblo, la Constitución de 1958 niega el conflicto entre los dos conceptos (soberanía nacional y soberanía popular), que, sin embargo, se han opuesto verdaderamente en la historia de las instituciones francesas y en la lucha de las ideas políticas desde el siglo XVIII.

a) La teoría de la soberanía nacional aparece en primer lugar. La Cons-

titución de 1791 afirma que «la soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescindible» y que «pertenece a la nación».

Esta puesta en obra de la teoría de la soberanía nacional conlleva varias consecuencias.

— La nación, persona moral, sólo puede expresarse mediante representantes.

— El diputado es el representante de la nación entera y no de la parte de la población que lo ha elegido; al no ser el portavoz de sus electores, el representante no ejerce y no puede ejercer un mandato imperativo.

— Los que componen la nación tienen como misión el designar a sus representantes. Sin embargo, no se trata de un derecho, sino de una función. Esta teoría explica que se haya podido compaginar el principio de la igualdad jurídica con el sufragio censatario. Según la expresión de Benjamin Constant, el sufragio es el atributo de los que poseen «la riqueza o la sabiduría».

b) En reacción contra esta teoría que otorga la mejor parte al Estado llano, es decir, a la burguesía revolucionaria de 1789, aparece, en 1793, la noción de soberanía popular. Está expresada con vigor en los artículos 25 y 26 de la Declaración *montagnarde* de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (24 de junio de 1793): «La soberanía radica en el pueblo» y «ninguna parte del pueblo puede ejercer el poder de todo el pueblo; pero cada sección conjunta del soberano debe disfrutar de su derecho de expresar su voluntad con entera libertad». El soberano ya no es la nación, sino «la universalidad de los ciudadanos».

Las diferencias entre los dos sistemas aparece claramente en cuanto a sus implicaciones.

— El sufragio es un derecho.

— Los elegidos por el pueblo son entonces mandatarios: están vinculados a sus electores por un mandato imperativo.

— El pueblo puede expresarse directamente, en particular para la ratificación de las leyes, por vía del referéndum.

c) El sistema implantado en 1958, no muy satisfactorio lógicamente, refleja, sin embargo, la evolución seguida por las dos teorías y demuestra que es factible en la práctica, aunque no esté exento de inconvenientes.

Poco a poco se han implantado algunos elementos de las dos teorías, que no han sido revisados. Es el caso, por ejemplo, del sufragio universal (desde 1848) o de la teoría del mandato representativo.

Por otra parte, a partir de 1875, la soberanía nacional se transforma poco a poco en soberanía parlamentaria. Delegado de la soberanía, ejerciéndola

sin un control real, ni popular ni jurisdiccional, el Parlamento se ha considerado a sí mismo, en la práctica, como el soberano mismo. La superioridad de los representantes de la nación tiene expresiones particularmente significativas en 1877, cuando el conflicto que opone Mac Mahon a la mayoría republicana en 1879, con la declaración de Grévy («nunca me opondré a la voluntad nacional»), en 1946, cuando la primera Asamblea Nacional constituyente desea implantar una Cámara única y todopoderosa.

Esta supremacía parlamentaria será vivamente criticada por el general De Gaulle, en especial en su discurso de Bayeux, y despreciada con el calificativo de «régimen de partidos». Con el propósito de contrarrestar la influencia de los parlamentarios y para liberar al «soberano cautivo», De Gaulle, volviendo a tomar uno de los temas desarrollados por Tardieu ya en 1936, logra imponer la ratificación de la Constitución por referéndum. De esta manera, los electores rechazaron, el 21 de octubre de 1945, la vuelta a las instituciones de 1875, y el 5 de mayo de 1946, el primer proyecto de la Constitución; en cambio, ratificaron el segundo proyecto el 13 de octubre de 1946.

Aunque la Constitución del 27 de octubre de 1946 prevé que «la soberanía nacional pertenece al pueblo francés», el cual «la ejerce, en materia constitucional, por el voto de sus representantes y por el referéndum», la práctica de la IV República hizo caer en desuso los elementos de democracia directa que estas fórmulas implicaban y mantuvo la superioridad parlamentaria.

Así, la V República, por lo menos en el período «gaulliano», no se contentó con retirar las fórmulas de 1946. Su fundador no paró, hasta 1969, de restringir las prerrogativas del Parlamento y de potenciar, de privilegiar el recurso directo al pueblo. A pesar de las resistencias del cuerpo político tradicional (Paul Reynaud proclamaba todavía, el 14 de octubre de 1962, en la tribuna de la Asamblea Nacional: «Francia está aquí y no fuera»), la ratificación de la Constitución, las peripecias de la política de Argelia, la reforma de la elección del jefe del Estado, la del Senado y la de las regiones fueron sometidas al pueblo francés por vía del referéndum. Desde 1973 asistimos a un retroceso. Las revisiones constitucionales de octubre de 1974 y de junio de 1976 se han realizado por vía parlamentaria; Georges Pompidou contó también con este procedimiento cuando pensó, en abril de 1973, proponer reducir el mandato presidencial de siete a cinco años.

B) *El referéndum*

Puede darse en tres casos.

○ A propuesta del Gobierno o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, el presidente de la República puede someter a referéndum los proyectos de leyes que conciernan a la organización de los poderes públicos. La proposición se produce durante las sesiones parlamentarias y se publica en el *BOE*. Si el proyecto es aprobado, el jefe del Estado lo promulga en los quince días siguientes.

○ En las mismas condiciones, conforme a las mismas modalidades, con los mismos efectos, un referéndum puede autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, tenga incidencias sobre el funcionamiento de las instituciones.

También estaba previsto que los acuerdos de la Comunidad (con el fin de la transformación del estatuto de sus miembros o para su ampliación) podían ser aprobados por referéndum, pero esta disposición no llegó a darse por la desaparición de la Comunidad.

○ Cuando un proyecto de revisión de la Constitución ha sido votado en los mismos términos por las dos Asambleas, el presidente de la República puede hacerlo aprobar definitivamente, sea por referéndum, sea por el Parlamento reunido en Congreso, exigiéndose para ello la mayoría de los tres quintos de los sufragios manifestados. Si se trata de una proposición de revisión constitucional, la aprobación del texto votado por el Parlamento sólo se consigue mediante referéndum (la actuación del Congreso está implícitamente excluida por el artículo 89 de la Constitución).

En esos tres casos (leyes, tratados, revisiones constitucionales), el Consejo constitucional garantiza la legitimidad de las operaciones y proclama los resultados del referéndum.

El referéndum plantea problemas de orden jurídico, de orden técnico y de orden político.

Desde el punto de vista jurídico.

La decisión de recurrir al referéndum es una prerrogativa discrecional del presidente de la República. Forma parte de los actos del jefe del Estado dispensados de la formalidad del refrendo. Sin embargo, tienen que ser respetados un cierto número de normas de procedimiento:

○ La iniciativa presidencial no es espontánea. En un caso, el de la revisión (art. 89), sigue a un voto de las dos Asambleas. En general (art. 11),

sólo procede cuando el jefe del Estado es solicitado, sea por el Gobierno, sea por las Asambleas. La experiencia de la V República ha mostrado el carácter perfectamente teórico de esta exigencia. Muchas veces, el presidente ha anunciado su intención de someter un proyecto de ley a referéndum cuando no había recibido ninguna proposición del primer ministro: ésta no se ha producido más que a título de regularización y su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* no ha sido más que para satisfacer una obligación constitucional desde el punto de vista formal. En cuanto a las Asambleas, nunca han sentido la necesidad de pedir al presidente de la República que emprenda el procedimiento del referéndum. Se puede incluso dudar que, al actuar así, deseen deshacerse de su función legislativa.

○ Las Asambleas tienen que estar en sesión. Es evidente, ya que el punto de partida de la iniciativa presidencial es una proposición del Parlamento. Esto se justifica igualmente en el caso de un proyecto de origen gubernamental, para permitir a los elegidos que censuren a un primer ministro responsable de una gestión que no aprueban. Esto es lo que ocurrió con el primer Gobierno de Georges Pompidou, el 5 de octubre de 1962.

○ El hecho que el referéndum no pueda proceder más que dentro de un marco muy limitado constituye la restricción más importante de las prerrogativas del presidente de la República.

Sobre este punto, las disposiciones del artículo 89 son muy claras: el referéndum sigue a un debate parlamentario que concierne a la modificación del texto mismo de la Constitución.

No por ser más complejo el artículo 11 es más oscuro. La aprobación de un acuerdo de la Comunidad se define con facilidad; esta categoría jurídica ha desaparecido prácticamente. Por lo que se refiere a los tratados internacionales que inciden en el funcionamiento de las instituciones, se puede percibir una alusión a la construcción europea, aunque se trate de un ejemplo más entre tantos. El constituyente se acordaba en especial de los enfrentamientos políticos sobre la eventual creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED): el señor Antoine Pinay firmó el tratado que instituía esta Comunidad el 27 de mayo de 1952, y se manifestaron numerosas oposiciones hasta que se rechazó la ratificación del tratado el 30 de agosto de 1954, sobre una cuestión previa, con la aprobación del presidente del Consejo en activo, el señor Pierre Mendès-France. Es probable que en 1958 se pensara en un problema de este tipo y que se quisiera dar al presidente el medio de solucionarlo recurriendo al referéndum. Sin embargo, el primer término de la afirmación («todo proyecto de ley sobre la organización de los pode-

res públicos») no está tan mal definido (los poderes públicos se oponen al sector privado; su organización abarca sus estructuras y sus competencias; los proyectos de ley de los que se trata se insertan en esta parte del dominio de la ley [art. 34] sin llegar a ser, por supuesto, proyectos de revisión de la Constitución, para los que está previsto el procedimiento del artículo 89).

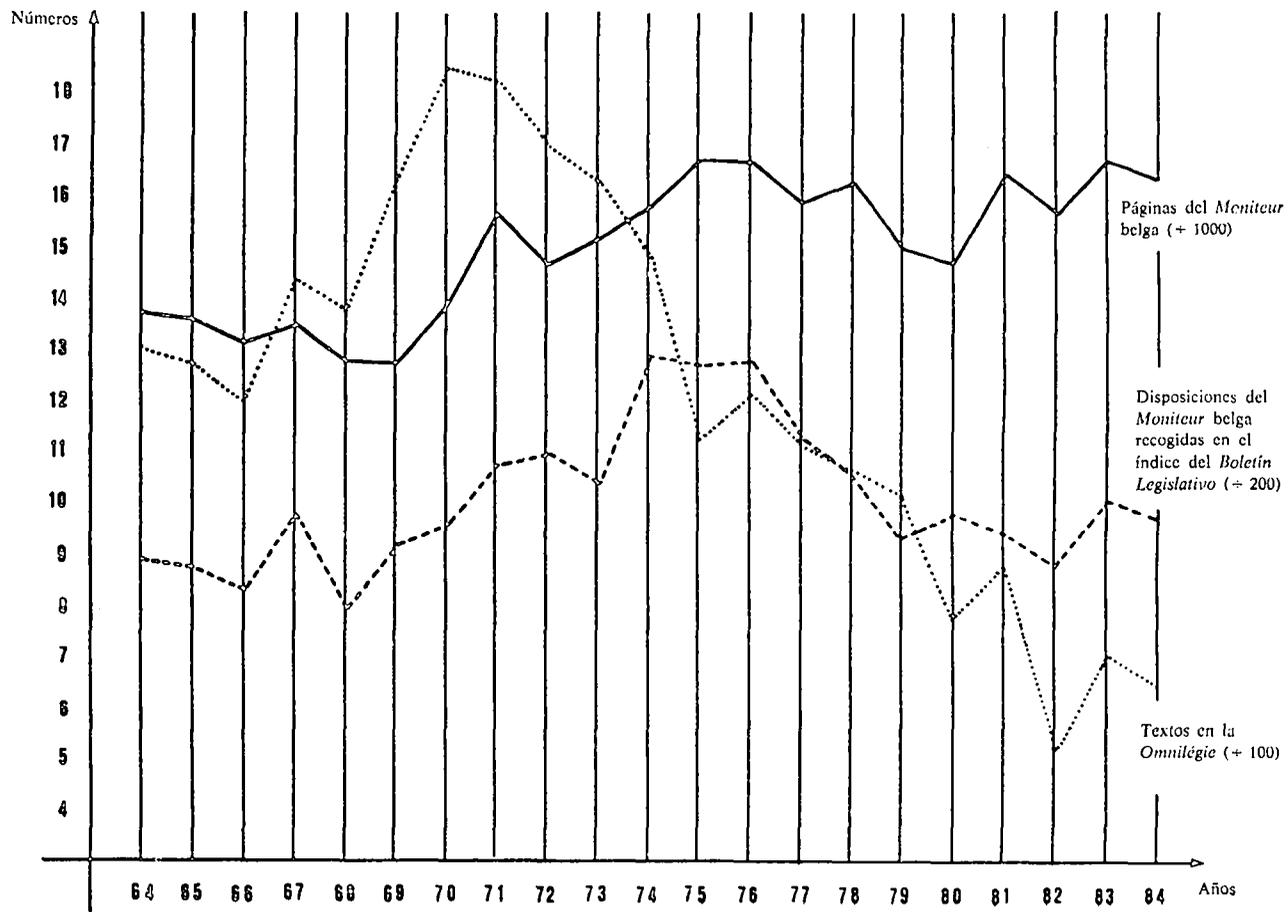
Sin embargo, en 1962, el general De Gaulle quiere modificar la Constitución (art. 6) para que el presidente de la República sea, a partir de entonces, elegido por sufragio universal. Sabiendo que puede fracasar si se produce un debate parlamentario, en especial por la oposición del Senado, utiliza el artículo 11 y recurre directamente al referéndum. En contra de lo que se escribió después, la opinión jurídica era casi unánime en estimar que se trataba de una violación de la Constitución: no hubo un verdadero debate, ya que la contradicción provenía de unos políticos situados en otro plano. Ahora el problema es diferente: puesto que el pueblo ha votado masivamente el 28 de octubre de 1962, puesto que ha aprobado la revisión propuesta, puesto que después ha participado en la elección del presidente mediante sufragio universal, ¿acaso no ha legitimado la operación y revisado implícitamente el artículo 89? Desde el punto de vista jurídico, la respuesta es negativa: la violación de una norma no significa que se suprima. Toda revisión de la Constitución sigue precisando primero un voto de las Asambleas y luego un referéndum, reemplazado eventualmente por la intervención del Congreso.

Desde el punto de vista técnico.

Las modalidades de la técnica electoral del referéndum no figuran en el texto constitucional. Se han impuesto un cierto número de normas consuetudinarias.

○ La primera norma es que el conjunto de las disposiciones del Código electoral relativo al ejercicio del derecho de voto se aplica a las consultas referendarias.

○ El segundo principio es que los partidos políticos, sea cual sea su tendencia, deben disfrutar de facilidades de propaganda idénticas a las que disponen cuando las elecciones. Abarcan la televisión, la difusión por radio, la utilización de paneles electorales y el desembolso de los gastos de la fijación de carteles. Las condiciones de acceso a las antenas de televisión, medio de información privilegiado, han variado de un escrutinio a otro. En 1958, veintitrés organizaciones diferentes pudieron aprovecharlo. Un liberalismo tal se explica en la medida en que la mayoría de estos grupos, algu-



nos creados para la ocasión, preconizaban una respuesta afirmativa al proyecto constitucional.

En 1961 y en 1962, el recurso a la propaganda audiovisual fue reservado únicamente a los partidos representados en la Asamblea Nacional (seis en 1961, siete en abril y seis en octubre de 1962). En 1969, se produjo una innovación (reiterada tres años más tarde) que consistía en dividir por mitades el tiempo de propaganda oficial entre los partidarios del *sí* y los del *no*. Dentro de cada categoría, la adjudicación del derecho a la palabra se ha producido entre las diferentes formaciones políticas de manera proporcional al número de diputados.

Esta evolución tiene su justificación en el aumento de la bipolarización de la vida política francesa. Además, no ha suscitado protestas reales en el electorado. Sin embargo, se puede pensar que es una técnica gubernamental destinada a compensar la traba que supone para una mayoría la multiplicación de las oposiciones. El aspecto más discutible del sistema en vigor es el de que hace estrictamente proporcional el derecho de expresión a la importancia de la representación en la Asamblea Nacional. Esta cláusula impide que se expresen las opiniones que no están representadas en el marco parlamentario (se le concedió, sin embargo, un tiempo mínimo muy reducido en 1972), pero sobre todo sanciona las injusticias de una elección basada en el principio mayoritario.

○ Los litigios en torno a las operaciones del referéndum corresponden al conocimiento del Consejo constitucional, único competente para resolverlas. Esta alta jurisdicción ha otorgado un sentido formal y relativamente restrictivo a la función que le asigna el artículo 61 de la Constitución: la operación referendaria significa el control del desarrollo práctico del escrutinio y no el de la oportunidad o de la legitimidad jurídica de la puesta en obra del procedimiento mismo.

El Consejo constitucional proclama los resultados de la consulta.

Desde el punto de vista político.

Si exceptuamos el referéndum del 28 de septiembre de 1958, que condujo a la aprobación de la actual Constitución, se han producido cinco consultas referendarias durante la V República, cuatro bajo la iniciativa del general De Gaulle y una bajo la de su sucesor, Georges Pompidou.

○ El escrutinio de 8 de enero de 1961 ha permitido una primera utilización del artículo 11. Se trataba de hacer aceptar por el país el principio de la autodeterminación de los pueblos argelinos. Hasta la realización de este objetivo, el Gobierno tenía la posibilidad de solucionar por decretos la or-

ganización de los poderes públicos en Argel. Estas últimas disposiciones se adaptaban perfectamente al marco previsto por la Constitución. Las bases jurídicas de la consulta del referéndum han sido discutidas, sin embargo, por algunos partidarios de la «Argelia francesa».

○ El referéndum de 8 de abril de 1962 pedía al cuerpo electoral la aprobación de antemano de las medidas «que el general De Gaulle iba a tomar, conforme a los acuerdos de Evian», concertados entre el Gobierno francés y el Frente de Liberación Nacional argelino. Preveía igualmente, en el caso de que se proclamara la independencia de Argelia, la habilitación personal del presidente de la República para tomar, mediante ordenanzas o por decretos, las medidas necesarias para la aplicación de estos acuerdos.

Se han hecho dos críticas a propósito de este referéndum. La primera está relacionada con el hecho de que supone una partición del territorio nacional. En ese caso, la única obligación constitucional es la del artículo 53, que exige el consentimiento de los pueblos interesados. Ésta es la finalidad del referéndum, y por ello el procedimiento acordado en 1962 es legítimo. La segunda discusión tiene una base más política que jurídica, pues cuestiona la obligación de aportar una respuesta única a dos preguntas distintas: la paz en Argelia y los plenos poderes concedidos al jefe del Estado. Esto no ha impedido que el pueblo concediera la firma en blanco solicitada por el general De Gaulle.

○ El escrutinio constitucional de 28 de octubre de 1962 relativo al modo de elección del presidente de la República es el que más polémicas ha supuesto. El señor Gaston Monnerville, entonces presidente del Senado, convertido desde entonces en miembro del Consejo constitucional, habla el 30 de septiembre de 1962, ante el Congreso del partido radical, de «violación deliberada, buscada, pensada e injuriosa de la Constitución de la V República» y desea que la Asamblea Nacional vote la censura contra un primer ministro (Georges Pompidou) al que acusa de «prevaricación». Esta postura supuso hasta 1969 la relativa desaparición de la Cámara Alta en un juego institucional dominado por el Ejecutivo. Por otra parte, y apoyándose sobre la opinión de la casi unanimidad de los juristas, los diputados también censuraban al Gobierno, lo que supuso el final de su mandato por la disolución de la Asamblea Nacional.

○ El mismo debate constitucional fue provocado por el referéndum de 27 de abril de 1969 relativo a la reforma del Senado y a la institución regional, pero con menos fuerza: la irregularidad anterior recibió el aval del sufragio popular y las oposiciones se dieron cuenta del débil alcance político

de una argumentación jurídica. La aspiración a la regionalización era, sin duda, cierta, pero la complejidad del texto presentado podía difícilmente suscitar la adhesión y el entusiasmo.

Aunque algunos hayan señalado que los dos únicos referéndums negativos de la historia constitucional francesa han desencadenado la supresión del Senado, es poco probable que la defensa de la Cámara alta haya movilizado de manera decisiva a los partidarios del *no*. Es más lógico pensar que parte de los notables que apoyaban al general De Gaulle desde hacía quince años se apartaran de él después de haberse dado cuenta, en 1968, de que la estabilidad del régimen ya no estaba asegurada y que era posible un relevo. Este se produjo por lo demás sin ninguna dificultad, después de la dimisión del general De Gaulle como consecuencia de su fracaso electoral.

○ La consulta de 23 de abril de 1972 se desarrolló en unas condiciones menos dramáticas. Se puede decir incluso que se trató del primer referéndum de la V República en el que la responsabilidad del jefe del Estado no ha estado en juego. Al pedir a los franceses que aprobaran la entrada de Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea, el presidente Pompidou perseguía dos objetivos: primero, en el plano internacional, granjearse una buena reputación de europeo convencido al anular con éxito el veto francés opuesto a las precedentes candidaturas británicas; luego, en el plano interno, poner trabas a la oposición de izquierda, al dividir a los socialistas y a los comunistas sobre el problema de Europa.

El relativo fracaso, a pesar de un voto positivo, debido a una participación electoral excepcionalmente baja (60,24 por 100), le impidió sacar provecho realmente de una iniciativa que todo el mundo, sin embargo, reconoció que era acertada cuando lo dio a conocer.

○ En la práctica de la V República, el referéndum aparece como un medio de control de la «legitimidad» del presidente de la República, legitimidad resultante del sufragio universal desde la revisión constitucional de 1962, pero sancionada solamente en largos períodos de tiempo, en todo caso con menos frecuencia que la de los diputados.

Se han dramatizado todos los referéndums «gaullianos» y han tomado la forma de un plebiscito al comprometerse personalmente al presidente de la República y poner en juego su función.

III. LA LEY EN LA JERARQUIA DE LAS FUENTES DEL DERECHO

La Constitución de 1958 primero, la práctica luego y la interpretación jurisprudencial finalmente se unen para crear una jerarquía compleja de las fuentes del Derecho en el seno de la cual la ley ha perdido la preeminencia que ocupaba tradicionalmente desde la Revolución francesa.

Antes de aclarar los diferentes elementos de esta jerarquía, podemos dar el siguiente índice sumario:

1. *La Constitución* (su preámbulo, los principios fundamentales de las leyes de la República inclusive).
2. *Las Leyes Orgánicas* (las leyes de puesta en práctica de la Constitución).
3. *La Ley*.
Es decir:
 - La ley parlamentaria conforme al artículo 34 de la Constitución.
 - La ley de referéndum.
 - Normas del artículo 16 con carácter legislativo.
 - Ordenanzas ratificadas por el Parlamento.
4. *Los principios generales del Derecho* (superiores a los reglamentos).
5. *Los reglamentos* (el artículo 37 y la aplicación de las leyes).
 - Decretos del presidente de la República.
 - Decretos del primer ministro.
 - Normas referendarias con carácter reglamentario.
 - Normas del artículo 16 con carácter reglamentario.
 - Ordenanzas no ratificadas por el Parlamento.

1. *El preámbulo*

El preámbulo de la Constitución de 1958 tiene tres aspectos.

○ En primer lugar, es un texto de «referencia»: el pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos Humanos y a los principios de soberanía nacional como están definidos en la Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946.

Este volvía a tomar, entre las disposiciones que tienen valor constitucional, los principios fundamentales de las leyes de la República, como la libertad de asociación, así como los principios «particularmente necesarios

en nuestros días» (derecho de huelga, libertad sindical, etc.). Detrás de una fachada bastante pobre se trata, pues, de un texto con una amplitud notoria.

○ En segundo lugar, el preámbulo proclama la institución de una Comunidad: «La República y los pueblos de los territorios de Ultramar que, por un acto de libre determinación, aprueben la presente Constitución instituyen una Comunidad. La Comunidad está basada sobre la igualdad y la solidaridad de los pueblos que la componen.»

○ En tercer lugar, el artículo 66 de la Constitución debe ser incluido lógicamente en el preámbulo. Este artículo proclama, en efecto, la seguridad individual, derecho fundamental del hombre y del ciudadano: nadie puede ser detenido de forma arbitraria. La autoridad judicial, protectora de la libertad individual, asegura el respeto de este principio en las condiciones previstas por la ley.

Es cierto que ahora están en vigor, jurídicamente, los principios de 1789, de las leyes de la República, de la democracia económica y social como habían sido formulados en 1946. La cuestión que se plantea es la de su alcance.

Para comprender la naturaleza de este problema hay que volver a la situación anterior. Con las leyes constitucionales de 1875, los juristas se planteaban el problema de saber si la Declaración de 1789 seguía en el orden jurídico: el texto revolucionario no fue recogido por la III República, pero seguía siendo el enunciado fiel de los fundamentos de nuestras instituciones. Los más grandes constitucionalistas, Duguit, Esmein, Hauriou, etc., dudaban sobre este punto. A partir de ahora el problema está resuelto, ya que la Constitución misma hace referencia a la Declaración de 1789.

¿El preámbulo tiene el mismo valor jurídico que los demás elementos de la Constitución? Teóricamente son posibles tres respuestas:

— Tesis mínima. Las declaraciones (y los preámbulos) son el enunciado de una doctrina filosófica, pero no tienen ninguna autoridad jurídica y, por consiguiente, no vinculan para nada al juez.

— Tesis máxima. Las declaraciones (y los preámbulos) son normas constitucionales como los artículos de la Constitución: no hay ninguna diferencia.

— Tesis media. Hay que diferenciar las reglas que son aplicables de inmediato porque son lo suficientemente precisas y las que no son más que preceptos de filosofía política. Las primeras son normas de Derecho positivo, mientras que las segundas están desprovistas de fuerza obligatoria. Por ejemplo, si el enunciado del Derecho del trabajo no constituye en sí una norma jurídica, en cambio el artículo 10 de la Declaración de 1789, según el cual

nadie tiene que preocuparse por la declaración de sus opiniones, forma parte del Derecho positivo.

El Derecho positivo adoptó la tesis máxima.

○ Las interpretaciones de la jurisprudencia son divergentes. La que parece más exacta es la que considera que para los jueces se deben tomar en consideración todas las afirmaciones del preámbulo, sea como principios generales del Derecho con valor constitucional, sea como normas, más precisas que los principios, con valor constitucional también.

○ Existen sin lugar a dudas datos que se oponen a esta tesis. Hay algunas decisiones judiciales, así como esta declaración formal de un comisario del Gobierno: «Nuestro Derecho público no considera las disposiciones formuladas en las declaraciones de los derechos o en los preámbulos de las Constituciones como prescripciones jurídicas de naturaleza constitucional, o incluso legislativa.»

○ Otros argumentos apoyan la tesis máxima con fuerza.

— Argumentos históricos. Para los autores de las primeras declaraciones y de los primeros preámbulos, sus textos eran considerados sin lugar a dudas como unos textos con pleno valor obligatorio para los gobiernos y con una fuerza jurídica eminente.

— Argumentos racionales. No se puede diferenciar, en cuanto a la forma, el preámbulo del resto de la Constitución: así, en el texto de 1958, la numeración empieza ya en el preámbulo; los artículos 4 y 66 parecen elementos del preámbulo perdidos dentro del texto mismo de la Constitución. En segundo lugar, el autor de las declaraciones y de los preámbulos es el mismo que el de la Constitución, es decir, el poder constituyente, lo que les da el mismo carácter jurídico.

— Argumentos jurisprudenciales. Son decisivos, ya que el juez judicial, el juez administrativo y el Consejo constitucional asimilan el preámbulo a la Constitución (decisión del CC de 26 de noviembre de 1973).

2. *Las competencias de la ley y del reglamento*

1) La asignación de competencias reservadas, respectivamente, a la ley y al reglamento es una de las innovaciones jurídicas fundamentales de la Constitución de 1958.

Esta se establece esencialmente en tres artículos del texto constitucional.

○ El artículo 34 define primero la competencia del legislador. Hay que

completarlo con las disposiciones de otros artículos de la Constitución, relativas especialmente a la declaración de guerra (art. 35), a la prórroga del estado de sitio (art. 36), a la ratificación o a la aprobación de algunos tratados y acuerdos (art. 53).

○ El artículo 37 estipula que las materias que no corresponden a la competencia de la ley tienen un carácter reglamentario.

○ Finalmente, el artículo 41 otorga al Gobierno los medios para prevenir las posibles intervenciones del legislador en el marco reglamentario: si en el transcurso del procedimiento legislativo se dan proposiciones o enmiendas que no son de la competencia de la ley o que son contrarias a una delegación en virtud del artículo 38, el Gobierno puede rechazarlas, es decir, oponer la inadmisibilidad.

En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el presidente de la Asamblea interesada, el Consejo constitucional, a petición de uno u otro, resuelve en el plazo de ocho días.

Se puede asociar esta disposición a las que están previstas en los artículos 61 y 62 del texto de 1958, destinadas a asegurar un control de la constitucionalidad de las leyes antes de ser promulgadas: la violación por la ley de los límites de su competencia ha sido el motivo de inconstitucionalidad que el Consejo constitucional ha encontrado con mayor frecuencia.

2) El alcance de esta innovación jurídica no radica solamente en la distinción de las competencias legislativas y reglamentarias.

○ Ya con la IV República, una Ley de 17 de agosto de 1948 intentó definir los límites de una competencia del reglamento. Se trataba entonces de favorecer la intervención del Ejecutivo. Sin embargo, en el sistema de 1948, las Asambleas determinaban la competencia reglamentaria. Manteniendo su calidad de legislador de Derecho común, los parlamentarios podían en todo momento volver a considerar la extensión de la competencia que habían concedido al Ejecutivo.

○ La Constitución de 1958 recuperó la idea de la distinción practicada diez años antes, pero cambió el razonamiento. El titular del poder reglamentario se convirtió entonces en el legislador de Derecho común, puesto que la competencia del Parlamento no se da más que por atribución. No sólo ya no le atañe determinar la extensión de la competencia del reglamento, sino que además se aplica un procedimiento jurisdiccional destinado a limitarle estrictamente a las materias mencionadas en el artículo 34 de la Constitución.

El sentido de estas disposiciones.

○ Además del fortalecimiento del poder ejecutivo, la distinción entre

materias legislativas y materias reglamentarias tenía para el constituyente otra finalidad: racionalizar la elaboración de las normas generales. La limitación de la intervención parlamentaria a las competencias más importantes podía tener dos consecuencias: por una parte, revalorizar la función legislativa, en el marco de la puesta en práctica de un parlamentarismo racionalizado, y por otra, aclarar el orden jurídico al hacer de derecho la distinción práctica según la cual la ley establece las normas y el reglamento determina las condiciones de su aplicación.

La respuesta al primer objetivo no puede ser más que política. En cuanto al segundo, hay que reconocer que no se logró, ya que el enredo de disposiciones de las competencias reglamentarias y legislativas ha provocado a menudo bien mutilaciones de textos difíciles de entender o bien la renuncia del Gobierno a la distinción prevista por la Constitución.

○ El enunciado del artículo 34 no parece coherente. En realidad, da la sensación de que los constituyentes quisieron que figurasen las disposiciones más importantes para la organización de la vida privada y para las relaciones entre los ciudadanos y el Gobierno. De esta forma, se pueden encontrar en especial unas disposiciones relacionadas con los derechos de las personas, con las libertades públicas, con la organización de la justicia y de la fiscalidad, con el régimen electoral y, por otro lado, con los principios de la organización de la defensa nacional, de las colectividades locales, de la enseñanza...

Hay que destacar la distinción teóricamente practicada entre aquel dominio en el que la ley «establece las normas», es decir, donde el Parlamento es el único en intervenir, y aquel otro en el que el legislador «determina los principios fundamentales». En este último caso, la intervención del poder reglamentario complementa la del Parlamento.

○ La Constitución prevé que la competencia de la ley puede ampliarse por una ley orgánica. Esta disposición nunca fue aplicada. Se puede pensar que no es una casualidad y que, aun cuando una iniciativa parlamentaria se esforzara por recurrir a ella, el Gobierno, si lo deseara, podría fácilmente hacerla abortar con el mero hecho, por ejemplo, de no incluir tal propuesta en el orden del día de las Asambleas.

La sanción del reparto de las competencias.

La Constitución prevé un procedimiento destinado a garantizar la integridad de las competencias respectivas de la ley y del reglamento.

○ A decir verdad, no aporta nada nuevo en lo que se refiere a las usurpaciones del Ejecutivo.

Todo acto reglamentario contrario a las normas establecidas por el artículo 34 puede ser recurrido ante el juez administrativo para su anulación mediante el recurso por abuso de poder. El plazo de dos meses abierto para entablar tal procedimiento no ofrece sino una garantía limitada a los administrados, pero la inconstitucionalidad de un reglamento se puede invocar en cualquier momento, por vía de excepción, ante los tribunales administrativos y judiciales.

La eventualidad de una contradicción jurisprudencial entre el Consejo constitucional, que reconocería al Gobierno la posibilidad de intervenir por vía reglamentaria en una determinada materia, y el Consejo de Estado o un tribunal judicial, que hubiera aceptado la excepción de ilegalidad, debe resolverse por la preeminencia de las decisiones del primero de ellos. El artículo 62 prevé, en efecto, que sus decisiones «se impongan a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales».

○ La garantía del ámbito reglamentario está asegurada tanto en lo que se refiere al pasado como respecto al futuro.

— Si una ley anterior a la Constitución de 1958 ha versado sobre una materia que compete al reglamento, este texto puede ser modificado por decreto después que el Consejo de Estado haya emitido su dictamen. Por estas simples disposiciones, el artículo 37 de la Constitución «deslegaliza» un considerable número de textos.

— El problema esencial es evidentemente el de la protección del poder reglamentario frente a las leyes susceptibles de intervenir.

El artículo 41 prevé que el Gobierno tiene la posibilidad de oponerse, en el transcurso del procedimiento legislativo, a la aceptación de una proposición o una enmienda que no pertenezcan al ámbito de la ley. El Consejo constitucional interviene para arbitrar, en caso de desacuerdo, entre el Gobierno y el presidente de la Asamblea encargada.

El artículo 61 supone un segundo obstáculo preventivo, ya que, antes de la promulgación de un texto incriminado, el jefe del Estado y el primer ministro figuran entre las autoridades que pueden someterlo al Consejo constitucional para que éste pueda apreciar su conformidad según las disposiciones previstas por el texto de 1958. La contradicción con la Constitución hace imposible entonces su promulgación.

Finalmente, el Gobierno dispone *a posteriori* de una tercera posibilidad, ya que el artículo 37 le autoriza a modificar, por decreto, cualquier texto de forma legislativa que regule materia reglamentaria, después de que el

Consejo constitucional haya reconocido, previamente, su carácter reglamentario al texto en cuestión.

El alcance político de los artículos 34 y 37.

Las disposiciones antes mencionadas tienen un alcance tanto político como jurídico. Constituyen uno de los puntos más evidentes de la reducción del cometido del Parlamento organizada por el régimen de la V República.

Esta desigualdad se vuelve a dar en las excepciones que se reconocen al principio de su separación rigurosa.

○ En ningún caso prevé la Constitución la posibilidad de que las Asambleas intervengan en materia reglamentaria. Sin embargo, puede que en la práctica sí lo hayan hecho. Pero siempre ha sido con el consentimiento del Gobierno y más por razones técnicas (la homogeneidad de una reglamentación) que por razones políticas. El Ejecutivo conserva en todo momento la facultad de volver sobre la derogación concedida a los parlamentarios a través del artículo 37.

○ El texto constitucional prevé, en cambio, y a favor del Ejecutivo, unos procedimientos que hacen posible su intervención en el ámbito de la ley. Se trata, además de las ordenanzas del artículo 92, de las disposiciones del artículo 38 y de las del artículo 16.

— En el primer caso, después de votada una ley de habilitación por el Parlamento, el Gobierno, para aplicar su programa, puede tomar durante un tiempo determinado medidas, por vía de ordenanza, que corresponden al dominio de la ley. Su régimen jurídico es el correspondiente a los actos administrativos hasta que no sean ratificadas por el legislador.

— Las decisiones tomadas en el marco de la «dictadura» constitucional prevista en el artículo 16 permiten al presidente de la República ejercer el poder legislativo; la jurisprudencia le ha reconocido un régimen jurídico idéntico al de la ley.

3. *La ley*

Las leyes son varias. Las leyes constitucionales representan el nivel más alto del orden jurídico y no pueden ser modificadas más que a través del procedimiento complejo de la revisión (art. 89). Las leyes orgánicas se diferencian también de las leyes ordinarias. Algunas presentan características particulares. Por ejemplo, la «ley de presupuestos» por la que el Parlamento vota cada año los recursos y los gastos del Estado, es decir, su presupuesto, conlleva un procedimiento especial, en particular en cuanto a su plazo

de aprobación. En cambio, las «leyes de programas» corresponden a una noción mucho más flexible y permiten establecer en algunos campos «los objetivos de la acción económica y social del Estado» y sus principales etapas.

Las ordenanzas pueden reemplazar a la ley conforme al artículo 92 (disposiciones transitorias) o al artículo 38 (ley de habilitación por la que el Parlamento delega el ejercicio del poder legislativo al Gobierno).

Finalmente, el presidente de la República puede hacer que se aprueben por vía de referéndum textos con valor legislativo.

Sobre estos dos últimos puntos, la Constitución de 1958 es fundamentalmente diferente de la de 1948, cuyo artículo 13 establecía: «La Asamblea Nacional es la única en votar la ley. No puede delegar este derecho.»

A) *La ley orgánica.*

1) La noción de ley orgánica, reconocida desde hace mucho tiempo por la doctrina, no se estableció en la práctica constitucional hasta el texto de 1958. Antes, las leyes a las que los juristas acordaban esta cualidad no se distinguían formalmente del resto de los textos legislativos.

Los artículos 46 y 61 de la Constitución prevén para su aprobación un procedimiento particular, lo que permite deducir que poseen un lugar privilegiado dentro de la jerarquía jurídica.

El artículo 46 indica que para las leyes a las que la Constitución otorga el carácter de leyes orgánicas, el proyecto o la proposición no se somete a la deliberación y votación de la primera Asamblea, que conoce de ellas hasta transcurrido un plazo de quince días después de su presentación.

El procedimiento del artículo 45 es aplicable; pero a falta de un acuerdo entre las dos Asambleas, el texto no puede ser aprobado por la Asamblea Nacional en última lectura si no es por mayoría absoluta de sus miembros. Las leyes orgánicas relativas al Senado deben ser votadas en los mismos términos por ambas Asambleas.

Las leyes orgánicas no pueden ser promulgadas si no es después de haber sido declaradas conforme a la Constitución por el Consejo constitucional (artículo 61).

2) El texto de 1958 precisa así el procedimiento aplicable a las leyes orgánicas sin dar realmente una definición de ellas.

Se contenta con atribuir esta calificación a un cierto número de disposiciones mencionadas en varios de sus artículos. De esta enumeración se puede deducir que se trata de textos legislativos cuyo propósito es el funcionamien-

to o la organización de los poderes públicos a partir de las normas enunciadas en la Constitución.

○ El artículo 6, que se refiere a la elección del presidente de la República, revisado en 1962, se remite en lo que concierne a sus modalidades de aplicación, a una ley orgánica (el artículo 3 de la ley referendaria número 62-1292, de 6 de noviembre de 1962, exactamente).

○ El artículo 13 estipula que una ley orgánica determinará los cargos cuya designación corresponde al Consejo de Ministros, aparte de los que el mismo artículo enumera y las condiciones en las que la facultad que para los nombramientos tiene el presidente de la República pueda ser delegada para ser ejercida en su nombre (Ordenanza número 58/1136, de 28 de noviembre de 1958).

○ El artículo 23, que se refiere a la incompatibilidad de las funciones gubernamentales con ciertas actividades y, en particular, con el mandato parlamentario, remite a una ley orgánica la tarea de fijar las condiciones en las que se procede a la sustitución de los titulares de tal mandato, función o empleo (Ordenanza número 58/1099, de 17 de noviembre de 1958).

○ El artículo 25 precisa que una ley orgánica establecerá las condiciones de funcionamiento de las Asambleas parlamentarias (Ordenanza número 58/1100, de 17 de noviembre de 1958).

○ El artículo 27 remite a una ley orgánica la tarea de autorizar excepcionalmente la delegación de voto de los parlamentarios (Ordenanza número 58/1066, de 7 de noviembre de 1958, completada por la Ley Orgánica de 3 de enero de 1962).

○ El artículo 34 prevé que las disposiciones que definen el dominio de la ley podrán precisarse y completarse por una ley orgánica, aunque esta posibilidad no ha sido utilizada.

○ El artículo 47 estipula que una ley orgánica preverá las condiciones en las que el Parlamento vota los proyectos de ley de presupuestos (Ordenanza número 59/2, de 2 de enero de 1959).

○ Los artículos 57 y 63 se refieren a una ley orgánica para determinar las normas de organización, de funcionamiento y de procedimiento del Consejo constitucional (Ordenanza número 58/1067, de 7 de noviembre de 1958, modificada por la Ordenanza número 59/223, de 4 de febrero de 1959).

○ El artículo 64 estipula que la «ley orgánica establecerá el estatuto de los magistrados» (Ordenanza número 58/1270, de 22 de diciembre de 1958, completada y modificada además por la Ley Orgánica número 70/642, de 17 de julio de 1970).

○ El artículo 65 se refiere igualmente a una ley orgánica para la organización y el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura (Ordenanza número 58/1271, de 22 de diciembre de 1958).

○ El artículo 67 encarga a una ley orgánica organizar la composición, las normas de funcionamiento y de procedimiento de la Alta Corte de Justicia (Ordenanza número 59/1, de 2 de enero de 1959).

○ El artículo 71 indica que la composición del Consejo Económico y Social y sus normas de funcionamiento serán fijadas por una ley orgánica (Ordenanza número 58/1360, de 29 de diciembre de 1958).

○ Los artículos 82, 83 y 84, relativos a la organización de la Comunidad, se remiten igualmente a una ley orgánica para las modalidades de su aplicación.

— Esta enumeración demuestra que, conforme al artículo 91 de la Constitución, las leyes orgánicas destinadas a la puesta en práctica de las instituciones de la República han sido adoptadas en los cuatro meses siguientes a la promulgación de la Constitución, entre el 4 de octubre de 1958 y el 4 de febrero de 1959. Este plazo era de seis meses para las instituciones de la Comunidad y se limitaba explícitamente al 31 de julio de 1959 para la constitución del Senado.

El poder ejecutivo, y no el Parlamento, es el principal autor de las leyes orgánicas de la V República. El procedimiento previsto en el artículo 46 solamente ha servido para las modificaciones que se han adoptado posteriormente, salvo una excepción importante: el artículo 3 de la ley referendaria del 6 de noviembre de 1962, al que la reforma constitucional realizada por consulta popular ha otorgado un valor de ley orgánica.

— Las normas específicas relativas a la aprobación o a la modificación de las leyes orgánicas tienden a convertir la aprobación de una ley orgánica en algo más solemne, incluso más difícil. La doctrina ha deducido de ello que estas leyes son superiores a los textos legislativos de Derecho común, ya que éstos no pueden modificarlas. En la jerarquía jurídica, las leyes orgánicas se sitúan entre las disposiciones constitucionales y la simple ley ordinaria.

B) *La ley de orientación.*

Esta expresión, que no figura en la Constitución, representa una «ley de principios», y se puede emparentar de alguna forma con la ley de bases.

Consiguió derecho de ciudadanía con la Ley de 12 de noviembre de 1968, también llamada Ley de Orientación de la Enseñanza Superior.

C) *La ley de bases.*

Durante la IV República, las leyes de bases definían los principios de una reforma y encargaban al Gobierno su puesta en práctica por decretos que podían modificar disposiciones legislativas, contrariamente a la jerarquía habitual de los textos.

La ley de bases desapareció con la Constitución de 1958, pero la técnica que ponía en práctica ha sido recuperada por el artículo 34: en algunos casos, la ley establece los principios fundamentales (por ejemplo, en lo que se refiere a la organización de la defensa nacional, la enseñanza, la administración de las colectividades locales, etc.) y deja que los reglamentos precisen los detalles del reglamento, sin que por ello puedan modificar las leyes.

D) *La ley de finanzas.*

1) El reconocimiento del poder financiero del Parlamento —autorizado para recaudar los impuestos y determinar los gastos públicos— es la base de la organización tradicional de las democracias parlamentarias. Es lógico, pues, que un texto que trate de la organización de los poderes públicos precise las condiciones en las que se ejerce la competencia financiera de las Asambleas.

El artículo 34, después de recordar que la ley es votada por el Parlamento, indica que fija las normas que atañen a la base tributaria, al índice y a las modalidades de la recaudación de los impuestos de cualquier naturaleza, así como al régimen de emisión de la moneda, y que las leyes de finanzas determinan los recursos y las cargas del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica.

A pesar de remitirse a un texto de aplicación, la Constitución precisa en tres momentos los detalles del procedimiento legislativo en materia financiera.

○ El artículo 39 indica que los proyectos de la ley de finanzas son sometidos a la Asamblea Nacional antes de ser examinados por el Senado.

○ El artículo 40 excluye las proposiciones o enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tenga como consecuencia bien una disminución de los recursos o bien la creación o el agravamiento de una carga pública.

○ El artículo 47 dispone que el Parlamento vota los proyectos de ley de finanzas en las condiciones previstas por una ley orgánica y añade estas precisiones:

○ Si la Asamblea Nacional no se ha pronunciado en una primera lectura en el plazo de cuarenta días después de la presentación de un proyecto, el Gobierno somete al Senado, que tiene que resolver en un plazo de quince días. Cuando la Asamblea emite un voto favorable, el Senado dispone de un plazo de veinte días para pronunciarse (Ley Orgánica número 71/474, de 22 de junio de 1971).

○ Si el Parlamento no se ha pronunciado en el plazo de setenta días, las disposiciones del proyecto pueden entrar en vigor por ordenanza.

○ Si la ley de finanzas que establece los recursos y las cargas de un ejercicio no ha sido depositada en el tiempo necesario para ser promulgada antes del comienzo de ese ejercicio, el Gobierno pide urgentemente al Parlamento la autorización para recaudar los impuestos y abre por decreto los créditos que se refieren a los servicios votados.

— La Ordenanza de 2 de enero de 1959 que promulga una ley orgánica es el texto fundamental de aplicación de la Constitución en la materia.

Conforme a este texto, existen tres categorías de leyes de finanzas: la ley de finanzas del año, llamada corrientemente «presupuesto»; las leyes de finanzas recapitulativas, calificadas de «colectivas», y las leyes de finanzas de aprobación de cuentas, llamadas «leyes de cuentas».

○ La ley de presupuestos (el presupuesto) es un acto de previsión de los ingresos y de los gastos públicos, así como la autorización otorgada por el legislador al Gobierno para recaudar los primeros y determinar los otros.

○ Las leyes de finanzas rectificativas (las colectivas) toman en cuenta los errores de previsión, las variaciones de la coyuntura económica, así como las modificaciones políticas que ocurran durante el año.

○ La ley de cuentas permite al Parlamento ejercer su control sobre la ejecución de la ley de presupuestos: corresponde a una ratificación del ejercicio financiero.

— Las leyes de finanzas están sujetas tradicionalmente a cuatro reglas fundamentales, ajustadas además a las necesidades de una economía moderna:

○ *La anualidad.* Se supone que el voto anual de los ingresos y de los gastos del Estado permite un control regular y eficaz del Parlamento sobre el Gobierno. Pero la aplicación de este principio está alterada por numerosas

leyes de finanzas rectificativas que, al producirse en el curso del año, dificultan el conocimiento de los gastos o de los ingresos totales.

○ *La unidad.* Garantiza el conocimiento en un documento único del conjunto de los ingresos y de los gastos públicos. Pero existen numerosas cuentas no incluidas dentro del presupuesto: las de la Seguridad Social, las de las colectividades locales, los ingresos que provienen de la parafiscalidad, etc.

○ *La especialidad.* En la medida en que obliga a una clasificación de los gastos por su naturaleza, es la condición de un control riguroso de la acción administrativa por el Parlamento.

○ *La universalidad.* Prohíbe la afectación de ingresos especiales a los gastos, salvo excepciones: cuenta de afectación especial, presupuesto adjunto, fondo para concursos...

— Materialmente, la ley de presupuestos se compone de varios fascículos. El Gobierno tiene que presentar:

○ Un informe económico y financiero destinado a precisar al Parlamento las condiciones generales previstas para el ejercicio presupuestario futuro.

○ La ley de presupuestos propiamente dicha.

⊕ Anexos explicativos, que son, en realidad, los presupuestos de los diferentes Ministerios; se trata de los «azules» (en estado de proyectos) y de los «verdes» (cuando son aprobados por el Parlamento).

○ Anexos generales, que son documentos de información sintéticos (por ejemplo, el presupuesto social o el informe del Fondo de Desarrollo Económico y Social).

2) La Constitución de 1958 dispuso el procedimiento financiero ante el Parlamento, de tal forma que éste no quedó favorecido.

a) En la medida en que el Parlamento vota la ley de presupuestos como representante de los contribuyentes más que como legislador, se suele asegurar en los regímenes bicamerales la prerrogativa, en el procedimiento presupuestario, de la Asamblea elegida por sufragio universal directo. Hasta 1848, la Cámara baja era elegida por la vía de un sufragio censatario, es decir, con base fiscal. La llegada del sufragio universal no puso en cuestión esta prerrogativa, que las Constituciones de 1875 (art. 8) y de 1946 (arts. 14, 16 y 20) habían ya afirmado antes del texto de 1958.

La supremacía de la Asamblea Nacional sobre el Senado está basada hoy sobre tres disposiciones constitucionales: la prioridad que le reconoce el artículo 39 en el examen del presupuesto; el plazo más largo acordado a los diputados para pronunciarse, según el artículo 47; el poder de decisión, que

les corresponde en caso de fracaso del procedimiento de conciliación entre las dos Asambleas después de que se haya reunido una comisión mixta paritaria. Sin embargo, se puede observar que, al menos en teoría, la Constitución de 1958 ha revalorizado la postura de la Cámara alta. Antes, ésta no podía votar unos nuevos créditos ni tenía el derecho de aumentar los que eran aprobados por la Cámara baja. Desde 1959, la ordenanza orgánica (artículo 39, apartado 4) permite al Senado enmendar el texto que le es presentado.

b) Se ha dicho que la ley de presupuestos no era un texto legislativo como los demás, sino un acto de autorización otorgado por los parlamentarios al Gobierno. Según esta óptica, el proyecto del presupuesto no debe ser desnaturalizado por iniciativas parlamentarias que podrían comprometer su equilibrio y su carácter. El abuso de la práctica de las reducciones de los créditos «a título indicativo», por la cual los parlamentarios de la III y de la IV Repúblicas modificaban los presupuestos propuestos por el Gobierno, ha incitado a los constituyentes a adoptar una actitud restrictiva en materia de enmiendas.

El texto del artículo 40 tiene como finalidad impedir a los parlamentarios que agraven las cargas públicas o disminuyan los ingresos, pero les deja libres para establecer una compensación entre los ingresos. Pero este texto debe ser interpretado en relación con las disposiciones de la Ordenanza orgánica de 1959, cuyo artículo 42 precisa que los diputados y senadores solamente pueden suprimir o reducir un gasto, crear o aumentar un ingreso: cualquier operación de compensación les está prohibida.

El Gobierno ha utilizado de manera constante estas disposiciones que limitan el derecho de enmienda de los parlamentarios. Para manifestar su oposición a unos créditos que estiman demasiado limitados, no les queda más que rechazar por completo el voto del título que concierne al Ministerio interesado. De esta forma, en 1973, la Asamblea Nacional rechazó el voto de los presupuestos de la Secretaría General de la Marina Mercante y de la Secretaría de Estado para la Juventud, el Deporte y el Ocio.

Sin embargo, conviene anotar un nuevo dato. El desarrollo del control ejercido por el Consejo constitucional a iniciativa de los parlamentarios tiene en particular, como consecuencia, la aplicación de las mismas normas restrictivas a las enmiendas presentadas por el Gobierno con motivo del debate de los presupuestos o incluso a las disposiciones iniciales del proyecto de ley de presupuestos (ejemplo de los «caballeros presupuestarios»).

c) El artículo 47 de la Constitución, que establece el calendario detallado del procedimiento presupuestario, es completado por la Ordenanza

de 2 de enero de 1959 y por los reglamentos de las dos Asambleas que someten el ejercicio del poder presupuestario del Parlamento a una disciplina imperativa. La preocupación esencial es la de preservar el carácter previo de la autorización presupuestario: la ley de presupuestos debe ser votada antes del 1 de enero, fecha que establece en Francia la apertura del año presupuestario.

El proyecto de ley de presupuestos debe ser depositado en la Asamblea Nacional a partir de la apertura de la primera sesión ordinaria que preceda el inicio del año financiero (el 2 de octubre o el primer día laborable siguiente, según la aplicación del artículo 28 de la Constitución).

La limitación de la duración de los debates presupuestarios está asegurada por un cierto número de disposiciones que reducen notablemente el poder de investigación y de iniciativa de los parlamentarios: los gastos del presupuesto general son el objeto de un voto único para los servicios votados, de un voto por título y por ministerio para las nuevas autorizaciones. Ya no se vota hoy, como con la III y IV Repúblicas, el presupuesto por capítulos. De la misma manera, las evaluaciones de los ingresos son objeto de un voto único para el conjunto del presupuesto general.

d) Estas disposiciones han privado al Parlamento de la mayor parte de su capacidad de iniciativa. No le han permitido, a pesar del trabajo de las comisiones de los presupuestos de las dos Asambleas, seguir asumiendo su función de control de los proyectos gubernamentales: oprimidas por unos plazos imperativos, ahogadas en una masa de documentos, las dos Asambleas llevan a cabo cada año un maratón formal. La utilización sistemática por el Gobierno, con ocasión de los debates del presupuesto, de las prerrogativas generales que le otorga la Constitución en el procedimiento legislativo ha acentuado las restricciones llevadas a los poderes presupuestarios del Parlamento. La práctica del «voto bloqueado» (art. 44 de la Constitución) quita a las Asambleas la posibilidad de pronunciarse por separado sobre una parte de la ley de presupuestos. Desde 1958, esta práctica ha sido a menudo utilizada. Jurídicamente, se puede concebir que, con el régimen del texto de 1958 y contrariamente al principio fundamental del voto de la ley de presupuestos por el Parlamento, los presupuestos tengan fama de ser aprobados de forma implícita por el mero hecho del compromiso de la responsabilidad gubernamental sobre el proyecto y del rechazo de una moción de censura: este procedimiento fue aplicado para la aprobación de la ley de presupuestos de octubre de 1976 y repetidas veces para los presupuestos de 1980.

e) En diversas ocasiones, y para satisfacer un deseo constante de los

parlamentarios, parece que el Gobierno se ha esforzado por facilitarles el examen de la ley de presupuestos. Sin poder afirmar que lo haya logrado, se pueden destacar algunas iniciativas, como, por ejemplo, la presentación de presupuestos por programas que aclaran los documentos presupuestarios tradicionales. Paradójicamente, las posibilidades ofrecidas por el texto constitucional sobre la materia no han sido del todo explotadas. El último apartado del artículo 47, que prevé que el Parlamento estará asistido por el Tribunal de Cuentas para el control de la ejecución de las leyes de presupuestos, ha sido aplicado muy restrictivamente, limitándose esa alta jurisdicción a redactar un informe explicativo para cada una de las leyes de cuentas.

En principio, el control del Parlamento sobre los presupuestos es difícil de concebir, salvo que el poder ejecutivo asocie a las Asambleas a la elaboración de la ley de presupuestos desde el inicio del procedimiento.

E) *La ley de habilitación*

1) La autorización dada al Gobierno por el Parlamento para tomar por ordenanzas las medidas que normalmente son del dominio de la ley proviene de una «ley de habilitación».

○ La habilitación de actuar por ordenanzas debe ser pedida al Parlamento por el Gobierno. Este último lo hace para la ejecución de su programa. La ley de habilitación puede explicitar esta fórmula al imponer unos objetivos a la acción gubernamental. La mayoría de las veces, estos objetivos voluntariamente no están definidos de forma clara: por ejemplo, «lucha contra las calamidades nacionales», «disposiciones necesarias para la recuperación de la nación» o «medidas que el Gobierno juzgue necesarias para la vida de la nación, para la protección de los ciudadanos o para la de las libertades».

○ La habilitación legislativa se aplica durante un plazo determinado. Autoriza el Gobierno a que dicte ordenanzas y, además, retira durante el mismo período de tiempo al Parlamento su competencia legislativa sobre las materias tratadas en la delegación.

Cuando vence el plazo fijado por la ley de habilitación (por ejemplo, un año para la Ley de 4 de febrero de 1960, pero casi siempre son cuatro o seis meses), el Gobierno ya no puede decretar ninguna ordenanza y debe depositar ante el Parlamento un proyecto de ley de ratificación de las que ha tomado, puesto que de lo contrario quedarían anuladas.

Durante la V República se votaron nueve leyes de habilitación por el Parlamento.

2) El texto constitucional solamente prevé el procedimiento de la habilitación parlamentaria.

Sin embargo, desde su entrada en vigor, él mismo admitía una excepción a este concepto, ya que su aprobación por vía referendaria habilitaba *ipso facto* al Gobierno para adoptar ordenanzas en virtud del artículo 92 del título XV. Desde el origen del régimen de la V República, quedaba ya establecida la teoría jurídica de una habilitación popular, opuesta a la habilitación legislativa.

De manera todavía más contraria al texto del artículo 38, el general De Gaulle consiguió del pueblo (referéndum del 8 de abril de 1962) el derecho de decretar por vía de ordenanzas cualquier medida legislativa relativa a la aplicación de las declaraciones gubernamentales del 19 de marzo de 1962 (Acuerdos de Evian).

F) *Las ordenanzas*

1) La institución de las ordenanzas es una innovación en relación con el principio afirmado anteriormente en los textos constitucionales, según el cual el poder legislativo no se delega. De hecho, corresponde a la práctica de las extensiones del poder reglamentario mediante las leyes de habilitación, que se desarrolló durante las dos Repúblicas precedentes; el procedimiento de las ordenanzas está inspirado en el de los decretos-leyes.

○ El artículo 38 indica que el Gobierno puede, para la ejecución de su programa, pedir al Parlamento que le autorice para tomar por ordenanza, y durante un plazo limitado, las medidas que normalmente son de la competencia de la ley.

Las ordenanzas se adoptan en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, y son firmadas por el jefe del Estado. Entran en vigor en cuanto son publicadas, pero pierden su valor si el proyecto de ley no es depositado ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. Durante la duración de la habilitación, el Parlamento no puede intervenir en el sector delegado, y si se toma una ley en ese campo, sería declarada inconstitucional. En cuanto vence la delegación, las ordenanzas solamente pueden ser modificadas por la ley en las materias que son de la competencia legislativa.

○ El artículo 47 dispone que si el Parlamento no se ha pronunciado en

el plazo de setenta días sobre un proyecto de ley de presupuestos, las disposiciones de este proyecto pueden entrar en vigor por ordenanza.

○ Las «disposiciones transitorias» sólo tienen hoy día un interés histórico. Sin embargo, la utilización por el Gobierno de la facultad que le había concedido el artículo 92, el último del texto constitucional, ha tenido un alcance considerable: las medidas legislativas necesarias para la instalación de las instituciones y, hasta esa puesta en práctica, para el funcionamiento de los poderes públicos fueron tomadas en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, por ordenanzas con valor de ley.

2) El término «ordenanza» designó los decretos durante la Restauración y la Monarquía de julio. El Gobierno de la Francia libre recuperó este término, que no reapareció hasta 1958 con la vuelta del general De Gaulle a la Presidencia del Consejo. La Ley de 3 de junio de 1958, relativa a los plenos derechos, autorizaba al Gobierno investido el 1 de junio a tomar por decretos denominados ordenanzas, durante seis meses, las disposiciones necesarias para la recuperación de la nación. Entre el 4 de octubre de 1958 y el 4 de febrero de 1959 se adoptaron una serie de importantes medidas administrativas bajo el régimen de las ordenanzas del artículo 92 (leyes orgánicas de aplicación del texto constitucional, procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública, reforma judicial, organización de la defensa, etc.).

Después de 1959, aunque el texto de la Constitución sólo autorizaba la delegación del poder legislativo al Ejecutivo según el procedimiento del artículo 38, la práctica de la V República ha completado esta disposición al utilizar el referéndum popular del artículo 11 como una ley de habilitación. La ley aprobada por consulta referendaria el 8 de abril de 1962 disponía en su artículo 2 que hasta la instalación de la nueva organización política eventualmente procedente de la autodeterminación de los pueblos argelinos, el presidente de la República podía fijar, mediante ordenanzas o según el caso decretos tomados en Consejo de Ministros, cualquier medida legislativa o reglamentaria relativa a la aplicación de las declaraciones gubernamentales de 19 de marzo de 1962, que acompañaban los acuerdos de Evian.

— El régimen de Derecho común de las ordenanzas es el del artículo 38. Este recupera en realidad el régimen anterior de los decretos-leyes, salvo la prohibición otorgada al Parlamento para legislar durante la delegación.

Las ordenanzas entran en vigor en cuanto son publicadas en el *Boletín Oficial*. Si su efecto es el de las leyes, su régimen jurídico y especialmente el contencioso, hasta que son ratificadas por el Parlamento, es el de los regla-

mentos. Como cualquier acto administrativo, pueden ser objeto de un procedimiento contencioso y especialmente de un recurso de anulación por exceso de poder ante el Consejo de Estado.

Cuando vence el plazo de habilitación, el Gobierno ya no puede decretar ninguna ordenanza ni modificar las disposiciones de las que ha tomado en la medida en que éstas se refieren al dominio de la ley.

Corre el riesgo de que sus textos caduquen si, antes de ese plazo, no los ha depositado para que sean ratificados ante el Parlamento. Hasta que las Asambleas no se pronuncien sobre la ratificación, las ordenanzas siguen aplicándose según el régimen jurídico de los reglamentos. En el caso en que la ratificación pedida sea rechazada, las ordenanzas caducan. En cambio, si se consigue la ratificación parlamentaria, su régimen jurídico se convierte en el de las leyes y se sustraen al control contencioso del juez administrativo. La mayoría de las veces, en la medida en que el Parlamento ha delegado en el Gobierno la responsabilidad de tomar medidas que él mismo hubiera difícilmente aprobado, la ratificación de las Asambleas no se produce. El Gobierno se limita a depositar el texto de las ordenanzas sobre la mesa de las Asambleas.

— La práctica de las ordenanzas, que constituye un aspecto importante de la abdicación del Legislativo en favor del Ejecutivo, ha provocado muchos reparos que no siempre procedían de los escaños de la oposición.

Así, Valéry Giscard d'Estaing, entonces presidente de la Comisión de Hacienda de la Asamblea Nacional, denunciaba con rigor, el 17 de agosto de 1967, el «ejercicio solitario del poder», y en una declaración entregada a la prensa explicaba: «Los poderes especiales han sido pedidos, todos nos acordamos de ello, en unas condiciones cuya finalidad era el efecto de la sorpresa y del secreto. Ahora que se conoce el texto de las ordenanzas, no se comprende por qué motivos el Gobierno no ha presentado al Parlamento las grandes reformas que proyectaba, y no ha pedido más tarde la votación de una ley de bases que permitiera su aplicación. Una consulta y un debate hubieran sin duda permitido buscar un reparto más equitativo de los sacrificios, completarlos mediante medidas de progreso social positivas y lograr, en el marco de la participación en los beneficios, unas fórmulas que dejen más espacio a la discusión colectiva entre los patronos y los asalariados sobre la elección contractual de medidas que aseguren el progreso social en las empresas. Pediremos que esas ordenanzas sean sometidas, como se comprometió el Gobierno, a la ratificación, ya que las mejoras y las rectificaciones nos parecen necesarias.»

Este recurso a las ordenanzas para fijar una reforma de la Seguridad Social provocó, el 10 de octubre de 1967, la presentación de una moción de censura. La práctica, entonces incriminada por diferentes lados, no tiene nada que ver con la «dictadura presidencial» (art. 16), ya que en este último caso el ejercicio del poder legislativo por el presidente de la República escapa a todo control.

A pesar de las críticas de algunos defensores del régimen parlamentario, las ordenanzas legalizan en realidad unos procedimientos a los que todos los regímenes precedentes tuvieron que recurrir. Se puede incluso pensar que la organización por el texto constitucional de la delegación del poder legislativo constituye para los ciudadanos una garantía superior a la que podían tener con un régimen jurídico que tolerara tales prácticas a la vez que las repudiara oficialmente.

Paradójicamente, se puede incluso observar que el control del juez al que se someten las ordenanzas hasta su ratificación asegura la protección de ciertas libertades que la arbitrariedad de una soberanía dependiente de mayorías políticas variables ignoraba. La legalización, por vía legislativa, de un tribunal de excepción como el Tribunal de Seguridad del Estado, después de la anulación por el juez administrativo del texto que establece el Tribunal Militar de Justicia, fue su mejor ejemplo.

G) *Los decretos*

1) Los decretos son actos jurídicos, reglamentarios o individuales, tomados bien por el presidente de la República o bien por el primer ministro.

El presidente de la República firma todos los decretos deliberados en Consejo de Ministros; en principio, los demás decretos son firmados por el primer ministro, que, salvo los poderes reconocidos al presidente de la República por el artículo 13 de la Constitución, ejerce el poder reglamentario y nombra los cargos civiles y militares.

Excepto algunas designaciones de altos funcionarios, el texto de 1958 no precisa la naturaleza de los decretos que deben ser deliberados en Consejo de Ministros y deja que sea la práctica gubernamental la que se encargue de fijar las competencias respectivas entre el presidente de la República y el jefe del Gobierno.

Los decretos del presidente de la República, salvo excepciones, y todos los del primer ministro deben ser refrendados.

El procedimiento de la elaboración de los decretos conlleva la interven-

ción eventual de organismos consultivos: el Consejo Económico y Social y el Consejo de Estado en especial.

a) El decreto, como cualquier acto tomado en el marco del poder reglamentario, puede ser anulado por el juez administrativo.

Un decreto no es promulgado como una ley, sino que se publica directamente en el *Boletín Oficial*. A la Secretaría General del Gobierno le corresponde asegurar esta publicación. Para ello, este organismo verifica la regularidad formal del texto.

Un decreto conlleva, si se da el caso, una exposición de motivos (por ejemplo, bajo la forma de un informe al presidente de la República) y siempre unos «visados», es decir, los textos cuya aplicación lo autoriza o a los que modifica, y finalmente, la parte dispositiva, es decir, el cuerpo mismo del documento, presentado bajo forma de artículos. La fecha, la firma de la autoridad de la que procede el decreto y los refrendos eventualmente necesarios figuran al final del texto. El decreto no entra en vigor, salvo en caso de urgencia, hasta un día completo después de la llegada del *Boletín Oficial* donde está publicado a la capital del distrito.

Tradicionalmente se diferencian varias categorías de decretos.

— Una clasificación material opone los decretos reglamentarios a los decretos individuales.

○ Los decretos reglamentarios contienen disposiciones generales, que se dirigen a toda la población o a categorías determinadas de ésta. Se trata de textos generales, impersonales, como la ley (ejemplo, un reglamento policial).

○ Los decretos individuales interesan a una o a varias personas designadas o a una situación determinada (ejemplo, el nombramiento de un funcionario).

Se puede establecer una clasificación formal, según el procedimiento con el cual se haya aprobado el decreto.

○ La hipótesis de Derecho común es la de un decreto por iniciativa del primer ministro o a propuesta de uno o varios ministros. Entonces, el jefe del Gobierno es la autoridad signataria. El decreto es llamado «reglamento simple» si es de naturaleza reglamentaria, y «decreto simple», si conlleva una medida individual.

○ Puede aprobarse un decreto después de una consulta a una sección del Consejo de Estado o como decreto en Consejo de Estado si se trata de un decreto individual.

○ El decreto que establece un Reglamento de Administración Públi-

ca (RAP) está expresamente previsto por una ley y es aprobado después de consultar a la Asamblea General del Consejo de Estado.

○ Cuando se dice que los decretos están «en Consejo de Ministros» significa que son aprobados después de la deliberación de esta instancia. Entonces, el presidente de la República los firma y son refrendados por el primer ministro y el ministro responsable. Se pueden aprobar los decretos en Consejo de Ministros cuando el Consejo de Estado ha sido consultado.

Algunos decretos han recibido una denominación particular. Así, los decretos de gracia dictados por el presidente de la República se llaman «cartas de gracia» y los decretos que ratifican un tratado son calificados de «cartas patentes».

— Se diferencian los decretos del presidente de la República y los del primer ministro por su autor.

Contrariamente al texto de la Constitución, el jefe del Estado firma algunos decretos reglamentarios que no han sido deliberados en Consejo de Ministros. El Consejo de Estado considera que son legítimos si llevan el refrendo del jefe del Gobierno, pero en todo caso se les debe considerar como decretos del primer ministro (en cuanto a su modificación y a la determinación de los miembros del Gobierno que los refrendan).

— La emisión de un decreto es una prerrogativa del presidente de la República o del primer ministro. Ninguna autoridad, ni el legislador, ni el juez administrativo pueden obligar al jefe del Estado o al jefe del Gobierno a adoptar un decreto. Sin embargo, el Parlamento puede invitar al poder ejecutivo a dictar decretos para la aplicación de un texto de ley (reglamento de administración pública). El Consejo de Estado puede considerar una negligencia culpable, capaz de originar la responsabilidad del Estado, el hecho de que el Gobierno se abstenga de dar curso a la invitación del legislador en un plazo razonable.