

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE J. CHIRAC

ANDONI PEREZ AYALA

SUMARIO: I. LA V REPÚBLICA: SINGULARIDAD Y CONTINUIDAD DE SU SISTEMA INSTITUCIONAL: 1. *El diseño originario de la V República.* 2. *La evolución de la V República (1958-1995).*—II. LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN LA V REPÚBLICA: 1. *El procedimiento de revisión y el protagonismo presidencial.* 2. *Las reformas constitucionales (1960-1993).*—III. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1995 Y LAS PROPUESTAS DE REFORMAS INSTITUCIONALES.—IV. LA LEY CONSTITUCIONAL DE 4 DE AGOSTO DE 1995: 1. *Alcance de la reforma constitucional, disposiciones derogadas y reajustes en el texto constitucional.* 2. *La ampliación del campo de aplicación del referéndum.* 3. *La sesión parlamentaria única y el régimen de inviolabilidad parlamentaria.*

El mandato presidencial de J. Chirac se ha inaugurado con una importante revisión constitucional (1) —la novena en los treinta y siete años de vida de la V República— cuya incidencia en la estructura institucional del sistema político francés no puede pasar inadvertida. Nos hallamos, sin duda, no ante una reforma constitucional mas, sino ante la que quizá pueda ser considerada como la más importante desde 1962 como han puesto de relieve, de forma coincidente, los primeros comentarios en los medios de comunicación del país vecino. Si bien en el momento en que se escriben estas líneas, cuando apenas han transcurrido dos meses desde su entrada en vigor, es difícil hacer una evaluación exacta y precisa sobre su alcance, puede avanzarse desde ahora que sus repercusiones para el futuro institucional de la V República no son desdeñables.

La reforma constitucional efectuada no sólo es la más extensa de todas las

(1) Ley Constitucional núm. 95-880, de 4 de agosto, *Journal Officiel de la Republique (JO)* de 5 de agosto de 1995, págs. 11744-11745.

realizadas hasta el momento (2) sino que, además, y sobre todo, incide más que ninguna otra —con la salvedad ya señalada de la de 1962— en el equilibrio institucional del sistema político de la V República. En efecto, tanto la institución presidencial como la parlamentaria van a verse afectadas sensiblemente por las reformas introducidas y, como consecuencia directa de ello, la peculiar estructura institucional de la V República va a experimentar ciertos cambios de relieve, en los términos que expondremos a continuación. A ello hay que añadir el elevado número de disposiciones que quedan derogadas tras esta reforma constitucional (diecisiete en total), que si bien habían perdido su sentido y significado en el momento presente, era preciso formalizar su supresión del texto constitucional, restableciendo así la correspondencia entre éste y la realidad política actual.

Un dato sobre el que conviene llamar la atención es el momento elegido por el nuevo presidente, J. Chirac, para realizar esta importante revisión constitucional. En este sentido, hay que subrayar el hecho de que ésta tenga lugar inmediatamente después de la elección presidencial, lo que no había ocurrido hasta ahora en ninguna de las anteriores reformas constitucionales. Más allá del elemento anecdótico en la coincidencia de fechas, y teniendo en cuenta el decisivo papel que, como veremos, juega el presidente de la República en el proceso de revisión constitucional, así como el alcance de esta última, bien puede afirmarse que la revisión constitucional que nos ocupa marca la apertura de un nuevo período en la evolución institucional de la V República.

I. LA V REPUBLICA: SINGULARIDAD Y CONTINUIDAD DE SU SISTEMA INSTITUCIONAL

1. *El diseño originario de la V República*

El sistema institucional de la V República francesa fue diseñado por el general C. De Gaulle, a su propia medida, en un momento (1958) en el que Francia atravesaba la crisis política más aguda desde el final de la II Guerra Mundial. Esta crisis coincidía con el agotamiento de la IV República (3), que

(2) Exactamente son veintinueve las disposiciones constitucionales que se ven afectadas, en diversa medida, sobre un total de noventa y tres; ello supone casi la tercera parte del articulado de la Constitución.

(3) Además de la abundante bibliografía, en lengua francesa, sobre la IV República, es preciso hacer una referencia específica a M. GARCÍA PELAYO que, en su ya clásica obra *Derecho Constitucional Comparado* (Alianza Editorial, reedición de 1984) dedica un amplio estudio al tema; págs. 457-519. También, en lengua castellana, vid. GEORGES BURDEAU: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981, págs. 512-555.

había sido incapaz de proporcionar a Francia una estabilidad institucional aceptable, puesta de manifiesto de forma muy especial en la inestabilidad gubernamental que caracterizó el breve período de vida de la IV República (1946-1958).

Como reacción a este «parlamentarismo a la francesa» (4) propio de la III y IV Repúblicas, el general De Gaulle concibe un nuevo diseño institucional que altera sustancialmente la relación entre los poderes, ahora en favor del ejecutivo —y en particular, del presidente de la República— dando lugar a un modelo político inédito, la V República, que por oposición al existente hasta entonces podría ser caracterizado como un «presidencialismo a la francesa». Se trata, en suma, de un modelo de organización institucional que, aún introduciendo un fuerte sesgo presidencialista según la peculiar concepción del general De Gaulle, no rompe por completo con el modelo parlamentario, configurándose así un modelo mixto presidencial-parlamentario que, sin duda, presenta una gran originalidad en la tipología de los sistemas políticos actuales (5).

A. Hauriou definió, en su día, de forma magistral al sistema político de la V República, como una «diarquía desigual con distribución incierta de poderes y responsabilidades» advirtiendo que «esta forma de gobierno, que no ha sido adoptada por ninguno de los grandes Estados modernos, presenta serios inconvenientes». Sin cuestionar la conveniencia de restaurar la autoridad del ejecutivo, particularmente necesaria tras la experiencia de «parlamentarismo a la francesa» de la III y IV Repúblicas, y tomando como referencia la figura del «monarca temporal» al estilo del presidente de Estados Unidos, del *premier* británico o del canciller alemán (a los que alude expresamente) (6), A. Hauriou llama la atención, sin embargo, sobre los inconvenientes que pueden derivarse de la organización diárquica —presidente y primer ministro— del ejecutivo, así como, de forma muy especial, sobre los riesgos que comporta la incertidumbre en la distribución de poderes y, consiguientemente, en la delimitación de las responsabilidades políticas que lleva consigo el ejercicio de los poderes en todo sistema democrático.

Otro de los rasgos distintivos del sistema institucional de la V República es

(4) Expresión utilizada, tanto en medios doctrinales como políticos, para referirse a la peculiaridad del parlamentarismo francés bajo la III y IV Repúblicas; entre otros, cfr. A. HAURIOU: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1980, págs. 578 y sigs.

(5) El Comité consultivo para la reforma de la Constitución, presidido por G. VEDEL, en su informe *Propositions pour une révision de la Constitution* (15 de febrero de 1993) se preguntaba: «N'a-t-on pas affaire à un régime hors des catalogues traditionnels et qui n'a d'autre définition que lui-même?», La Documentation Française, París, 1993.

(6) A. HAURIOU: *Op. cit.*, pág. 602.

el peculiar modelo de «racionalización» parlamentaria diseñado por el constituyente gaullista de 1958, que configura un Parlamento devaluado, impropio del régimen parlamentario al que da nombre esta institución. Son ilustrativas, también, a este respecto, las palabras de A. Hauriou cuando afirma que «es mejor renunciar al término “poder legislativo” para designar al conjunto de la Asamblea Nacional y el Senado, ya que la facultad de dictar normas generales con valor obligatorio y susceptibles de modificar, llegado el caso, las leyes parlamentarias existentes (es decir, justamente el ejercicio del poder legislativo), ha sido dividida entre el Gobierno y el Parlamento» (7). Hay que señalar, además, que la práctica institucional de la V República no sólo no ha corregido esta devaluación parlamentaria sino que, incluso, la ha reforzado con la ayuda de la «vigilancia» llevada a cabo por el Consejo Constitucional.

Hay que reconocer que este «presidencialismo a la francesa» o, para ser más precisos, el modelo mixto, cuasipresidencialista y semiparlamentario, propio de la V República configura un sistema de organización política ciertamente singular en el marco del constitucionalismo comparado. En este sentido, la combinación de elementos propios del modelo parlamentario, aunque pasados por el tamiz de una fuerte racionalización de signo antiparlamentario, y de un presidencialismo difuso, enmarcado en una organización diárquica del ejecutivo (8), da lugar a una forma de organización política propia y peculiar, en la que es difícil encontrar semejanzas y paralelismos con otros modelos de organización política. Si bien la grave crisis política que atravesaba Francia en 1958 podía explicar la peculiar conformación del modelo político de la V República, hacía falta confirmar la validez y la continuidad del mismo mediante el funcionamiento efectivo de las instituciones.

2. *La evolución de la V República (1958-1995)*

Una de las críticas más extendidas sobre el sistema político de la V República era que al ser un modelo político concebido y diseñado por su fundador, C. De Gaulle, a su propia medida, su permanencia tras la desaparición de éste resultaba muy dudosa. Esta tesis era mantenida por toda la oposición al gaullismo en sus diversas variantes —no sólo comunistas y socialistas, sino incluso los sectores del centro-derecha no gaullistas—; pero incluso en el seno del propio gaullismo no faltaban quienes, aún siendo firmes defensores de la

(7) A. HAURIOU: *Op. cit.*, pág. 651.

(8) Sobre la organización diárquica, ver Jean MASSOT: *Dyarchie et hiérarchie. Chef de l'État et chef du Gouvernement*, La Documentation Française, París, 1993.

obra política del general De Gaulle, abrigaban serias reservas sobre la continuidad del modelo institucional de la V República, al menos en el diseño originario de su fundador, tras la desaparición de éste.

La realidad, sin embargo, se iba a encargar de desmentir estas previsiones que ligaban indisolublemente el futuro de la V República con la persona del general De Gaulle, confirmando la continuidad de aquella sin apenas variaciones. Durante los veintiséis años que transcurren desde que De Gaulle abandona la escena política (tras once años de ostentar ininterrumpidamente la titularidad de la Jefatura del Estado) hasta la reciente revisión constitucional de agosto de 1995, el sistema institucional de la V República ha sufrido ligeros retoques, concretados en sucesivas reformas constitucionales (a las que nos referiremos a continuación) pero sin que ello haya supuesto alteraciones sustanciales en el modelo originario tal y como fue concebido y diseñado por su fundador hace ya casi cuatro décadas (9).

De Georges Pompidou, sucesor de C. De Gaulle y hombre de su entera confianza, difícilmente podía esperarse cambios institucionales de relieve y era lógico que su presidencia se inscribiese en una línea de continuidad con el legado gaullista (10). No obstante, hay que reseñar que es precisamente bajo su breve mandato (que no llega siquiera a cubrir un lustro) cuando se plantea la única reforma institucional tendente a corregir el sesgo presidencialista de la V República.

En concreto, en 1973, pocos meses antes de fallecer repentinamente, G. Pompidou plantea la reducción del período del mandato presidencial de siete años a cinco. Aunque esta propuesta no llegó a materializarse en una reforma constitucional (11) —sería interesante saber lo que hubiera ocurrido de continuar Pompidou su mandato presidencial— es muy ilustrativo el hecho de que desde el propio gaullismo haya una propuesta de signo corrector del presidencialismo de la V República, lo que revela el interés y la preocupación que suscitaba entre los propios sucesores inmediatos de De Gaulle el tema de la remodelación institucional de la V República.

El mandato presidencial de V. Giscard d'Estaing no aporta tampoco cam-

(9) Véase JEAN GICQUEL: «Chronique institutionnelle élémentaire de la V République», *Pouvoirs*, núm. 49 monográfico sobre la V República, París, 1989, págs. 131-145.

(10) Sobre el período presidencial de G. POMPIDOU, véase la obra del propio presidente: *Le Noeud gordien*, Plon, París, 1974.

(11) El proyecto de ley constitucional sobre la revisión del artículo 6 de la Constitución (10 de septiembre de 1973) fue aprobado por ambas Cámaras pero no llegó a ser sometido al Parlamento, reunido en Congreso, debido a las divergencias que suscitó entre la propia mayoría gaullista. Es especialmente interesante su exposición de motivos; véase DIDIER MAUS: *Pratique institutionnelle de la V République*, La Documentation Française, París, 1995.

bios institucionales relevantes. Si bien durante este septenio se aprueban dos reformas constitucionales, estas no afectan a la estructura institucional de la V República. Hay que señalar, sin embargo, que el acceso de V. Giscard d'Estaing a la presidencia de la República despertó, en su momento, ciertas expectativas de cambios institucionales, en la línea de una continuidad reformadora en consonancia con su posición crítica ante algunos aspectos del gaullismo, que abarcaban también el ámbito de la organización institucional, en particular por lo que se refiere a la corrección del presidencialismo gaullista. No obstante, y salvo las dos leves reformas constitucionales (*V. infra*) que, como ya se ha señalado, no afectan a la estructura institucional de la V República ni suponen corrección alguna en cuanto al modelo presidencialista, el mandato presidencial de V. Giscard d'Estaing se saldó con la continuidad institucional sin más (12). Ello contribuyó a consolidar el modelo originario gaullista, que superaba así la prueba de un presidente crítico con el gaullismo.

Pero la prueba de fuego para la V República, lo que realmente iba a mostrar la capacidad de pervivencia de su sistema institucional, tendrá lugar con el prolongado período de dos septenatos durante los que F. Mitterrand ocupó la Presidencia de la República; sobre todo, teniendo en cuenta que la mayoría presidencial estuvo acompañada durante diez de esos catorce años (1981-1986, 1988-1993) por una amplia mayoría parlamentaria que permitía plantear las reformas institucionales que se defendían desde la oposición. Conviene recordar que tanto F. Mitterrand como las formaciones políticas (PSF, MRG, PCF) que conformaban la mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional tras las victorias electorales de 1981 y 1988 habían sido acerbos críticos del modelo institucional gaullista, llegando incluso, en el caso de F. Mitterrand, a caracterizar al régimen instaurado por De Gaulle nada menos que como un «golpe de Estado permanente» (13). Todo hacía prever, por tanto, que tras los amplios triunfos electorales —presidenciales y parlamentarios— de 1981 y 1988 se iba a acometer la reforma en profundidad de las instituciones de la V República.

Tales expectativas de cambio institucional no se vieron confirmadas, sin embargo, por los hechos. Si bien durante el doble septenato de F. Mitterrand, en particular en el segundo de ellos, la Constitución francesa fue reformada en tres ocasiones, en ningún caso las reformas introducidas (*ver infra*) afectaron al modelo de organización institucional diseñado por el constituyente de la

(12) Sobre el período presidencial de V. GISCARD D'ESTAING, según su propia versión, véase *Le pouvoir et la vie*, Cie., Douze, París, 1988.

(13) Este fue el título de una de las obras del entonces aspirante a la Presidencia de la República que mayor impacto causó en los medios políticos franceses a mediados de la década de los sesenta: *Le coup d'État permanent*, Plon, París, 1964.

V República en 1958. De esta forma, la prolongada experiencia mitterrandista servía no ya para reformar el sistema en profundidad o, al menos, para corregir el fuerte sesgo presidencialista y la correlativa devaluación parlamentaria que ha caracterizado desde sus orígenes al modelo político-institucional de la V República sino que, por el contrario, suponía su consolidación definitiva, conservando, además, intactos todos los rasgos que imprimió en ella su fundador, C. De Gaulle, en 1958.

Puede afirmarse, para concluir esta breve referencia a la evolución del sistema gaullista (14), que en el momento actual, y sobre todo después de la reciente victoria en las últimas elecciones presidenciales de los más significados depositarios de la tradición gaullista, el horizonte político-institucional de Francia se halla enmarcado, con mayor claridad que en cualquier otro momento, en el modelo que C. De Gaulle instauró hace casi cuatro décadas. La alternancia de mayorías de distinto signo, tanto en la Presidencia de la República como en las Cámaras parlamentarias, no sólo no ha comportado cambios que desfiguren el diseño originario de la V República sino que, por el contrario, ha contribuido de forma decisiva a su consolidación definitiva.

II. LA REVISION CONSTITUCIONAL EN LA V REPUBLICA

1. *El procedimiento de revisión y el protagonismo presidencial*

El procedimiento de revisión constitucional previsto en la propia Constitución presenta singularidades notables, dignas de ser tenidas en cuenta, en el constitucionalismo comparado. No tanto por lo que se refiere a su grado de rigidez, que es similar al que se da en otros países, sino por lo que se refiere a los actores que intervienen en el proceso de revisión constitucional; y, de forma muy especial, por el importante papel que juega el presidente de la República en todo el proceso.

Según el artículo 89 (15), que regula el procedimiento ordinario de revisión constitucional, compete a las Cámaras parlamentarias —Asamblea Nacional y Senado— pronunciarse mediante votación «por las dos Cámaras en términos idénticos» sobre el proyecto o proposición —según parta la iniciativa del pre-

(14) Sobre la evolución de la V República, véase P. AVRIL: *La V République. Histoire Politique et constitutionnelle*, PUF, París, 1987.

(15) Un comentario sobre esta disposición constitucional, tanto por lo que se refiere a los aspectos doctrinales como a su aplicación, véase la obra colectiva, bajo la dirección de FRANÇOIS LUCHAIRE y GERARD CONAC: *La Constitution de la République Française*, Económica, París, 1987, págs. 1325-1357.

sidente de la República o de un grupo de parlamentarios— de revisión constitucional. A continuación, el texto votado por ambas Cámaras debe ser sometido a referéndum para su aprobación definitiva. «No obstante —prosigue el texto del mencionado art. 89— el proyecto de revisión no será sometido a referéndum cuando el presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso: en este caso, el proyecto de revisión será aprobado sólo si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos».

Existía también otro procedimiento de revisión constitucional, de acuerdo con el artículo 85, específico para las disposiciones relativas a la Comunidad francesa, en virtud del cual «por excepción al procedimiento establecido en el artículo 89, las disposiciones del presente título que se refieran al funcionamiento de las instituciones comunes serán modificadas por leyes idénticas votadas por el Parlamento de la República y por el Senado de la Comunidad. Las disposiciones del presente Título podrán ser modificadas, asimismo, mediante acuerdos concertados entre todos los Estados de la Comunidad».

Hay, por último, un tercer procedimiento de revisión constitucional, que una parte de la doctrina caracteriza como *extraordinario* mientras que por otra parte se ha señalado su carácter extraconstitucional, que permite al presidente de la República, a propuesta del gobierno o a propuesta conjunta de ambas Cámaras, «someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de la Comunidad o tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución pueda afectar al funcionamiento de las instituciones» (16).

Esta es, precisamente, una de las disposiciones constitucionales que mayor controversia doctrinal ha suscitado en Francia desde el mismo momento en que se aprobó la Constitución actualmente vigente y, sobre todo, a partir del momento en que el presidente De Gaulle utilizó esta disposición como instrumento de reforma constitucional (17). En efecto, es, cuando menos, discutible que existiendo una disposición dedicada expresamente a la revisión constitucional (art. 89 y «por excepción» el artículo 85, limitado a las instituciones de la Comunidad) sea correcta la utilización de otra distinta (art. 11) referida a las facultades referendarias del presidente, amparándose en una interpretación forzada de éstas que extiende el ámbito del «proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos» al campo de la reforma constitucional.

En cualquier caso, lo cierto es que el controvertido artículo 11 ha sido uti-

(16) Sobre esta cuestión, véase G. CONAC: *Op. cit.*, pág. 433 y sigs.

(17) Véase al respecto G. BERLIA: «Le problème de la constitutionnalité du referendum du 28 octobre 1962», en *Revue de Droit Public*, sept.-oct. 1962, pág. 936 y sigs.

lizado, en particular por C. De Gaulle, como mecanismo de revisión constitucional para llevar a cabo las reformas más importantes que ha sufrido la Constitución de la V República. Tal es el caso de la reforma constitucional de 1962 (la más importante de todas junto con la actual de 1995) que afecta directamente a la institución presidencial, instaurando la elección directa del presidente de la República. Asimismo, de la fracasada reforma constitucional de 1969 por la que se intentaba modificar radicalmente la estructura institucional de la V República mediante la reconversión del Senado (18). Y, por último, esta disposición constitucional (art. 11) ha sido el objeto central de la actual revisión de 4 de agosto de 1995.

Hay que subrayar, ante todo, el papel clave que juega el presidente de la República en el proceso de revisión constitucional, sin par en el constitucionalismo comparado europeo; y ello, tanto si nos atenemos al procedimiento ordinario del referido artículo 89 como, mucho más acusadamente aún, si se utiliza el procedimiento «extraordinario» del artículo 11. En ambos casos, la intervención presidencial es determinante (19) y puede afirmarse que el resultado final de la revisión constitucional está condicionado, más que en ningún otro caso si tomamos como referencia comparativa cualquier país europeo, por la posición que adopte el Jefe del Estado.

En efecto, corresponde al presidente de la República la iniciativa para abrir el proceso de revisión constitucional; de forma exclusiva en el caso de que el propio presidente decida hacer uso de sus facultades referendarias de acuerdo con el artículo 11, requiriéndose únicamente que sea a propuesta del Gobierno —hay que recordar que al Jefe de Gobierno le nombra el propio presidente de la República (art. 8)— o de ambas Cámaras. En el caso de que se siga el procedimiento ordinario previsto en el artículo 89, el presidente también tiene la iniciativa para plantear su proyecto de reforma constitucional; aunque, en este último supuesto, también se contempla que los miembros del Parlamento puedan formular una proposición de reforma.

Además de esta importante facultad por lo que se refiere a la iniciativa, determinado así la orientación de la reforma constitucional, el presidente puede intervenir directamente en el proceso de revisión. En concreto, a él compete decidir si el proyecto de reforma constitucional, una vez «votado por las dos Cámaras en términos idénticos» es sometido a referéndum o, por el contrario,

(18) El texto íntegro del proyecto de revisión constitucional puede hallarse en la recopilación de textos y documentos, bajo la dirección de DIDIER MAUS: *La pratique institutionnelle de la V République*, 7.^a ed., La Documentation Française, París, 1985, págs. 89-92.

(19) Véase JEAN MASSOT: *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, La Documentation Française, París, 1993; en especial, el apartado dedicado a los poderes del presidente en materia de reforma constitucional, págs. 114 y sigs.

es sometido al Parlamento «convocado en Congreso»; en cuyo caso, como ya se ha señalado, se exige «una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos».

Conviene tener en cuenta que este protagonismo presidencial en la revisión constitucional no es algo que, aunque contemplado como una de las vías posibles —la otra, prevista también en el propio artículo 89, otorga al Parlamento ese protagonismo— no haya sido utilizada luego en la práctica política real al realizar las sucesivas reformas constitucionales (20). Por el contrario, todos los presidentes de la V República, desde C. De Gaulle hasta J. Chirac (con la única excepción de G. Pompidou, fallecido repentinamente antes de concluir su primer mandato) han ejercido plenamente esta facultad, interviniendo de forma directa y activa en los procesos de revisión constitucional, en los que las Cámaras parlamentarias se han limitado a jugar un papel secundario, en consonancia con el lugar que tienen asignado en el esquema institucional de la V República. Puede afirmarse que todas las reformas constitucionales de la V República (a las que vamos a hacer una breve referencia a continuación) llevan impreso el sello del presidente bajo cuyo mandato se realizaron.

2. *Las reformas constitucionales (1960-1993)*

Con anterioridad a la reciente revisión constitucional de 4 de agosto de 1995, la Constitución de la V República ha sufrido ocho reformas constitucionales que afectan, en conjunto, a diecinueve de los noventa y tres artículos (el 20 por 100 aproximadamente) de que constaba el texto constitucional hasta esta fecha. El alcance de cada una de estas reformas ha sido muy distinto, como tendremos ocasión de comprobar, yendo desde las que se limitan a simples retoques en aspectos puntuales hasta las que suponen cambios sustanciales de carácter institucional (por ejemplo, la de 6 de noviembre de 1962) pasando por otras —la mayoría— cuya finalidad era la actualización del sistema institucional. En líneas generales, y como ya se ha señalado anteriormente, puede decirse que el modelo gaullista originario no ha sufrido alteraciones sustanciales.

La experiencia de los sucesivos procesos de revisión constitucional hasta el momento presente nos proporciona un marco de referencia que permite situar adecuadamente, en su contexto temporal, la actual reforma constitucional. No obstante, las distintas características que presentan las reformas constitucio-

(20) Véase DIDIER MAUS: *Pratique institutionnelle de la V République*, op. cit., pág. 386 y sigs.

nales de la V República, tanto por lo que se refiere a su alcance como a su contenido, obliga, aunque sólo sea a efectos expositivos, a adoptar un criterio de clasificación de las mismas. En este sentido, y teniendo en cuenta el dato ya indicado de la incidencia del factor presidencial en los procesos de revisión constitucional, hemos considerado oportuno su periodización atendiendo a los sucesivos mandatos presidenciales que, a su vez, han marcado los períodos de la evolución política de la V República.

Durante el período gaullista (1958-1969), se aprueban las tres primeras reformas constitucionales (en 1960, 1962, y 1963) de la V República. La primera de ellas, (1960) (21), afecta únicamente a dos disposiciones constitucionales (arts. 85 y 86) introduciendo un nuevo procedimiento para modificar las disposiciones del Título XII, relativo a la Comunidad, que podrán realizarse en lo sucesivo «mediante acuerdos concertados entre todos los Estados de la Comunidad» (art. 85). Asimismo, y también «por la vía de acuerdos» entre la Comunidad y un Estado se prevé la posibilidad de que alguno de éstos pueda «llegar a ser independiente sin dejar por ello de pertenecer a la Comunidad» o pueda «adherirse a la Comunidad sin dejar de ser independiente» precisando, por último, que «la situación de estos Estados en el seno de la Comunidad se determinará mediante los acuerdos que se concierten con este objeto» (art. 86) (22).

Hay que tener en cuenta que en este momento (1960) la cuestión colonial alcanza su punto álgido, particularmente en Francia que, como consecuencia de ella (y en especial de la crisis argelina), atraviesa por la crisis más grave desde la II Guerra Mundial. En tales circunstancias, esta reforma constitucional iba dirigida a flexibilizar las relaciones entre la República y los Estados miembros de la Comunidad.

Mayor trascendencia para el futuro institucional de la V República va a tener la reforma constitucional de 1962 (23) (sin duda la más importante de todas hasta la actual) por la que se modifica la forma de elección del presidente, que hasta ese momento era elegido de forma indirecta «por un colegio electoral que comprende los miembros del Parlamento, de los Consejos Gene-

(21) Ley Constitucional núm. 60-525 de 4 de junio, completando algunas disposiciones del Título XII de la Constitución, *JO*, núm. 132, de 8 junio 1960.

(22) Estas disposiciones, así como todas las del antiguo Título XII, dedicado a «La Comunidad» (arts. 77-87), quedaron derogadas *de facto* a partir de 1961, por disolución de la propia Comunidad. Para un amplio comentario sobre las mismas, véase CHRISTINE DESOUCHES: en *La Constitution de la République Française* (dir. de F. LUCHAIRE y G. CONAC), op. cit., 1.ª edición (1979), págs. 899-953.

(23) Ley Constitucional núm. 62-1292, de 6 de noviembre de 1962, sobre la elección del presidente de la República por sufragio universal, *JO*, núm. 262, de 7 noviembre 1962.

rales, de las Asambleas de los Territorios de Ultramar, así como de los representantes de los Consejos municipales» y que, a partir de entonces lo será «mediante sufragio universal y directo» (art. 6). Asimismo, se establece el sistema de «doble vuelta» para la elección presidencial (que ya existía antes pero referido al Colegio electoral) en el que, como ya se sabe, se requiere la mayoría absoluta de los votos emitidos por el electorado para ser elegido; y sólo en el caso de que ningún candidato obtenga tal mayoría —lo que hasta ahora ha ocurrido siempre— se procederá a una segunda vuelta a la que concurren sólo los dos candidatos más votados en la primera (art. 7).

Tanto la doctrina como los comentaristas políticos coinciden en considerar a esta reforma constitucional como la más importante de las que han tenido lugar hasta la actualidad (24). Y ello, por dos razones principalmente: en primer lugar, porque afecta a la institución clave del sistema político de la V República: la Presidencia. Pero, sobre todo, porque acentúa el sesgo presidencialista que ya tenía, desde su nacimiento, el sistema político instaurado por C. De Gaulle. No cabe duda que la elección directa contribuye a fortalecer la legitimación política del elegido al eliminar los intermediarios entre éste y los electores; y a ello hay que añadir que el sistema de doble vuelta, en particular, favorece la conformación de mayorías en torno al presidente electo, exigiendo la mayoría absoluta (en la primera vuelta) o de amplias mayorías presidenciales (en la segunda vuelta) al reducir a dos los contendientes.

Por último, la reforma constitucional de 1963 (25), la última aprobada bajo el mandato de C. De Gaulle, apenas ofrece novedades de interés. Se limita a fijar la fecha del inicio de los dos períodos de sesiones de las Cámaras —en otoño y primavera— y la duración de éstos (de ochenta días y de noventa como máximo, respectivamente). Tan sólo reseñar que la devaluación de la institución parlamentaria, característica del sistema institucional de la V República, no experimenta modificación correctora alguna.

Cabe señalar que C. De Gaulle es el único presidente de la V República que ha experimentado las tres vías de reforma constitucional posibles: la ordinaria del artículo 89 (en 1963 para modificar el art. 28 sobre las sesiones de las Cámaras Parlamentarias), la de «excepción» del artículo 85 (en 1960 para modificar los arts. 85 y 86 sobre la Comunidad) y la controvertida y polémica, que algunos no dudan de calificar de extraconstitucional, del artículo 11 (en 1962

(24) Sobre esta reforma constitucional, véase ODILE RUDETTE: «Le General De Gaulle et l'élection directe du President de la République», en O. DUHAMEL y J. L. PARODI: *La Constitution de la V République*, Presses de la FNSP, París, 1985, págs. 101-124.

(25) Ley Constitucional núm. 63-1327, del 30 de diciembre de 1963, sobre modificación del artículo 28 de la Constitución, *JO*, núm. 306, del 31 de diciembre de 1963.

para modificar los arts. 6 y 7 relativos a la elección del presidente). Esta misma vía del art. 11, que a pesar de los problemas que suscita tanto desde el punto de vista doctrinal como político era la preferida de C. De Gaulle para hacer las grandes reformas institucionales, fue la utilizada también en 1969 con la finalidad de cambiar por completo la configuración de Senado (26), lo que hubiese supuesto otra importante reforma constitucional con incidencia determinante en la estructura institucional de la V República. No obstante, el rechazo del electorado en esta ocasión a la pretensión gaullista —no sólo por su contenido sino también por el procedimiento utilizado— provocó, además del fracaso del proyecto presidencial de reforma, la dimisión del propio presidente de la República C. De Gaulle, que desaparecerá a partir de entonces de la escena política francesa.

Si bien durante el mandato G. Pompidou (1969-1974) no llega a aprobarse efectivamente ninguna reforma constitucional, es obligado hacer una referencia al único intento en este sentido. En concreto, el presidente Pompidou —lo que es más significativo por partir la propuesta del más fiel y estrecho colaborador de C. De Gaulle— propone la reducción del mandato presidencial de siete a cinco años (27). Ello no suponía ninguna alteración sustancial de la estructura institucional de la V República pero, sin embargo, sí contribuía a mitigar el sesgo excesivamente presidencialista de ésta. Pues bien, a pesar de que la iniciativa procedía del propio presidente y de que éste contaba con mayoría parlamentaria suficiente, la propuesta no prosperó debido, por una parte, a la resistencia que levantó entre buena parte de los parlamentarios gaullistas y, por otra, a la negativa de la oposición a apoyarla, lo que no deja de resultar paradójico ya que ésta era una de las medidas de reforma institucional que venían propugnando. Quedaba abortado así este proyecto de revisión constitucional, el único que ha intentado hasta la fecha corregir —aunque muy limitadamente y sin alterar la naturaleza de la institución presidencial— alguno de los aspectos más polémicos del presidencialismo propio de la V República.

Durante el septenato de V. Giscard d'Estaing tienen lugar dos nuevas revisiones constitucionales (en 1974 y 1976) que afectan tan sólo a dos disposiciones constitucionales sin que ello suponga en ningún caso cambios de ca-

(26) Sobre el Senado francés y en particular sobre la tentativa frustrada de reforma gaullista en 1969, véase JEAN MASTIAS: «Le Senat de la V République», en *Les Secondes Chambres du Parlement*, Económica, París, 1987, págs. 215-257. También del mismo autor: «Histoire des tentations du Senat de la V République», *Pouvoirs*, núm. 44, 1988, Monográfico sobre el Senado, págs. 15-34.

(27) Véase FRANÇOISE DECOUMONT: «Le quinquennat, échec d'hier, solution de demain?», en *La Constitution de la V République*, op. cit., págs. 486-503.

rácter institucional relevantes. Por la reforma de 1974 (28) se amplía el ámbito de los sujetos que pueden plantear ante el Consejo Constitucional la impugnación de una ley aprobada por las Cámaras antes de su promulgación, que hasta entonces eran sólo el presidente de la República, el primer ministro y los presidentes de las Cámaras; y, a partir de entonces, se extiende también a un grupo de «sesenta diputados o sesenta senadores» (art. 61). Se trata de una medida razonable que permite a un grupo de parlamentarios el acceso directo al Consejo Constitucional para impugnar una ley, lo que parece bastante lógico (lo anómalo es que no se contemplase esa posibilidad hasta entonces).

Por su parte, la reforma de 1976 (29) se limita a introducir tres nuevos párrafos en el artículo 7 (relativo al proceso electoral presidencial) previendo situaciones especiales que puedan producirse como consecuencia de la muerte o incapacidad sobrevenida de alguno de los candidatos en liza en el proceso electoral presidencial, en cuyo caso se regula la intervención del Consejo Constitucional como garante cualificado para que el proceso electoral se desarrolle en las condiciones debidas; y, asimismo, en el supuesto de que la muerte o incapacidad afecte al propio presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, se establece la no aplicabilidad de los artículos 49 y 50 (relativos a la cuestión de confianza y a la moción de censura) ni del artículo 89 (relativo a la revisión constitucional). Sin duda, la muerte repentina del anterior presidente de la República, G. Pompidou en 1974, indujo a introducir estas cautelas en el texto constitucional en previsión de que pudieran producirse eventualmente situaciones similares.

Las tres reformas constitucionales realizadas durante el largo mandato de F. Mitterrand (1981-1995), el único presidente de la V República que ha completado dos septenios consecutivos, tienen como principal finalidad la actualización del sistema institucional, adecuándole a la Francia —y a la Europa— de la década de los noventa. Tampoco las reformas del período Mitterrand comportan alteraciones de la estructura institucional de la V República; se trata, en todos los casos, de enmiendas de adición, introduciendo nuevas disposiciones constitucionales —las ya vigentes apenas son afectadas— que contemplan situaciones nuevas tales como la Unión Europea tras la aprobación del Tratado de Maastricht (1992), la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno (reforma de julio de 1993) o el derecho de asilo (reforma de noviembre de 1993).

(28) Ley Constitucional núm. 74-904, de 29 octubre 1974, sobre la revisión del artículo 61 de la Constitución, *JO*, núm. 255, de 30 octubre 1974.

(29) Ley Constitucional núm. 76-527, de 18 de junio de 1976, modificando el artículo 7 de la Constitución, *JO*, núm. 142 de 19 junio 1976.

La revisión constitucional de junio de 1992 (30) contiene dos tipos de disposiciones claramente diferenciadas. Por una parte, se constitucionaliza la lengua francesa como lengua de la República (art. 2) (31). Por otra —y esto compone el grueso de la revisión constitucional— se añade un nuevo Título relativo a «las Comunidades Europeas y la Unión Europea» (Tít. XV) en el que se constitucionaliza expresamente la participación de la República en ellas (art. 88.1); se prevé la transferencia por parte de Francia de «las competencias necesarias para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria Europea» (art. 88.2); se reconoce a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en Francia el derecho de voto y el de ser elegidos en las elecciones municipales (art. 88.3) —si bien se excluye la posibilidad de que puedan ejercer las funciones de alcalde, o adjunto, ni participar, a través de la representación de los Consejos municipales, en la elección de los senadores—; y, por último, el Gobierno se compromete a presentar ante las Cámaras las proposiciones de actos comunitarios que comporten disposiciones de naturaleza legislativa» (art. 88.4). Asimismo, el art. 54, relativo al papel del Consejo Constitucional en los Tratados y Acuerdos internacionales, sufre un ligero retoque por el que, además del presidente de la República, el primer ministro y los presidentes de cualquiera de las dos Cámaras (tal y como ocurría hasta entonces), también un grupo de, al menos, sesenta diputados o senadores (esta es la novedad) podrá requerir al Consejo Constitucional para que éste se pronuncie sobre si un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución (32).

Las instituciones judiciales —Consejo de la Magistratura, Alto Tribunal de Justicia y Tribunal de Justicia de la República— son el objeto de una nueva revisión constitucional que tiene lugar un año después (julio de 1993) (33). Se trata de una reforma institucional importante por lo que se refiere a las instancias judiciales señaladas pero circunscrita exclusivamente a ellas sin que se vean afectados los órganos de decisión política, por lo que ni el modelo ni la estructura institucional del sistema político, en su conjunto, de la V República sufre alteraciones. El Consejo Superior de la Magistratura, salvo en lo que con-

(30) Ley Constitucional núm. 92-554, de 25 de junio de 1992, añadiendo a la Constitución el Título: «De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea», *JO*, núm. 147, de 26 junio 1992.

(31) ROLAND DEBRASCH: «La reconnaissance constitutionnelle de la langue française», *Revue française de Droit Constitutionnel (RFDC)*, núm. 11, 1992, pág. 457-468.

(32) CONSTANCE GREWE: «La révision Constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht», *RFDC*, núm. 11, 1992, págs. 413-438.

(33) Ley Constitucional núm. 93-952, de 27 de julio de 1993, modificando los Títulos VIII, IX y XVI, e insertando un nuevo Título: «De la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno», *JO*, núm. 172, de 28 julio 1993.

cierno a su presidente y vicepresidente —el presidente de la República y el ministro de Justicia, respectivamente— sufre una reorganización completa en los términos que prevé el artículo 65 en su nueva redacción (y la Ley Orgánica a que remite para «determinar las condiciones de aplicación de este artículo»). El Alto Tribunal de Justicia, por su parte, manteniendo la composición de sus miembros «elegidos en igual número por la Asamblea Nacional y el Senado, en su seno», ve limitadas sus funciones al enjuiciamiento del presidente de la República en exclusiva (art. 68), quedando fuera de su ámbito jurisdiccional los miembros del Gobierno (que hasta entonces estaban comprendidos en él). Para determinar las responsabilidades penales de estos últimos se crea una nueva instancia judicial, el Tribunal de Justicia de la República (nuevos arts. 68.1y 68.2) cuya composición fija directamente esta nueva disposición constitucional: «Quince jueces: doce parlamentarios elegidos, en su seno y en número igual, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de la renovación general o parcial de estas Asambleas y tres magistrados del Tribunal de Casación, de los que uno presidirá el Tribunal de Justicia de la República» (art. 68.2) (asimismo, se remite a una Ley Orgánica para «determinar las condiciones de aplicación de este artículo») (34).

Finalmente, el derecho de asilo es el objeto de la última revisión constitucional del período Mitterrand (35). La actualidad que ha cobrado en los últimos años esta cuestión debido a los recientes acontecimientos, de todos conocidos, que se han producido a escala internacional puede justificar la constitucionalización expresa (nuevo art. 53.1) del derecho de asilo (36); en particular, para los franceses que siempre han proclamado a su país «tierra de asilo». No obstante, conviene recordar que el derecho de asilo ya estaba constitucionalizado en Francia desde 1946; concretamente, en el Preámbulo de la Constitución (párrafo cuarto) de la IV República, al que la actual Constitución reconoce plena vigencia. Se trata, por tanto, más que de la necesidad de constitucionalizar un derecho que no estaba incorporado al ordenamiento constitucional (teniendo en cuenta, además, que la Constitución de la V República carece de una Declaración de Derechos propia), de la «reconstitucionalización» de algo que ya lo estaba.

(34) BERTRAND MATHIEU: «La responsabilité penal des ministres devant la Cour de Justice de la République. Commentaire de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993», *RFDC*, núm. 15, 1993, pág. 601 y sigs.

(35) Ley Constitucional núm. 93-1256, de 25 de noviembre de 1993, relativa a los acuerdos internacionales en materia de derecho de asilo, *JO*, núm. 274, de 26 de noviembre de 1993.

(36) DIDIER MAUS: «Le droit d'asile et la révision constitutionnelle du 25 Novembre 1993», *RFDC*, núm. 17, 1994, págs. 87-93.

III. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1995 Y LAS PROPUESTAS DE REFORMAS INSTITUCIONALES

El breve historial de las experiencias de revisión constitucional que se han sucedido durante las casi cuatro décadas (1958-1995) de vida de la V República, nos proporciona un marco de referencia que permite situar a la actual reforma constitucional en su contexto temporal y, asimismo, valorar mejor el alcance y significado de la misma. En términos ordinales se trata de la novena reforma constitucional de la V República y de la cuarta que tiene lugar en el breve espacio de los tres últimos años (37). En relación con el futuro institucional de la V República, si bien en el momento actual (a los dos meses de su aprobación) sería aventurado cualquier pronunciamiento en este sentido, sí puede avanzarse que esta reforma, a diferencia de todas las anteriores —con la excepción de la de 1962— tiene como rasgo distintivo su incidencia en la estructura institucional del sistema político francés; en particular, de su elemento clave como es la institución presidencial.

Pero antes de pasar a analizar el contenido de las disposiciones afectadas por la presente revisión constitucional es preciso hacer una referencia previa a la forma y el momento en que se realiza; porque otro de los rasgos distintivos que la singulariza en relación con todas las precedentes es que es la única que se produce inmediatamente después de la elección presidencial (y de la campaña electoral previa). Este es un dato que no puede pasar inadvertido, y menos aún si se tiene en cuenta el importante papel que juega el presidente de la República en el proceso de revisión constitucional, al que ya nos hemos referido; sobre todo, cuando ésta es la primera decisión política que adopta el nuevo presidente electo (38) y cuando la cuestión de las reformas institucionales ha sido uno de los temas objeto de debate en el curso de la campaña electoral presidencial.

Hay que puntualizar que esta cuestión —las reformas institucionales— no fue en ningún momento el tema central durante la campaña electoral presidencial. Esta giró en torno a otros temas: el que ocupó un lugar más destacado, sin duda, fue el relativo a la crisis económica, el desempleo y las medidas para hacer frente al deterioro de la situación económica y social. Junto a este tema,

(37) Es importante llamar la atención sobre esie último dato ya que la V República no se ha visto sometida, en sus treinta y siete años de vida, a un proceso de revisión constitucional tan continuado en tan breve período de tiempo.

(38) El anuncio de la revisión constitucional se hace en el primer acto oficial del nuevo presidente electo, en el Mensaje ante las Cámaras (19 de mayo), tan sólo una semana después de su toma de posesión como presidente de la República.

y en relación con él, Europa y la participación de Francia en el proceso de construcción europea fue otro de los temas estelares. La corrupción fue también un tema que polarizó la atención del electorado francés. En este contexto las reformas institucionales ocuparon un lugar secundario; no obstante, los candidatos formularon una serie de respuestas al respecto a las que conviene hacer una breve referencia para así poder situar mejor, en su contexto político, la reforma institucional realizada efectivamente por el nuevo presidente, J. Chirac, inmediatamente después de las elecciones.

El candidato Edouard Balladur, primer ministro desde 1993 y que, según todos los sondeos, partía inicialmente como favorito, fue el primero en hacer públicas sus propuestas, varios meses antes de anunciar oficialmente su candidatura. Por lo que se refiere a cuestiones institucionales se muestra partidario de «ciertas modificaciones en nuestra Constitución, empezando por la elección presidencial: sea la reducción del mandato a una duración de cinco años, que todo el mundo propone antes de las elecciones, sea el mantenimiento del actual septenato pero no renovable». Asimismo, propone «la extensión de la práctica del referéndum, con la posibilidad para una fracción minoritaria del Parlamento de pedir, una vez al año, un referéndum a fin de someter al pueblo una ley ya votada». Por lo que respecta a la organización territorial del Estado afirma que «un Estado más democrático supone también que se vaya más lejos en materia de descentralización» sin precisar las formas concretas de descentralización. Sobre la Justicia, estima que es preciso introducir dos reformas: «Para garantizar mejor el secreto del sumario, hay que hacer más pesadas las penas a aplicar sobre quienes lo violen» y «en cuanto a la prisión preventiva, sólo debería ser posible para los reincidentes, salvo delitos de sangre y narcotráfico, y decidida por un Colegio de tres magistrados». Por último, en cuanto a la corrupción política propone «el control del patrimonio de los cargos públicos y la reglamentación de la acumulación de cargos... En cuanto a la financiación de la vida política por las empresas, fuente de confusiones y malentendidos, y aunque su supresión comporta riesgos —en particular el de conceder a los partidos el monopolio de las candidaturas— más vale ponerle fin, en todo caso por un período de tres años, hasta el final de la presente legislatura» (39).

Estas propuestas iniciales fueron ratificadas posteriormente, con ligeros retoques, en la presentación oficial de su candidatura a la Presidencia de la República. En concreto, se optaba por la limitación del mandato presidencial a un período, no renovable, de siete años; por la ampliación de las materias susceptibles de ser sometidas a referéndum; y se abría la posibilidad de que los ciuda-

(39) *Le Monde*, 16 de noviembre de 1994.

danos pudiesen plantear ante el Consejo Constitucional cuestiones relativas a los derechos fundamentales (40).

El candidato Lionel Jospin, a quien inicialmente todos los pronósticos electorales descartaban como aspirante a la Presidencia y que va a constituir la gran sorpresa de estas elecciones al resultar el vencedor en la primera vuelta, plantea también una serie de reformas institucionales: entre ellas, la más concreta, la reducción del período del mandato presidencial de siete a cinco años (propuesta barajada también por E. Balladur y que ya había dado lugar a un proceso de revisión constitucional que no llegó a culminar bajo el mandato de G. Pompidou en 1973); si bien, se puntualizaba, esta propuesta debería ser sometida a referéndum ante el electorado francés, de acuerdo con el artículo 11 de la Constitución. Además, se abogaba, en términos muy genéricos, por el fortalecimiento del Parlamento (lo que no ofrece mayor novedad si se tiene en cuenta la devaluación del Parlamento francés) y por la independencia de la Justicia. Mayor interés tiene, sobre todo a la vista de la aguda polémica que provoca en Francia, el compromiso de efectuar las reformas legislativas oportunas para reconocer la ciudadanía francesa a toda persona nacida en Francia, en aplicación del *ius soli*. Por último, se propugnan una serie de medidas diversas tales como la disolución de la actual organización del espionaje interno, evitar la acumulación de cargos públicos así como garantizar la publicidad y transparencia del patrimonio de éstos (41).

A pesar de que, por la procedencia del candidato (PSF), cabía esperar una propuesta reformadora más profunda en materia institucional, sobre todo teniendo en cuenta la posición, fuertemente crítica, que tradicionalmente ha venido manteniendo la izquierda francesa ante el sistema diseñado por C. De Gaulle, lo cierto es que las propuestas programáticas del candidato del PSF no pasan de una reforma *de mínimos* que, en ningún caso, afectan a la estructura institucional de la V República.

Por lo que respecta a los demás candidatos presidenciales (42), las cuestiones institucionales ocupan también un lugar secundario en sus programas que, según la adscripción político-ideológica de cada uno de ellos, se centran

(40) E. BALLADUR es el primer candidato en presentar oficialmente su programa para las elecciones presidenciales, el 13 de febrero de 1995, en París.

(41) Los datos señalados sobre el contenido de los programas electorales de los candidatos están extraídos de la prensa diaria francesa; en especial, de los diarios *Le Monde* y *Liberation*.

(42) El *Journal Officiel (JO)* de 7 de abril de 1995 publica oficialmente los nombres de los nueve candidatos reconocidos por el Consejo Constitucional, según el siguiente orden decidido por sorteo: Philippe de Villiers (Mouvement pour France); Jean Marie Le Pen (Front National); Jacques Chirac (RPR); Arlette Lagillier (Lutte Ouvriere); Jacques Cheminade (Federation pour une Nouvelle Solidarité); Lionel Jospin (PSF); Dominique Voynet (Les Verts); Edouard Balladur (primer ministro); Robert Hue (PCF).

prioritariamente en temas como el paro y la crisis económica (Robert Hué, PCF; Arlette Lagiller, LO), el rechazo a la Unión Europea (Phillippe de Villiers, antieuropeísta), los peligros de la inmigración (J. M. Le Pen, FN) o cuestiones ecologistas (Dominique Voynet). No obstante, cabe reseñar también algunas propuestas de carácter institucional tales como la introducción del referéndum por iniciativa popular (defendida por R. Hué, J. M. Le Pen y P. de Villiers) y la implantación del sistema proporcional en todas las elecciones (R. Hué, J. M. Le Pen y D. Voynet).

En cualquier caso, las propuestas programáticas que más nos interesan son, por razones obvias, las del candidato que va a resultar elegido presidente de la República, J. Chirac. Pues bien, el primer problema que se plantea en este caso es el de concretar cuáles son los compromisos programáticos, en particular en cuestiones institucionales, que asume ante el electorado el futuro presidente de la República. Ni en la presentación oficial de su candidatura (París, 17 de febrero) ni posteriormente, durante toda la campaña electoral, puede hallarse una formulación del proyecto de reformas institucionales que piensa llevar a cabo el candidato J. Chirac. Tan sólo cabría reseñar la referencia a una «gran reforma educativa», que en ningún momento llega a concretarse y que debería ser aprobada mediante referéndum. Asimismo, se planteaba otro referéndum sobre la reforma del Tratado de Maastricht, una vez efectuada, y la participación de Francia en la Unión Europea. Por último, se hacía una vaga alusión a la necesidad de fortalecer las relaciones entre el pueblo y el presidente.

Esta actitud por parte del candidato presidencial podía ser justificada bajo el argumento de la identificación del proyecto político e institucional de J. Chirac con la obra del fundador de la V República, C. De Gaulle, mensaje que reitera a lo largo de su campaña electoral presentándose como el más fiel continuador de éste, lo que le eximía de plantear cambios institucionales; a ello hay que añadir el papel secundario que, como ya se ha señalado, van a ocupar las cuestiones institucionales en la campaña electoral; por otra parte, el anuncio de la necesidad de una «gran reforma educativa» que iría acompañada del correspondiente referéndum, contenía implícitamente la propuesta de ampliación del ámbito de aplicación del referéndum. De todas formas, no cabe duda que una decisión tan importante como la de una reforma constitucional, que se va a realizar inmediatamente después de la elección presidencial, debería haber sido planteada al electorado con toda claridad para que éste tuviese la oportunidad de pronunciarse sobre los proyectos del candidato presidencial al respecto.

Todos los presidentes de la V República (C. De Gaulle, G. Pompidou, V. Giscard d'Estaing, F. Mitterand) han marcado un período diferenciado en la evolución de la vida política francesa durante las últimas cuatro décadas. Es

previsible que también J. Chirac continúe esta tradición. Pero, a diferencia de todos sus antecesores, el actual presidente ha iniciado su mandato presidencial con una reforma constitucional que introduce novedades importantes en la estructura institucional de la V República; así se pone de manifiesto en los primeros comentarios aparecidos en los medios de comunicación franceses, coincidentes en apreciar el alcance de la revisión constitucional efectuada como la de mayor relieve desde la de 1962.

Antes de entrar en el contenido de esta importante revisión constitucional, conviene llamar la atención sobre la celeridad con la que el recién elegido presidente aborda esta cuestión. Tan solo una semana después de haber tomado posesión del cargo y en su primer acto oficial como presidente de la República, anuncia en el *Mensaje* a las Cámaras con el que tradicionalmente se inaugura el mandato presidencial, su decisión de «someterles [a los diputados y senadores] sin demora un proyecto de ley constitucional destinado a extender el campo de aplicación del referéndum previsto por el artículo 11 de la Constitución». Asimismo, proseguía, «parece deseable una nueva organización del ritmo de sesiones parlamentarias, como muestra la multiplicación, durante los últimos años, de las sesiones extraordinarias» (43). Se abrió así el proceso de revisión constitucional, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 89 de la Constitución, que culminaba poco más de dos meses después (31 de julio) con la aprobación por las Cámaras, reunidas en Congreso en Versalles, de una nueva reforma constitucional, la primera de J. Chirac y la novena de la V República.

IV. LA LEY CONSTITUCIONAL DE 4 DE AGOSTO DE 1995

1. *Alcance de la reforma constitucional, disposiciones derogadas y reajustes en el texto constitucional*

La primera consideración, de carácter global, que cabe hacer sobre el alcance y significado de esta última reforma constitucional es que no se trata de una reforma constitucional más. Tanto en términos cuantitativos, atendiendo al número de disposiciones constitucionales afectadas, como cualitativamente,

(43) Mensaje a las Cámaras del presidente de la República de 18 de mayo de 1995. Este mensaje presidencial, que desde los comienzos de la III República es un acto ritual con el que el nuevo presidente inicia su mandato, es leído por los presidentes de la Asamblea Nacional, P. Seguin, y del Senado, R. Monory, en sus respectivas Cámaras, por separado, ante los diputados y senadores.

por lo que se refiere a su incidencia en la estructura institucional de la V República, nos hallamos, sin duda, ante una revisión constitucional importante; como han señalado los primeros comentarios al respecto, la más importante desde 1962, cuando por iniciativa del entonces presidente C. De Gaulle se instaura la elección directa del presidente de la República, reforzando así la posición del propio presidente. Al igual que en aquella ocasión, la actual reforma constitucional es la única de todas las que se han realizado hasta la fecha que afecta al elemento clave del sistema político, reforzando también la institución presidencial; pero además, y a diferencia de aquella que se ceñía exclusivamente a ese punto, esta última reforma constitucional se extiende a un campo mucho más amplio que abarca también otros elementos del sistema institucional (44).

Si en las ocho reformas constitucionales que preceden a la actual habían sido, en total, diecinueve las disposiciones afectadas, esta última afecta, en diversa medida y en los términos que se precisará a continuación, a veintinueve. Ello da una idea, aunque sólo sea en términos cuantitativos, de la amplitud de la reforma —la más extensa de todas las realizadas hasta la fecha—. Hay que añadir también que las veintinueve disposiciones referidas se distribuyen entre once de los diecisiete títulos que componen la Constitución, lo que a su vez nos proporciona una idea del carácter generalizado de esta revisión constitucional.

Uno de los rasgos distintivos de la reforma que nos ocupa es su carácter derogatorio. En efecto, más de la mitad de las disposiciones afectadas, lo son por derogación (45). Se trata de disposiciones que si bien habían tenido sentido en su momento, habían perdido todo su significado en el momento presente y se encontraban derogadas *de facto*. En este sentido, la actual reforma constitucional cumple la función de formalizar expresamente la derogación de las referidas disposiciones, que pueden ser clasificadas en dos grupos. *Las disposiciones transitorias* del Título XVII y las disposiciones del Título XIII relativas a *la Comunidad*. Por lo que respecta a las disposiciones transitorias derogadas, éstas hacían referencia al período transitorio fundacional (1958), suprimiendo las sesiones ordinarias del Parlamento y atribuyendo sólo al Gobierno la autoridad para convocar al Parlamento (art. 90), estableciendo las normas que ha-

(44) Además del Título II, relativo al presidente de la República, la revisión constitucional afecta al Preámbulo, Título I (la Soberanía), Título IV (el Parlamento), Título V (las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno), Título X (la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno), Título XI (el Consejo Económico y Social), Título XII (las colectividades territoriales), Título XIII (la Comunidad), Título XIV (los Acuerdos de Asociación) y Título XVII (Disposiciones Transitorias).

(45) Exactamente, son diecisiete las disposiciones constitucionales derogadas totalmente: artículos 1, 76, 77 a 87 y 90 a 93; a ello hay que añadir las disposiciones derogadas parcialmente: artículos 5, 70 y 88 en los que se suprimen las referencias a la Comunidad.

bían de regir hasta que entrasen en funcionamiento las instituciones previstas en la nueva Constitución (art. 91) y autorizando al Gobierno «de transición» para adoptar mediante «ordenanzas con fuerza de ley» las medidas legislativas necesarias para poner en funcionamiento las nuevas instituciones constitucionales (art. 92). Otra disposición transitoria derogada, pero que a diferencia de las anteriores no tenía relación con el período fundacional, hacía referencia a la entrada en vigor y a las condiciones de aplicación de los artículos 65, 68.1 y 68.2 tras la revisión constitucional de julio de 1993.

El otro grupo de disposiciones derogadas se refieren a *la Comunidad* y afecta al Título XIII, dedicado a esta materia, en su integridad (arts. 77 a 87) y al artículo 76, referente a los territorios de Ultramar, así como a varias disposiciones que contienen referencias diversas a la Comunidad; y, de forma especial, al artículo primero de la Constitución que instituye la propia Comunidad. Con ello queda eliminada en el texto constitucional cualquier referencia a *la Comunidad*, que en el momento actual no pasaba de ser una ficción sin entidad real alguna. Hay que recordar que con esta figura se pretendía articular en torno a la República francesa, al estilo de la *Commonwelth* británica, a los países que habían formado parte del vasto imperio colonial francés. Más allá de las ensoñaciones colonialistas de quienes pretendían seguir manteniendo, bajo nuevas formas, el viejo Imperio, la realidad del mundo contemporáneo, a partir de la descolonización, había hecho desaparecer *de facto* la Comunidad francesa de naciones, que sólo existía como ficción constitucional. En este sentido, la actual reforma constitucional cumple la función de restablecer la correspondencia entre la realidad política y el texto constitucional suprimiendo en éste las referencias a la inexistente Comunidad (46).

Junto a este bloque de disposiciones derogadas, es preciso hacer una mención a aquellas otras que, sin afectar a la estructura institucional del sistema, comportan cambios de carácter meramente formal en el texto constitucional. En este grupo hay que ubicar al nuevo artículo 1, que sustituye al derogado (por esta misma revisión) artículo 1, en su redacción anterior, por el que se instituía la Comunidad (*ver supra*), para enunciar los rasgos definitorios de la República francesa: «indivisible, laica, democrática y social, que garantiza la

(46) Es difícil hallar, en los manuales de Derecho Constitucional recientes, comentarios sobre estas disposiciones derogadas ya que, como se ha señalado, se hallaban derogadas *de facto* desde casi el nacimiento de la V República. No obstante, puede consultarse al respecto la obra colectiva (ya citada) bajo la dirección de F. LUCHAIRE y G. CONAC: *La Constitution de la République française*; en particular, por lo que respecta a las disposiciones transitorias derogadas (arts. 90-92) véase L. PAOLI, págs. 1359-1371; por lo que respecta a las disposiciones relativas a la Comunidad, véanse P. LAMPUE y C. PURTSCHET (arts. 77-79) y C. DESOUCHES (arts. 80-87), págs 899-953 (1.^{er} edition, París, 1979).

igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y respeta todas las creencias» (que, con anterioridad estaban recogidos en el art. 2, párr. 1.º). La modificación introducida puede considerarse acertada desde el punto de vista formal ya que mediante ella se constitucionalizan en disposiciones distintas materias de naturaleza diferente como son, por una parte, los rasgos definitorios de la República francesa (nuevo art. 1.º) y, por otra, las señas de identidad distintivas de la República: lengua, bandera, himno, divisa y principio de gobierno democrático (art. 2.º).

También en relación con reajustes formales en el texto constitucional hay que hacer mención al nuevo artículo 68.3 (Tít. X, relativo a «la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno»). Al igual que en el caso anterior, la modificación introducida se limita a cambiar la ubicación de una disposición constitucional ya existente; en esta ocasión el párrafo segundo del artículo 93 (introducido en la revisión de 27 de julio de 1993) (47), que pasa a convertirse en el nuevo artículo 68.3 en el que se precisa, en los mismos términos, las condiciones de aplicabilidad de los artículos 68.1 y 68.2 relativos a la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno. También en este caso cabe hacer las mismas consideraciones sobre la oportunidad y el acierto de la nueva ubicación de esta disposición constitucional.

Pero el núcleo sustancial de esta importante revisión constitucional, lo que realmente afecta a la estructura institucional del sistema político de la V República, lo constituyen las modificaciones introducidas en relación con el funcionamiento de las Cámaras, instaurando la «sesión parlamentaria ordinaria única» (art. 28 y en relación con éste, arts. 12, 48, 49 y 51) así como en lo referente al «régimen de inviolabilidad parlamentaria» (art. 26). Y, sobre todo, la más importante de todas, sin duda, que comporta «la ampliación del campo de aplicación del referéndum» (art. 11) ya que afecta a la institución presidencial, clave del sistema institucional de la V República, y a uno de los instrumentos, también clave en el ejercicio de los poderes presidenciales, como es el referéndum.

2. *La ampliación del campo de aplicación del referéndum*

El artículo 11 de la Constitución francesa faculta al presidente de la República, bien «a propuesta del Gobierno durante la duración de las sesiones o a propuesta conjunta de las dos Cámaras» para «someter a referéndum cualquier proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de la Comunidad o tendente a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pueda afectar al fun-

(47) Véase BERTRAND MATTIEU: *Op. cit.*, pág. 609.

cionamiento de las instituciones». Se trata de una de las disposiciones que, además de su singularidad en el constitucionalismo comparado, ha sido una de las más controvertidas y polémicas de la Constitución francesa de 1958. Ello, sin embargo, no ha impedido que los sucesivos presidentes de la República, con la excepción de V. Giscard d'Estaing, hayan recurrido al referéndum previsto en esta disposición repetidamente: C. De Gaulle, en cuatro ocasiones; G. Pompidou, en una, y F. Mitterrand, en dos (48).

Hasta la actual reforma constitucional, el enunciado del artículo 11 se había mantenido invariable en su redacción originaria de 1958. A partir de ahora, sufre una importante modificación, concretada en la «extensión del campo de aplicación del referéndum» —según los términos de la propia Ley Constitucional núm. 95-880— mediante la introducción de un nuevo supuesto referendario que hace referencia a «las reformas relativas a la política económica o social de la nación y a los servicios públicos necesarios». Simultáneamente se suprime la referencia a «la aprobación de un acuerdo de la Comunidad», que hasta la fecha constituía otro de los supuestos referendarios y, finalmente, se incluye un nuevo párrafo que prevé que «cuando el referéndum sea organizado a propuesta del Gobierno, éste hará ante cada Cámara, una declaración que será seguida de un debate» (art. 11 en su nueva redacción).

Dejando de lado estas dos últimas modificaciones del referido artículo 11, que tienen escaso relieve ya que se limitan, la primera de ellas, a eliminar algo que carece de sentido —los acuerdos de la Comunidad— una vez desaparecida la Comunidad (ver *supra*) y, la segunda, a prever un trámite procedimental dirigido únicamente a contentar a las Cámaras pero que no tiene efecto alguno en el resultado final del proceso decisorio, lo que sí debe merecer toda nuestra atención es la introducción del nuevo supuesto referendario ya señalado y los términos en que lo hace.

De la misma forma que las facultades del presidente de la República, en los términos recogidos en el artículo 11, ha sido uno de los temas que mayores controversias doctrinales y políticas ha suscitado (49), la ampliación del ám-

(48) Referéndum del 8 de enero de 1961, sobre el principio de autodeterminación para Argelia. Referéndum de 8 de abril de 1962, sobre los Acuerdos de Evian entre el Gobierno francés y los líderes del FLN argelino. Referéndum de 28 de octubre de 1962, sobre la reforma constitucional (art. 6) por la que se instaura la elección directa del presidente de la República. Referéndum de 27 de abril de 1969, sobre la reforma constitucional del Senado. Referéndum de 23 de abril de 1972, sobre la ampliación de las Comunidades Europeas. Referéndum de 6 de noviembre de 1988, sobre el estatuto de Nueva Caledonia. Referéndum de 20 de septiembre de 1993, sobre el Tratado de Maastricht.

(49) Ninguna otra disposición constitucional ha dado lugar a una literatura jurídico-política tan amplia como ésta. Sea cual sea el tratado o manual de derecho constitucional francés que se elija, el artículo 11 es siempre objeto de atención preferente.

bito del referéndum a «las reformas relativas a la política económica o social de la nación y a los servicios públicos necesarios» va a acrecentar, a partir de ahora, la polémica sobre esta controvertida disposición constitucional. En el momento en que se escriben estas líneas —dos meses después de realizada la revisión constitucional— se carece de referencias doctrinales al respecto, que sin duda van a proliferar, desde las posiciones más diversas, a partir de ahora. Ello no obsta, sin embargo, para que podamos avanzar algunos comentarios sobre el alcance y significado de esta importante reforma constitucional.

La primera consideración que cabe realizar sobre esta ampliación de las facultades referendarias del presidente de la República, se refiere a la falta de delimitación precisa del propio supuesto referendario. En este sentido, difícilmente podían haberse escogido unos términos en los que la indeterminación del ámbito al que se extienden las nuevas facultades presidenciales en materia de referéndum pudiera ser mayor. En efecto, se dice que éstas se extenderán, a partir de ahora, a «las reformas relativas a la política económica o social de la nación»; pero, cabe preguntarse, ¿qué política o acción de gobierno escapa hoy en día al ámbito de lo económico o social o no tiene, al menos, una dimensión que de una forma u otra entra dentro de «la política económica o social»? Se trata de una fórmula que, por su carácter omnicompreensivo, se presta a una interpretación que permitiría al presidente de la República ampliar sus atribuciones en ese terreno de forma ilimitada, pudiendo someter a referéndum legislativo prácticamente cualquier proyecto de ley.

Como ya se ha señalado (ver *supra*), el modelo institucional de la V República pivota sobre lo que A. Hauriou define como una «diarquía desigual con distribución incierta de poderes y de responsabilidades» (50), en alusión a la falta de delimitación clara de los poderes, en particular de los presidenciales, lo que posibilita la extensión difusa de éstos al tiempo que difumina las responsabilidades políticas que comportan el ejercicio de los poderes. Pues bien, los términos en que se han ampliado los poderes presidenciales en materia referendaria tras esta revisión constitucional encajan perfectamente en la caracterización de A. Hauriou, si bien acentuando, aún más, la desigualdad diárquica y la incertidumbre en la distribución de poderes en clave netamente presidencialista.

No han faltado quienes han detectado en esta ampliación del ámbito referendario una «continuidad con el constituyente de 1958», recordando que ya entonces, en la discusión sobre el artículo 11, se planteó abiertamente que toda ley pudiera ser sometida a referéndum. Si bien el constituyente de 1958 optó finalmente por delimitar el campo de aplicación del referéndum legislativo a los tres supuestos ya señalados —organización de los poderes públicos, ratifica-

(50) A. HAURIOU: *Op. cit.*

ción de tratados y el, ahora derogado, relativo a los acuerdos de la Comunidad— no hay que olvidar que la idea de ampliar el dominio propio del referéndum a cualquier norma legislativa no puede ser considerada como ajena al constituyente originario (51). En este sentido, habría que reconocer que la reforma chiraquiana no es tampoco completamente ajena al espíritu fundacional constituyente, o al menos a un sector significativo de éste, al introducir esta modificación en el artículo 11 relativa a la «extensión del campo de aplicación del referéndum».

Durante la campaña electoral, el candidato J. Chirac, a falta de precisiones sobre su proyecto de revisión constitucional, insistió reiteradamente, en el más genuino estilo gaullista, en la necesidad de «facilitar el diálogo entre el presidente y los franceses» con la finalidad —proseguía— de zanjar (*trancher*) todas aquellas cuestiones en las que se empantana el legislador por tiempo indefinido. Este discurso contenía implícitamente la intencionalidad del recurso al referéndum; y, en concreto, se hacía alusión expresa a dos cuestiones que requerirían el pronunciamiento directo de los franceses: la escuela, cuestión de la máxima actualidad en los últimos años en la sociedad francesa, y la prevista reforma del Tratado de Maastricht (52). Pero la revisión efectuada del artículo 11, en los términos en que se ha realizado, sobrepasa ampliamente los límites de los dos supuestos señalados, que incluso podría discutirse si tenían cabida en el marco del propio art. 11 sin necesidad de su revisión o, en todo caso, tal revisión debería haberse ceñido al ámbito estricto de las cuestiones planteadas por el candidato presidencial ante el electorado; en particular, *la escuela*, si se consideraba que ésta no entraba dentro del supuesto, ya contemplado en el artículo 11, de «la organización de los poderes públicos».

Aún es pronto para pronunciarse sobre las repercusiones que esta reforma constitucional vaya a tener en el futuro del sistema institucional de la V República ya que ello dependerá, sobre todo, de la utilización que se haga en lo sucesivo de los nuevos poderes presidenciales en materia referendaria. Pero puede afirmarse ya, desde ahora, que la revisión que nos ocupa incide de lleno, más que ninguna

(51) En el anteproyecto elaborado por Michel Debrè, cuya identificación con el General De Gaulle era plena y cuyo protagonismo en la elaboración del proyecto constitucional fue clave, se preveía que «el presidente de la República puede, a propuesta del primer ministro, someter a referéndum *todo proyecto de ley* que el Parlamento haya rechazado o toda cuestión fundamental para la vida de la Nación». (Véase G. CONAC: *La Constitution de la République Française*, op. cit., pág. 417.)

(52) Hay que recordar, a este respecto, las posturas contradictorias mantenidas por el RPR con motivo del Referéndum sobre el Tratado de Maastricht, que abarcan desde las posiciones claramente favorables del entonces Primer Ministro, E. Balladur, hasta las abiertamente contrarias del actual presidente de la Asamblea Nacional, P. Seguin, pasando por la postura ambigua y vacilante del propio J. Chirac.

otra, en el equilibrio institucional; y ello, tanto por lo que se refiere a las relaciones entre el presidente y el Gobierno como entre el presidente y el Parlamento.

En lo que concierne a las relaciones presidente-Gobierno, hay que recordar que el artículo 20 de la Constitución atribuye expresamente al Gobierno la función de «determinar y dirigir la política de la nación». Resulta, cuando menos, problemático compaginar este mandato constitucional con el nuevo supuesto referendario introducido en el artículo 11, que faculta al presidente para intervenir directamente en «la política económica o social de la nación». Se sustrae así al Gobierno un área como ésta, o al menos aquellas cuestiones que el presidente estime oportunas, que constituye en todos los países el núcleo central de la política gubernamental. Una vez más es preciso referirse a la acertada caracterización de A. Hauriou, ya señalada, sobre la «incierto distribución de poderes» característica del modelo institucional de la V República, acentuada ahora con esta revisión constitucional.

Igualmente problemáticas resultan las relaciones con el Parlamento. A este respecto, hay que recordar también que el artículo 34 de la Constitución, referente a las competencias legislativas de las Cámaras, reserva a «la ley, votada por el Parlamento» una serie de materias que se especifican convenientemente y entre las cuales se menciona expresamente a *la enseñanza*. Cabe hacer las mismas consideraciones ya realizadas anteriormente sobre la sustracción de poderes, en este caso legislativos, a favor del presidente, que también podrá intervenir directamente en esta materia mediante el recurso al referéndum, así como sobre «la incertidumbre en la distribución de poderes» de la que advertía A. Hauriou.

Las modificaciones que experimenta el artículo 11 tras la revisión constitucional se completan con la introducción de un nuevo párrafo que prevé la realización de un debate en cada Cámara sobre una declaración del Gobierno a propósito del referéndum cuando éste se organiza a propuesta del Gobierno (recordemos que el presidente puede convocar el referéndum bien a propuesta del Gobierno o bien a propuesta de las dos Cámaras). Se trata de un trámite procedimental en el proceso de revisión que el Gobierno aceptó con el fin de contentar a las Cámaras, en particular al Senado que mostró una posición más crítica, pero que no afecta a la decisión final. Mayor interés presentaba la propuesta, defendida por la oposición, que planteaba el control por parte del Consejo Constitucional sobre los proyectos de ley sometidos a referéndum; esta propuesta, coherente con las funciones atribuidas al Consejo Constitucional y que podía servir como cautela frente a la eventualidad de una utilización abusiva del referéndum legislativo fue, sin embargo, rechazada de plano por la mayoría gubernamental (53).

(53) Jacques Toubon, Ministro de Justicia, fue el encargado de defender la posición del Gobierno en el debate parlamentario sobre la revisión constitucional.

3. *La sesión parlamentaria única y el régimen de inviolabilidad parlamentaria*

El Parlamento también resulta afectado por la revisión constitucional, si bien los cambios introducidos carecen del relieve de los que hemos comentado relativos a la institución presidencial y tienen una incidencia muy limitada en el esquema institucional de la V República. Dos son las novedades principales: la instauración de «la sesión parlamentaria ordinaria única» en sustitución de los dos períodos de sesiones (en otoño y en primavera) que existían hasta ahora (art. 28) y la modificación del «régimen de la inviolabilidad parlamentaria» (art. 26) en los términos que se precisará a continuación. Ambas cuestiones, dada su distinta naturaleza, deben ser tratadas por separado.

De acuerdo con el artículo 28 de la Constitución, que ya fue objeto en su día de una ligera revisión constitucional (54) por la que se modificaban las fechas de comienzo y finalización de los períodos de sesiones, el Parlamento francés se reunía «de pleno derecho en dos períodos ordinarios de sesiones al año». Se establecía también la duración de ambos períodos de sesiones, fijando en ochenta y noventa días, respectivamente, su duración en otoño y en primavera. Asimismo, se preveía también la posibilidad de que el Parlamento se reuniese «en período extraordinario de sesiones a petición del primer ministro o de la mayoría de los miembros que compongan la Asamblea Nacional, para tratar de un orden del día determinado» (art. 29).

Con la instauración del período ordinario de sesiones único, con una duración de nueve meses —desde el primer día hábil de octubre hasta el último día hábil de junio— esta revisión constitucional pretende, según sus promotores, revalorizar el papel de la institución parlamentaria, muy devaluada en el esquema institucional de la V República. Sin minusvalorar el avance que pueda suponer, en relación con la situación anterior, la ampliación del período temporal de sesiones parlamentarias en tres meses, lo que en principio permite, siempre que exista voluntad para ello, un mayor control parlamentario del Gobierno, es preciso plantear también algunas dudas razonables sobre la efectividad real de esta medida para conseguir el objetivo pretendido.

En este sentido, conviene puntualizar que, simultáneamente a esta ampliación del tiempo global del período de sesiones, la propia revisión constitucional se encarga de reducir el número de días de funcionamiento efectivo de las Cámaras, que «no podrá exceder de ciento veinte» (art. 28 en su nueva redacción). Resulta difícil hallar en el constitucionalismo comparado una limita-

(54) Ley Constitucional núm. 63-1327, de 30 de diciembre de 1963, *JO*, núm. 306, de 31 de diciembre de 1963.

ción tan estricta, y además constitucionalizada explícitamente, de la actividad parlamentaria. Y a ello hay que añadir que con anterioridad a esta reforma constitucional se fijaban en ciento setenta días la duración de las sesiones parlamentarias (ochenta en la de otoño y noventa en la de primavera). A la vista de estos datos es, cuando menos, problemático sostener la tesis de la revalorización de la institución parlamentaria, tal y como se ha pretendido justificar oficialmente esta medida. Menor credibilidad aún ofrecen los juicios de algunas destacadas personalidades del entorno presidencial, que han llegado incluso a advertir del peligro que para la estabilidad política supone un control casi continuo del Parlamento sobre el Ejecutivo, lo que «abre la puerta a un régimen de asamblea como el de la III y IV Repúblicas y al demonio de siempre: la inestabilidad» (55).

Según los primeros comentarios en los medios de comunicación francesa esta revisión constitucional ha sido el resultado de un pacto entre el presidente de la República, J. Chirac, y el presidente de la Asamblea Nacional, Philippe Seguin, en virtud del cual la ampliación de los poderes presidenciales en materia referendaria tendría como contrapartida la ampliación del período de sesiones parlamentarias a nueve meses. Se trataría, en cualquier caso, de un pacto desigual ya que no son equiparables, desde el punto de vista de su incidencia en la estructura institucional del sistema político, las reformas que afectan a la institución presidencial y a la parlamentaria. Es ilustrativo a este respecto el juicio crítico que le merece al propio presidente de la comisión legislativa del Senado las reformas referentes al período de sesiones único, calificándolas de «incompletas y que no resuelven ninguno de los males actuales» del Parlamento, mencionando a este respecto la falta de facultades para decidir sobre el orden del día de las Cámaras y el condicionamiento de los procesos legislativos por el Gobierno, así como «la cascada de leyes improvisadas, repletas de disposiciones reglamentarias, votadas por el procedimiento de urgencia y que, a continuación, esperarán meses los decretos de aplicación» (56).

En relación con los cambios introducidos en el artículo 28 relativos al período de sesiones único, resultan afectadas también otras disposiciones constitucionales (arts. 12, 48, 49 y 51) a efectos de concordancia con aquella. Tal es el caso del art. 12 —en el que se sustituye la referencia a «los períodos previstos para las sesiones ordinarias» por «el período previsto para la sesión ordinaria»—. Igualmente, en el artículo 48, relativo al orden del día de las Cá-

(55) En estos términos se expresaba en el debate parlamentario el Senador gaullista (RPR) de Dordogne, Yves Guena.

(56) Jacques Larche (republicano independiente), presidente de la Comisión Legislativa del Senado.

maras, se introduce una referencia expresa al precitado artículo 28 en su nueva redacción; y se abre la puerta a la posibilidad de ampliar a más de un día por semana el tiempo dedicado a las preguntas de los miembros del Parlamento y las respuestas del Gobierno; asimismo, se incluye un nuevo párrafo final en el artículo 48 que prevé que «un día al mes se reservará prioritariamente al orden del día fijado por cada Cámara». En cuanto a la moción de censura (arts. 49, al. 2º), que sigue regulada de la misma forma, se establece la limitación de que «un diputado no puede firmar más de tres mociones de censura durante una misma sesión ordinaria ni más de una en el curso de la misma sesión extraordinaria». Finalmente, en el artículo 51 que prevé el aplazamiento automático en la clausura de los períodos de sesiones para permitir, en caso necesario, la aplicación del artículo 49 (cuestión de confianza y moción de censura), se añade una oportuna puntualización sobre las «sesiones suplementarias» que necesariamente habrán de habilitarse con tal fin.

Queda ya tan sólo referirse, por último, al «régimen de la inviolabilidad parlamentaria», que también va a ser objeto de esta revisión constitucional. Sobre esta cuestión, es preciso hacer un breve comentario introductorio ya que, curiosamente, ha suscitado un eco, a mi juicio infundado, en las escasas referencias periodísticas que se han dedicado en nuestro país al asunto que nos ocupa. Si bien puede entenderse que la opinión pública española esté especialmente sensibilizada ante este tema, dados los acontecimientos que vienen sucediéndose entre nosotros últimamente, nada autoriza a afirmar que en Francia se ha suprimido la inmunidad parlamentaria, como se ha llegado a decir en algún caso, o, más matizadamente, que ha sufrido una modificación sustancial (57).

A la vista del texto literal del nuevo enunciado del artículo 26 puede afirmarse que tanto el principio de inviolabilidad como el de inmunidad parlamentarias —que en la terminología jurídico-constitucional francesa quedan englobados ambos bajo el título común del «régimen de la inviolabilidad parlamentaria» (58)— siguen manteniendo plena vigencia, aunque se introducen algunas modificaciones en los supuestos y en el procedimiento a seguir en lo concerniente a la inmunidad parlamentaria. Pero sin que ello suponga ni la supresión ni la alteración sustancial de su contenido esencial.

(57) Véanse, entre otros, los comentarios al respecto en *El País* (1 agosto 1993), pág. 4; *El Mundo* (1 agosto 1993), pág. 23, y *El Correo* (2 agosto 1993), pág. 24.

(58) Es preciso advertir que el léxico jurídico-constitucional francés no coincide exactamente con el nuestro en esta materia. La propia Ley Constitucional 95-880, Capítulo III, artículo 7, incluye dentro del «régimen de la inviolabilidad parlamentaria» lo que nosotros conocemos como inmunidad parlamentaria. En este mismo sentido, véase también, A. HAURIUO: *Op. cit.*, págs. 659 y sigs. Véase, asimismo, G. BURDEAU: *Op. cit.*, págs. 700 y sigs.

En concreto, el artículo 26 no experimenta cambio alguno en su párrafo primero relativo a la inviolabilidad parlamentaria: «Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, sujeto a investigación, detenido, preso o juzgado a causa de las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.» Los tres párrafos siguientes, en los que se regula el régimen de la inmunidad parlamentaria, sufren una reformulación en cuanto a la instancia que puede autorizar «la detención o cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad» de un miembro del Parlamento, que va a ser, a partir de ahora, la Mesa de la Cámara (*Bureau de l'Assemblée*) en todo momento; en vez de, como ocurría antes, la Cámara en pleno durante la duración de los períodos de sesiones y la Mesa de la Cámara sólo fuera del período de sesiones (párrafos 2.º y 3.º del art. 26 en su anterior redacción). Asimismo, otro de los cambios introducidos hace referencia a la inclusión de la «condena definitiva» como nuevo supuesto que, junto al ya existente del «delito flagrante» exime de la autorización parlamentaria para proceder a «la detención o cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad» de un miembro del Parlamento en cualquier caso (antes sólo fuera de los períodos de sesiones).

Por otra parte, se mantienen las facultades de las Cámaras para suspender «la detención o el procesamiento de un miembro del Parlamento» a lo que ahora hay que añadir también cualquier otra «medida privativa o restrictiva de libertad durante el período de sesiones, si la Cámara de la que forma parte [el parlamentario] así lo requiere» (párr. 3.º del art. 26 en su nueva redacción). Finalmente, se prevé la realización de «sesiones suplementarias» —esto también es nuevo— para permitir, en caso necesario, la aplicación de las previsiones contempladas en el párrafo anterior.

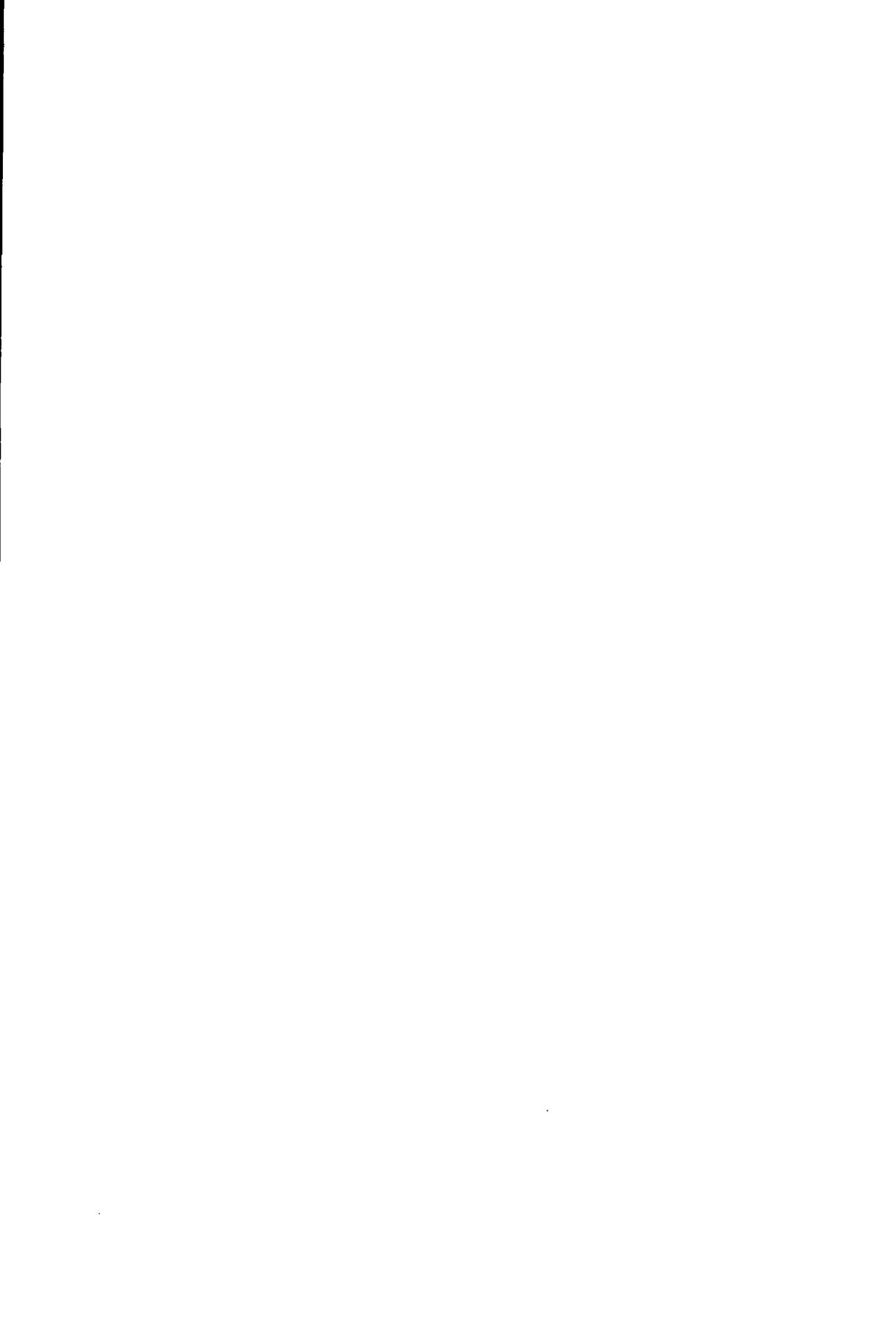
Tras esta exposición, ciertamente prolija pero obligada necesariamente para detectar las diferencias entre la anterior y la actual redacción del art. 26 y poder conocer así los cambios sobrevenidos en el régimen de la inviolabilidad parlamentaria tras esta revisión constitucional, la conclusión que cabe extraer es que nos hallamos ante una reformulación de esta cuestión; pero parece aventurado sostener la tesis, como algunos comentaristas han hecho en nuestro país, de un cambio de carácter cualitativo que afectaría a la propia naturaleza de la inmunidad parlamentaria o, incluso, a su misma existencia como figura constitucional. Sirva como dato ilustrativo al respecto, el escaso interés que ha despertado este tema entre los comentaristas franceses, al menos si se compara con la atención que les ha merecido las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del Parlamento y, sobre todo, con la ampliación de los poderes presidenciales mediante la utilización del referéndum.

Tanto entre las opiniones doctrinales más autorizadas, como en particular, durante la última campaña presidencial, han sido numerosas las voces que,

desde las posiciones políticas más diversas, se han pronunciado en favor de reequilibrar el sistema de poderes de la V República otorgando al Parlamento el protagonismo que debe corresponderle, delimitando con mayor precisión el ámbito de los poderes presidenciales y estableciendo las bases constitucionales para unas relaciones más armónicas entre los poderes del Estado. La opción elegida por el nuevo presidente, J. Chirac, va justamente en sentido contrario; y ello, conviene subrayarlo, habiendo eludido conscientemente plantear al electorado su proyecto de reforma constitucional en la campaña electoral. Como señala Jean Marie Colombani, director del diario *Le Monde*, en su comentario editorial a propósito de la reforma constitucional (59), ésta agudiza los defectos del sistema al reforzar al presidente sin reafirmar al Parlamento y —continúa— «es preciso preguntarse si las instituciones pueden devenir más peligrosas con y después de J. Chirac»; para concluir afirmando que «esta reforma crea una situación potencialmente peligrosa, desde ahora».

La praxis institucional a partir de ahora, en especial por lo que refiere a la utilización de los nuevos poderes presidenciales y, en menor medida, a la funcionalidad de la sesión parlamentaria única, confirmará o no la validez de esta grave premonición. En cualquier caso, de lo que no cabe duda es que esta revisión constitucional abre un período nuevo en la evolución institucional de la V República.

(59) JEAN MARIE COLOMBANI: «Danger», en *Le Monde* (1 de agosto de 1995), págs. 1 y 9.



JURISPRUDENCIA

