

REVISIONES CONSTITUCIONALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN LA V REPÚBLICA FRANCESA

ANDONI PÉREZ AYALA
Universidad del País Vasco

I. LAS REVISIONES CONSTITUCIONALES DURANTE EL PERIODO DE GAULLE (1958-1969). LA LIQUIDACIÓN DE LA CUESTION COLONIAL. *DE LE GRAND TOURNANT A LE GRAND ECHEC*: 1. *La revisión constitucional sobre la Comunidad (1960)*. 2. *Le grand tournant. La revisión de 1962 sobre la elección presidencial directa*. 3. *Le grand échec. La fallida revisión sobre reformas institucionales de 1969*. 4. *La réformette de 1963*.—II. LAS REVISIONES CONSTITUCIONALES DURANTE LOS MANDATOS PRESIDENCIALES DE G. POMPIDOU (1969-74), V. GISCARD D'ESTAIGN (1974-81) Y F. MITTERRAND (HASTA 1992-93): 1. *La tentativa fallida de G. Pompidou sobre la implantación del quinquenato (1973)*. 2. *Las revisiones constitucionales (1974 y 1976) durante el periodo giscardiano*. 3. *La ausencia de cambios constitucionales durante el primer mandato presidencial de F. Mitterrand (1981-1988)*.—III. LA APERTURA, A PARTIR DE 1992-93, DE UN PROCESO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL CONTINUADO Y DE CARÁCTER GENERAL: 1. *Carácter general del proceso de revisión*. 2. *Los distintos ámbitos de la revisión constitucional*.—IV. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL ACTUAL PROCESO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL (1993-2008). LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: 1. *La institución presidencial en la V República*. 2. *Los cambios introducidos durante los mandatos presidenciales de J. Chirac*: 2.1. La ampliación de la iniciativa presidencial en la convocatoria de referéndum (1995). 2.2. El establecimiento del quinquenato presidencial (2000). 2.3. Otras modificaciones constitucionales. 3. *Las reformas sobre la institución presidencial impulsadas por N. Sarkozy (2008)*: 3.1. La limitación de los mandatos presidenciales. 3.2. El referéndum: ampliación de la iniciativa presidencial a la política medioambiental e introducción de la iniciativa parlamentaria (art. 11). 3.3. Los nombramientos presidenciales. 3.4. La intervención parlamentaria en el control de los poderes excepcionales del Presidente (art. 16). 3.5. El derecho de gracia y los mensajes a las Cámaras parlamentarias. 4. *El Estatuto penal del Presidente de la República*.—V. LA EXCEPCIÓN GUBERNAMENTAL EN LA REVISIÓN

CONSTITUCIONAL Y LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO: 1. *La excepción gubernamental ante la revisión constitucional*. 2. *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*.—VI. LA INCIDENCIA DEL PROCESO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PARLAMENTO: 1. *Las revisiones constitucionales anteriores a 2008*: 1.1. Las modificaciones introducidas en 1995 sobre el periodo de sesiones, la inmunidad parlamentaria y en las relaciones con el Gobierno. 1.2. La ampliación del ámbito legislativo del Parlamento en materia de financiación de la Seguridad Social (1996), descentralización (2003) y medioambiental (2005). 2. *La revisión constitucional de julio 2008 y su incidencia en el Parlamento*: 2.1. Las modificaciones relativas a la composición de las Cámaras parlamentarias. 2.2. Las modificaciones relativas a los poderes del Parlamento. 2.3. La iniciativa y el proceso legislativo en las Cámaras. 2.4. El Tribunal de Cuentas. 2.5. Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.

RESUMEN

Se examina en este estudio la evolución constitucional de la V República a través de las revisiones que durante los cincuenta años de su vida ha venido experimentando la Constitución francesa desde su entrada en vigor, en 1958. En este marco general, se dedica especial atención al intenso proceso de revisión constitucional y de reformas institucionales que ha tenido lugar desde mediados de la pasada década y que culmina recientemente (2008), coincidiendo con el cincuenta aniversario de la V República, con la más amplia de las revisiones constitucionales realizadas hasta la fecha.

Palabras clave: Revisión constitucional; Reformas institucionales; V República francesa.

ABSTRACT

This study examines the constitutional evolution of the French Fifth Republic through the revisions that the French Constitution has experimented during its fifty years-long life since it came into force in 1958. Within this general framework, special attention is paid to the intense process of constitutional revision and institutional reforms that has taken place since the mid last decade and that recently (2008) culminated, coinciding with the fifth anniversary of the Fifth Republic, with the broadest constitutional revisions done so far.

Key words: Constitutional revision; Institutional reforms; French Fifth Republic.

En el cincuenta aniversario de la V República (1958-2008), el legislador constitucional francés ha querido sumarse a tan señalada efeméride haciendo su propia, y muy cualificada, aportación a través de la más amplia de las revisiones constitucionales realizadas hasta la fecha. Se trata de una revisión que,

además de las modificaciones que introduce en cada una de las disposiciones constitucionales afectadas por la misma (de las que nos ocuparemos a lo largo de este trabajo), supone la culminación del continuado proceso de revisión constitucional que se ha venido desarrollando en Francia en los últimos años. Es preciso reseñar, asimismo, que los debates suscitados, en particular sobre algunas de las recientes reformas institucionales, han trascendido el ámbito estrictamente doctrinal y parlamentario, hallando reflejo en los medios de comunicación y, a través de ellos, en amplios sectores de la sociedad francesa (1).

La última revisión constitucional (julio 2008), así como todas las precedentes, debe ser encuadrada en el continuo proceso de revisión que el legislador constitucional francés ha venido desarrollando ininterrumpidamente a lo largo de las cinco décadas de vida de la V República; y muy especialmente, como se expone en los párrafos que siguen, desde mediados de la pasada década. No es posible comprender adecuadamente la actual naturaleza de la V República, así como tampoco las reformas institucionales recientes, al margen de la constante y persistente obra del legislador constitucional francés, reflejada en sus sucesivas y numerosas (veinticuatro en total) revisiones constitucionales, sobre las que trataremos en las líneas que siguen.

Casi la totalidad de las disposiciones y de los Títulos (con la llamativa excepción del relativo al Gobierno, ver *infra*) que integran el texto constitucional francés se han visto afectados, en diversa medida, por las sucesivas revisiones constitucionales; de tal forma que la Constitución que hoy conocemos, tras las numerosas revisiones, y muy especialmente de la última de 2008, presenta notables diferencias con la diseñada por el constituyente *degaullista* en 1958. Ello obliga a examinar los cambios introducidos, algunos de ellos muy importantes como tendremos ocasión de comprobar, así como el ritmo (particularmente intenso en los últimos años) y la orientación que ha venido siguiendo el continuado proceso de revisión constitucional experimentado por la V República.

Hay que advertir, no obstante, que a pesar de las numerosas modificaciones introducidas en el texto constitucional originario (que se examinan en

(1) Mi estancia en París (Colegio de España) durante los días en que se estaba aprobando la última revisión constitucional (julio 2008) y el seguimiento diario de los principales medios de comunicación, corrobora esta afirmación. Aprovecho la oportunidad para agradecer la acogida en este centro (y en particular a su director, Javier de Lucas), que ha hecho posible la elaboración de este trabajo (así como también de otro complementario de éste: «La Unión Europea y el proceso de revisión constitucional en Francia (1992-2008)», de reciente publicación en la *Revista de Derecho Político*, n.ºs 75-76, 2009, págs. 407-452). Asimismo, quiero agradecer la acogida recibida en el *Conseil Constitutionnel*, en particular por la Magistrada del mismo, Mme. Jacqueline du Guillenchmidt.

este trabajo) el peculiar modelo constitucional de la V República sigue manteniendo sus componentes estructurales básicas. Ello ofrece una singular experiencia constitucional en la que se combinan los factores de continuidad y de cambio y que, al margen de cualquier otra consideración de carácter ideológico, es merecedora de un atento estudio y examen. Tal es el objeto de las páginas que siguen a continuación.

I. LAS REVISIONES CONSTITUCIONALES DURANTE EL PERIODO DE GAULLE (1958-1969). LA LIQUIDACIÓN DE LA CUESTION COLONIAL. *DE LE GRAND TOURNANT A LE GRAND ECHEC*

El fundador y, asimismo, primer Presidente de la V República, Charles de Gaulle, desarrolló una importante actividad revisora a lo largo del periodo inicial de poco más de una década (1958-1969) durante el que se prologó su mandato presidencial. Tienen especial interés las revisiones constitucionales de este periodo dada la personalidad de su autor, que une a su protagonismo constituyente el de ser, sin duda, la figura política más relevante del escenario político francés durante esta época. Sería difícil encontrar, en la experiencia constitucional comparada, un caso en el que la relación entre una persona y la obra constituyente sea tan estrecha como la que se da entre C. de Gaulle y la Constitución francesa de 1958 (2). Debido a ello, estas primeras revisiones constitucionales bien podrían ser consideradas como una continuación de la obra constituyente de 1958.

Es preciso tener en cuenta, asimismo, que C. de Gaulle es el único Presidente de la V República que ha utilizado todas las vías de revisión previstas constitucionalmente —art. 85 en la revisión de 1960, art. 11 en la de 1962 y art. 89 en la de 1963— antes de tener que poner fin a su vida política precisamente como consecuencia del fracaso de uno de sus proyectos de revisión, en 1969. Ello nos permite conocer también, en la práctica, como se han utilizado las diversas vías de revisión contempladas en el texto constitucional y las circunstancias que han dado lugar a su empleo según los casos.

1. *La revisión constitucional sobre la Comunidad (1960)*

La primera revisión constitucional tiene lugar cuando apenas ha transcurrido poco más de año y medio desde que entran en funcionamiento las ins-

(2) Sobre las ideas constitucionales de C. de Gaulle, *vid.* J. L. DEBRE: *Les idées constitutionnelles du general De Gaulle*, LGDJ, Paris, 1974.

tuciones constitucionales de la V República (3). Esta revisión tiene la particularidad de ser la única que se ha realizado siguiendo la vía del art. 85 (actualmente derogado), que según preveía su enunciado originario era aplicable solamente a las disposiciones del originario Título XII referentes a la *Comunidad* (también derogado actualmente). El contenido de esta primera revisión se centraba no tanto en las normas relativas a la *Comunidad* en su conjunto como en la forma de revisar, en el futuro, estas normas constitucionales sobre la *Comunidad*. En concreto, la ley constitucional de revisión disponía que las disposiciones del entonces Título XII pudiesen ser modificadas en lo sucesivo «mediante acuerdos concertados entre los Estados integrantes de la Comunidad» (y no sólo «mediante leyes votadas en términos idénticos por el Parlamento de la República y por el Senado de la Comunidad») (art. 85).

Asimismo, se flexibilizaban las relaciones de pertenencia a la *Comunidad*, previendo que un Estado miembro de ésta pueda, mediante acuerdos, devenir independiente sin dejar, por ello, de pertenecer a la *Comunidad* (art. 86, al. 3.º); así como que un Estado independiente no perteneciente a la *Comunidad* pueda, también mediante acuerdos, adherirse a ésta sin dejar de ser independiente (art. 86, al. 4.º); por último, se preveía que el *status* de cada Estado dentro de la *Comunidad* se determinará mediante acuerdos suscritos al respecto entre éstos (art. 86, al. 5.º).

Aunque esta cuestión carece de actualidad en el momento presente —la *Comunidad* instituida por la Constitución de la V República desapareció de facto poco después— y sólo tiene, a día de hoy, un interés histórico (4), conviene recordar que en 1960, cuando se aprueba esta primera revisión constitucional, el proceso de descolonización está en su punto álgido y, por tanto, su incidencia en la vida política francesa es determinante. No hay que olvidar que la propia Constitución de 1958 y el nacimiento de la V República es, en buena media, producto de la situación de aguda crisis desencadenada por la cuestión colonial. En este marco, esta revisión, que casi medio siglo después sólo tiene un significado histórico, jugó en su día, en el contexto de 1960, un papel clave para despejar el proceso político en los años siguientes (comienzos de los años sesenta y de la andadura de la V República), desembarazándose del conflictivo lastre que suponían los problemas ligados a la descolonización.

(3) Ley constitucional n.º 60-525 de 4 de junio de 1960 (J.O. de 8.6.1990).

(4) Un comentario sobre el originario Título XII (arts. 77-87), dedicado a la *Comunidad*, puede verse en Christine DESOUCHES, *La Constitution de la V République Française* (dir. de F. LUCHAIRE y G. COGNAC), Economica, París, 1987, págs. 899-953.

En síntesis, lo que se pretendía, y en buena medida se consiguió, con esta revisión constitucional era facilitar, al máximo, toda modificación en la configuración de la *Comunidad*, incluidas las que condujesen a su propia disolución, como así ocurrió, sustrayendo estas eventuales revisiones al procedimiento previsto para el resto de las disposiciones constitucionales (todas las no comprendidas en el originario Título XII, relativo a la *Comunidad*). Se eliminaban así los obstáculos para poder concluir el proceso de descolonización que en ese momento, muy particularmente la cuestión argelina, condicionaban por completo la normalización y el desarrollo de la vida política francesa en los primeros años de vida de la V República.

2. Le grand tournant. *La revisión de 1962 sobre la elección presidencial directa*

Características muy distintas va a presentar la segunda revisión constitucional, dos años después (1962), tanto por su contenido, que afecta a la institución clave del sistema institucional de la V República —la Presidencia— como por el procedimiento empleado para realizarla, que tampoco va a seguir las previsiones contempladas en la disposición constitucional relativa a esta cuestión (art. 89); aunque, en esta ocasión, se va a ensayar la problemática vía del art. 11. De acuerdo con esta vía, el Presidente, bien a propuesta del Gobierno o de ambas Cámaras, puede someter directamente a referéndum un proyecto de ley sobre la organización de los poderes públicos, burlando así cualquier intervención del Parlamento en el debate y aprobación de la revisión constitucional.

La opción por esta discutible y controvertida vía de revisión constitucional, en vez de la ordinaria del art. 89, requiere hacer algunas breves consideraciones previas, antes de pasar al examen de su contenido. En este sentido, es preciso llamar la atención sobre la ambigüedad del enunciado del art. 11, que da cobertura a la iniciativa presidencial para «someter a referéndum cualquier proyecto de ley sobre organización de los poderes públicos...», supuesto en el que, a juicio del promotor de esta revisión, C. de Gaulle, cabe incluir un proyecto de ley relativo a la Presidencia de la República (5). Se sostenía, asimismo, por el propio De Gaulle y sus partidarios, que la misma Constitución había sido aprobada por un procedimiento similar —referen-

(5) Alocución de C. de Gaulle, el 20 de septiembre de 1962, en el marco de la campaña para el referéndum sobre la modificación de la Constitución para implantar la elección presidencial por sufragio universal directo.

dum sobre un proyecto presentado por el ejecutivo— por lo que no podía existir impedimento alguno para su revisión siguiendo el mismo procedimiento.

En cualquier caso, la revisión de la Constitución a través de esta polémica vía del art. 11 se llevó a cabo finalmente, sin que el Consejo Constitucional, emplazado por el Presidente del Senado para que se pronunciase sobre esta controvertida cuestión, invalidase el recurso al art. 11 para la realización de la revisión constitucional. El pronunciamiento del Consejo Constitucional, una vez realizado el referéndum que arrojó un resultado claramente favorable para su promotor, el general De Gaulle, era, en realidad, un no-pronunciamiento en el que este órgano se declaraba incompetente para anular una decisión adoptada por la ciudadanía directamente en referéndum (6). Ello comportaba, obviamente, aunque fuese de forma implícita, la convalidación de facto de esta vía de revisión constitucional.

Por lo que se refiere a su contenido, la breve revisión constitucional de 1962 se limitaba a modificar la forma de elección del Presidente de la República (arts. 6 y 7), sustituyendo la elección indirecta, tal y como se preveía en el texto originario de 1958, a través de los miembros de las Cámaras, los Consejos departamentales y los municipales, por la elección mediante sufragio universal directo bajo la modalidad de la doble vuelta. Se remitía expresamente a una ley posterior, que tendrá carácter de orgánica, la concreción del nuevo régimen electoral presidencial (7). Se trata, por tanto, de una revisión de carácter limitado que afecta únicamente a la forma de elección del Presidente sin que otros aspectos de la institución presidencial tales como sus poderes, funciones o la relación con otros órganos se vean alterados por la revisión.

Ello no obstante, y a pesar de la brevedad (afecta sólo a dos arts.: 6 y 7) y del carácter limitado (acotada a la forma de elección presidencial) de la revisión, ésta va a tener un impacto decisivo en la evolución institucional de la V República ya que incide de lleno en un aspecto esencial de la institución clave del sistema como era la Presidencia de la República. El hecho de que los poderes presidenciales no se vean modificados por la revisión no impide que la autoridad presidencial se vea reforzada de hecho y su posición fortalecida en el conjunto del sistema institucional como consecuencia de la elec-

(6) Decisión del Consejo Constitucional de 6 de noviembre de 1962, n.º 62-20 DC.

(7) Ley n.º 62-1292, de 6 de noviembre de 1962, sobre la elección del Presidente por sufragio universal; desarrollada posteriormente por el Decreto n.º 64-231, de 14 de marzo de 1964, para la aplicación de esta ley. El texto íntegro de ambas normas puede verse en la recopilación de M. DUVERGER: *Constitutions et Documents Politiques*, PUF, Paris (varias ediciones).

ción directa del Presidente por sufragio universal directo. De esta forma, la V República quedaba (re)configurada en 1962, cuando aún no había transcurrido su primer lustro de vida, con los peculiares rasgos presidencialistas que la han caracterizado desde entonces.

Podría afirmarse también que esta revisión de 1962, más que de una verdadera revisión, que formalmente lo es, se trata, ante todo, de la culminación de la obra constituyente del General De Gaulle, que no pudo tener materialización expresa en 1958 debido a la crítica coyuntura política que vivía el país en ese momento y al *compromiso de 1958*, en palabras de A. Hauriou (8), que ese mismo año permitía el nacimiento del nuevo régimen. Pero que, una vez superada la coyuntura crítica de 1958 y conseguida la estabilidad política, será la primera medida de reforma institucional que adopte el entonces Presidente de la República, C. de Gaulle, principal impulsor de esta revisión así como también de la obra constituyente de 1958.

Finalmente, hay que añadir que ésta es la única revisión constitucional que se ha realizado siguiendo la polémica vía del art. 11, lo que la confiere una singularidad especial en la variada experiencia de revisiones constitucionales de la V República. A partir de esta revisión (1962) y de la aguda controversia suscitada sobre su constitucionalidad (9), todas las demás (salvo la frustrada de 1969, de la que nos ocuparemos brevemente a continuación), se han realizado siguiendo la vía ordinaria del art. 89, que se ha convertido así en la única vía de revisión constitucional hasta la fecha (2008).

3. Le grand échec. *La fallida revisión sobre reformas institucionales de 1969*

Si bien, como acaba de señalarse, la única revisión constitucional efectivamente realizada siguiendo la discutida y discutible vía del art. 11 ha sido la de 1962, es obligado hacer una breve referencia a la tentativa, frustrada esta vez, de utilización de este mismo mecanismo revisor pocos años después (1969) para realizar una amplia reforma institucional, particularmente

(8) A. HAURIOU se refiere en estos términos al acuerdo, gracias al cual fue posible elaborar la Constitución de 1958, entre el general De Gaulle y los parlamentarios que integraban la clase política de la IV República, en *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 1980, pág. 637.

(9) Vid. G. BERLIA: «Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962», *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1962, pág. 936. Asimismo, B. BRANCHET: «L'article 11 et le respect de la Constitution de 1958», *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1990, pág. 1705.

del Senado (10). Y ello por dos motivos: en primer lugar, por la amplitud de la reforma institucional, sin duda la más amplia de las proyectadas durante este primer periodo de vida de la V República. Y, sobre todo, por sus consecuencias políticas ya que su fracaso originó la caída política del promotor de esta reforma institucional que, como sabemos, era también el artífice y principal protagonista de la V República, que clausuraba así su primer periodo de vida (1958-1969).

El eje de la fallida revisión constitucional de 1969 giraba en torno a la constitucionalización de las regiones y a la reconfiguración institucional del Senado. El reconocimiento constitucional de las entidades regionales como un elemento estructural de la organización territorial del Estado (hasta entonces asentado de forma exclusiva en los Departamentos) suponía una novedad de primer orden en el esquema organizativo territorial de la República, máxime en un país como Francia, paradigma histórico del modelo unitario centralizado de organización territorial. Este proyecto enlazaba, además, con las corrientes regionalizadoras que en esa época (finales de los años sesenta) se abrían paso en otros países europeos (11). Por otra parte, la reconfiguración institucional del Senado daba acogida a los nuevos entes regionales, reconvirtiendo esta Cámara en una instancia más activa con las nuevas funciones que se le atribuían y superando, en todo caso, la posición pasiva de «segunda cámara» que tradicionalmente había tenido (y seguía teniendo) en el esquema institucional de la V República.

El proyecto de revisión constitucional (fallido) de 1969, además de las novedades reseñadas relativas a las regiones y al Senado, se extendía también, como efecto colateral, al resto del sistema institucional. En este sentido, cabe señalar que afectaba en diversa medida a nada menos que veintitrés disposiciones constitucionales (exactamente la cuarta parte de los 92 artículos del texto constitucional), distribuidas en nueve Títulos (prácticamente la totalidad de los que trataban de cuestiones institucionales) (12), lo que proporciona una idea de la amplitud de la operación reformadora que pretendía realizar el General De Gaulle mediante esta revisión constitucional. Se trata,

(10) Sobre el Senado, en particular, en relación con la revisión constitucional, *vid.* P. MOUZET: *Le Senat et la revision constitutionnelle sous la V.^e République*, Tours, 1997.

(11) *Vid.*, entre otros, AA.VV.: *Dix ans de régionalisation en Europe*, Cujas, Paris, 1982; AA.VV.: *L'autonomie. Les régions d'Europe en quête d'un statut*, Presses d'Europe, Nice-Paris, 1981; AA.VV.: *La regionalizzazione*, Vols. I y II, Giuffrè, Milano, 1983.

(12) Los arts. afectados por esta revisión constitucional eran los siguientes: 7, 20, 24, 25, 34, 35, 36, 39, 40, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 59, 67, 68, 70, 71, 72 y 89; ello da una idea de la amplitud de este proyecto de revisión constitucional.

sin duda, del proyecto de reforma institucional de la V República de mayor envergadura (hasta el proceso de reformas constitucionales que se desarrollará recientemente, durante la pasada década y la actual, del que nos ocuparemos en su momento, ver *infra*).

Pero si este proyecto de revisión constitucional, a pesar de su alcance y envergadura (o quizá por ello) no llegó a tener materialización efectiva en el plano constitucional como consecuencia de su rechazo por parte del electorado en el referéndum (13) a que fue sometido por iniciativa del General De Gaulle, haciendo uso, una vez más, de su discutible interpretación del art. 11, sí tuvo, sin embargo, unos efectos políticos determinantes en la posterior evolución de la V República. En efecto, «le grand échec» de 1969 (en contraposición a «le grand tournant» exitoso, para De Gaulle, de 1962) supuso la desaparición política de quien había sido el fundador y principal protagonista de la V República hasta entonces. A partir de este momento (1969) se abrirá una nueva época en la evolución institucional de la V República que, como se verá a continuación, va a tener características muy distintas a la de esta primera década y que se prolongará durante las dos décadas y media siguientes, hasta que en los años noventa se abra un proceso continuado de revisión constitucional que se prolonga hasta el momento actual.

4. *La réformette de 1963*

Es preciso mencionar, para completar el examen de la obra revisora del primer Presidente de la V República, la pequeña reforma constitucional —la *réformette* ha sido denominada, de forma expresiva— efectuada en 1963 para modificar el periodo de sesiones de las Cámaras parlamentarias. Se trata de una revisión meramente técnica, de acuerdo con P. Fraisseix (14), que apenas tiene relieve alguno en el desarrollo de la vida política e institucional de la V República, limitándose a modificar la fecha del inicio del periodo de sesiones de las Cámaras; en particular, el segundo de ellos que, tras esta revisión de 1963, se fijaba entre el 2 de abril (o el primer día laborable siguiente) y los noventa días siguientes (art. 28, al. 3.º). La única finalidad de este cambio de fechas (antes, el segundo periodo de sesiones se iniciaba el último martes de abril) era evitar que las sesiones de las Cámaras se prolongasen

(13) Los resultados del referéndum fueron los siguientes: sobre un censo de 39.392.390 electores, hubo 5.839.779 abstenciones, 10.901.753 votos favorables y 12.007.102 votos en contra.

(14) Vid. Patrick FRAISSEIX: «La Constitution du 4 Octobre 1958 et ses révisions», *Revue de Droit Public*, 2002, pág. 464.

durante el mes de julio, con el riesgo de absentismo parlamentario que ello podía comportar en esas fechas.

La nimiedad de esta revisión hace difícil explicar las dificultades que encontró para su aprobación. En efecto, tuvieron que transcurrir más de tres años hasta que, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 89, las dos Cámaras aprobaran el proyecto de ley constitucional en los mismos términos y el Parlamento, reunido en Congreso, lo hiciera por la mayoría requerida de tres quintos. La razón de este retraso no hay que buscarla en el contenido de la ley sino en la actitud de «resistencia» que protagonizó el Senado (15) en esta época ante los proyectos presidenciales y la mayoría presidencial, reflejada en la Asamblea Nacional.

Lo que sí tiene mayor interés es llamar la atención sobre el hecho de que esta fue la única revisión, durante todo el periodo presidencial de De Gaulle (1958-1969) (16), que se aprobó siguiendo la vía ordinaria del art. 89 (recuérdese que la revisión de 1960, relativa a la Comunidad había sido aprobada por la vía del art. 85 y la de 1962, sobre la elección presidencial, por la vía del art. 11; a las que hay que añadir la tentativa frustrada de 1969 sobre las regiones y el Senado). Ello puede ser ilustrativo de la mentalidad constitucional de De Gaulle, que se reservaba la vía del art. 11, al margen de las Cámaras, para las grandes reformas constitucionales como las 1962 y 1969 (la de 1960, sobre la Comunidad, tenía predeterminada la vía del art. 85), empleando sólo la vía del art. 89, que es precisamente la concebida para realizar la revisión constitucional y que implica la participación de las Cámaras en ella, en las pequeñas reformas como la *reformette* de 1963.

II. LAS REVISIONES CONSTITUCIONALES DURANTE LOS MANDATOS PRESIDENCIALES DE G. POMPIDOU (1969-74), V. GISCARD D'ESTAIGN (1974-81) Y F. MITTERRAND (HASTA 1992-93)

La desaparición de la vida política francesa del general De Gaulle (17) tras su fracaso (*le grand échec*) en el referéndum sobre la revisión constitu-

(15) Fue rechazada por amplia mayoría por dos veces en el Senado, en diciembre de 1960, una vez aprobada, también por amplia mayoría, en la Asamblea Nacional. Finalmente fue aprobada por el Parlamento reunido en Congreso, el 20 de diciembre de 1963, por 557 votos a favor, 1 en contra y 167 abstenciones, provenientes de los senadores.

(16) Sobre este periodo, *vid.* P. VIANSSON PONTÉ: *Histoire de la République gaullienne*, 2 vols. Fayard, Paris, 1970-1971.

(17) Sobre el periodo gaullista en su conjunto, *vid.* J. TOUCHARD: *Le gaullisme (1940-1969)*, Seuil, Paris, 1969.

cional de 1969 va a dar paso a un largo periodo, que se prolonga hasta la primera mitad de la pasada década (de los noventa), durante el que apenas van a producirse cambios constitucionales. En las casi tres décadas que transcurren desde que se aprueba la *reformette* de 1963 (la última de las revisiones del periodo De Gaulle) hasta 1992-93, cuando se inicia el proceso continuado de revisiones constitucionales que se prolonga hasta la actualidad, tan sólo dos revisiones —en 1974 y 1976, ambas bajo el mandato presidencial de Giscard d'Estaing— que no afectan a la estructura institucional de la V República, han sido realizadas.

A estas dos revisiones realizadas hay que añadir algunas tentativas de revisión que, por diversas razones, no llegaron a tener materialización efectiva. Tiene interés, no obstante, su conocimiento ya que, en algunos casos, fueron el precedente de revisiones posteriores que acabaron realizándose más tarde (como el *quinquenato* presidencial, que no pudo ser aprobado en 1973 pero que acabó aprobándose casi treinta años después, en 2000; ver *infra*); o también porque permiten conocer la situación constitucional en un momento dado (como ocurre con algunas de las iniciativas durante el primer mandato presidencial (1981-1988) de F. Mitterrand). En cualquier caso, puede afirmarse que las décadas de los setenta y ochenta son las más tranquilas desde el punto de vista constitucional; tranquilidad constitucional que, por otra parte, es común a otros países europeos próximos como Alemania e Italia y que contrasta con la profusión de cambios constitucionales que van a sucederse a partir de la década de los noventa.

1. *La tentativa fallida de G. Pompidou sobre la implantación del quinquenato (1973)*

El breve mandato presidencial de G. Pompidou (1969-1974), quien sucede a C. de Gaulle tras la retirada de éste en las circunstancias ya reseñadas, es el único durante el que no se ha realizado ninguna revisión constitucional; probablemente sí se hubiesen realizado si el segundo presidente de la V República no hubiera fallecido prematuramente antes de finalizar su primer mandato presidencial (que probablemente podría haberse prolongado durante un segundo mandato). En cualquier caso, y a pesar de que, como ya se ha indicado, su proyecto de revisión para establecer el *quinquenato* presidencial no llegó a tener materialización efectiva en 1973, tiene interés conocer la iniciativa del Presidente G. Pompidou ya que ésta ha sido una cuestión que se ha venido planteando reiteradamente en el debate políti-

co francés (18); hasta que, finalmente, casi tres décadas después, el *quinquennato* presidencial tendrá acogida en el texto constitucional, tras la revisión de 2000.

La revisión constitucional propuesta por G. Pompidou se limitaba únicamente a la introducción del *quinquennato* en la duración del periodo presidencial, en sustitución del *septennato*, que había sido la duración del mandato presidencial desde 1873, a la largo de la III, la IV y también la V República. Se argumentaba para este cambio, que hubiese modificado la naturaleza de la institución presidencial en la V República, reforzada a partir de la revisión constitucional de 1962, la conveniencia de que el electorado pudiera pronunciarse sobre las opciones presidenciales en periodos más cortos (19). No se decía nada, sin embargo, de la correspondencia entre la duración del mandato parlamentario en la Asamblea Nacional y el presidencial que era, sin duda, la consecuencia de efectos políticos más importantes para la evolución institucional de la V República, en especial por lo que se refiere a las relaciones entre la Presidencia, el Gobierno y la Asamblea Nacional (20).

A pesar de la brevedad del proyecto de ley de revisión constitucional —un único artículo que se limitaba a cambiar una sola palabra del texto constitucional: *cinco*, en lugar de *siete* años de duración del mandato presidencial (art. 6, al. 1)— esta revisión, en el caso de haber sido aprobada en 1973, hubiese cambiado sustancialmente la evolución política e institucional de la V República a partir de entonces, cuando ésta sólo contaba con apenas tres lustros de vida. La frustración de esta interesante tentativa de revisión introduciendo el quinquennato presidencial, añadida a la desaparición de su principal valedor, el Presidente G. Pompidou, impide conocer cuál hubiese sido realmente la evolución institucional posterior de la V República a partir de 1973; aunque no es aventurado pronosticar que probablemente ésta hubiese seguido una orientación tendencialmente parlamentaria (21).

Hay que llamar la atención, para finalizar, sobre el hecho de que la no materialización efectiva de este proyecto de revisión constitucional no fue el

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

(19) Exposición de motivos del proyecto de ley constitucional impulsado por G. Pompidou en 1973, que será reproducida íntegramente en el proyecto de ley constitucional impulsado por J. Chirac en 2000; vid. *Les révisions de la Constitution de 1958* (Documents réunis et commentés par C. BIGAUT), La Documentation Française, Paris, 2007, págs. 44-45.

(20) Vid. G. VEDEL: «Le quinquennat contre les risques de cohabitation», *Cahiers Françaises*, n.º 300, 2001, pág. 33 y ss.

(21) Para conocer la personalidad política de Georges Pompidou, vid. su obra *Le noeud gordien*, Flammarion, Paris, 1984. Asimismo, sobre el periodo Pompidou, vid. J.-D. BREDIN: *La République de M. Pompidou*, Fayard, Paris, 1974.

resultado de una derrota parlamentaria ni de un rechazo referendario. Por el contrario, el proyecto fue aprobado por una holgada mayoría en ambas Cámaras (22); pero, a pesar de ello, el Presidente Pompidou decidió, en busca de una mayoría más amplia, detener el proceso de revisión hasta su próximo mandato presidencial (según advirtió al adoptar esta revisión). El prematuro fallecimiento de G. Pompidou pocos meses después, interrumpió este proyecto de revisión constitucional... hasta que casi tres décadas después (2000) fue aprobado en los mismos términos (ver *infra*).

2. *Las revisiones constitucionales (1974 y 1976) durante el periodo giscardiano*

Bajo el mandato presidencial de Giscard d'Estaing se van a realizar dos revisiones constitucionales, de diferente alcance en cuanto a su incidencia en el sistema institucional. El hecho de que sean las dos únicas revisiones constitucionales que tienen lugar en las casi tres décadas que transcurren entre 1963 (la última bajo el mandato presidencial de De Gaulle; aunque, en realidad y dada la escasa relevancia de ésta, la de 1962 sobre la elección directa presidencial sería la que realmente cierra el ciclo de las reformas constitucionales durante el periodo de De Gaulle) y 1992, cuando se abre el ciclo de revisiones constitucionales que se prolonga hasta la actualidad, las confiere una significación especial en la evolución constitucional de la V República. Se trata, asimismo, de dos revisiones constitucionales que reflejan fielmente la personalidad política de su promotor, Giscard d'Estaing, quien perteneciendo a la mayoría presidencial *gaullista* mantenía, sin embargo, posiciones críticas sobre algunos aspectos de la orientación *gaullista* (23).

La primera de las revisiones constitucionales del periodo giscardiano, realizada nada más acceder a la presidencia de la República (1974) se ciñe a un objetivo muy preciso: la ampliación a los parlamentarios —sesenta diputados o sesenta senadores— de la posibilidad de solicitar al Consejo Constitucional su pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley (art. 61, al. 2); posibilidad reservada hasta ese momento al Presidente de la República, al Primer Ministro y a los Presidentes de la Asamblea Nacional o el Se-

(22) Fue aprobado en la Asamblea Nacional (16.10.1973) por 270 votos favorables frente a 211 en contra. Dos días después (18.10.1973) fue aprobado en el Senado por 162 votos favorables y 112 contrarios. A pesar de estos resultados, el Presidente Pompidou retira el proyecto unos días después (24 de octubre).

(23) Lo que se explicitaba en una célebre frase que hizo fortuna en los círculos políticos y en los medios de comunicación de la época: *oui, mais...*

nado. Hay que tener en cuenta, además, que la Constitución francesa admite el control preventivo de constitucionalidad de las leyes —obligatorio para los reglamentos parlamentarios y las leyes orgánicas y facultativo para las demás leyes— antes de su promulgación y su publicación en el *Journal Officiel*.

Si bien en el proyecto inicial se contemplaba también la posibilidad de que el propio Consejo Constitucional interviniese por iniciativa propia cuando estimase que una ley pudiera atentar contra las libertades públicas constitucionales, tal propuesta fue eliminada en el curso de la tramitación parlamentaria de esta revisión. Ambas Cámaras se mostraron contrarias a esta propuesta por entender, según la posición mayoritaria en la Asamblea Nacional, que ello podía suponer «una especie de derecho de veto y que contraviene el principio según el cual, en este país, el juez no interviene de oficio». El Senado, por su parte, advertía del riesgo de que la aceptación de este proyecto pueda suponer «una especie de “gobierno de los jueces”, susceptible de limitar la acción del Parlamento, expresión de la voluntad popular» (24).

Esta cuarta revisión constitucional, en 1974, introduce un elemento cuya incidencia en la evolución institucional de la V República no es desdeñable ya que supone una significativa ampliación del ámbito de actuación de los parlamentarios en una cuestión clave desde el punto de vista constitucional como es el acceso directo de los diputados y senadores al Consejo Constitucional para plantear la constitucionalidad de una ley. Además de esta ampliación del ámbito de actuación de los parlamentarios, en general, la revisión supone también, en particular, un reforzamiento de la oposición (como se indicaba en la exposición de motivos del proyecto de ley constitucional) que, a partir de ahora, dispone de cauces para poder someter a la consideración del Consejo constitucional la constitucionalidad de las leyes aprobadas por mayoría en las Cámaras. Por otra parte, el cambio introducido implicaba también una homologación con la experiencia constitucional comparada en esta materia, en la que se suele admitir la intervención de los parlamentarios en el control de constitucionalidad de las leyes, a diferencia de lo que ocurría en Francia hasta ese momento.

La segunda revisión constitucional bajo el mandato de V. Giscard d'Estaing, dos años después, en 1976, se limitaba a prever la eventualidad de la muerte o incapacidad de los candidatos presidenciales. En su realización influyó, sin duda, el hecho reciente entonces del súbito fallecimiento del ante-

(24) *Rapports* de las Comisiones legislativas de la Asamblea Nacional y del Senado; en *Les révisions de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, págs. 14 y 16.

rior Presidente de la República, G. Pompidou (aunque es preciso puntualizar que el fallecimiento de Pompidou no se produjo cuando era candidato presidencial sino cuando ya era Presidente, en 1974). En cualquier caso, se estimó conveniente, ante el silencio del texto constitucional al respecto, prever expresamente la eventualidad del fallecimiento o el impedimento sobrevenido de un candidato presidencial en pleno proceso electoral; y, muy en particular, la intervención del Consejo Constitucional en esta situación.

Una de las características distintivas de esta revisión constitucional es que, a diferencia de las anteriores realizadas hasta ese momento (y también de las posteriores) no tiene su origen en una iniciativa presidencial sino en una sugerencia del Consejo Constitucional, asumida posteriormente por el ejecutivo (25). No se trata de una revisión de carácter político que afecte a las relaciones institucionales, como ocurría con la otra revisión de este periodo giscardiano, sino de carácter técnico, acometiendo la regulación de una situación —fallecimiento o impedimento sobrevenido de un candidato presidencial— que, a juicio del Consejo Constitucional, debía ser prevista expresamente en el texto constitucional para evitar situaciones de incertidumbre.

Los leves cambios introducidos por esta revisión (mediante la adición de cinco nuevos párrafos a la redacción del art. 7, ya afectado anteriormente por la revisión de 1962 que introducía la elección presidencial directa), otorgan un mayor protagonismo al Consejo Constitucional en el proceso electoral presidencial en el caso de darse el supuesto contemplado —fallecimiento o impedimento del candidato— en la revisión. En tales circunstancias, corresponde al Consejo Constitucional decidir sobre el aplazamiento de las elecciones presidenciales, si el hecho tiene lugar antes de la primera vuelta de las elecciones o, si ocurre después de haberse realizado ya la primera vuelta, ordenar la repetición de todo el proceso electoral. Asimismo, se habilita al Consejo Constitucional para que pueda prorrogar los plazos de elección del nuevo Presidente —fijados entre 20 y 35 días antes de la expiración de los poderes del Presidente saliente— en los términos que se indican en el propio texto revisado.

Tanto esta última revisión (1976) como la anterior (1974) fueron realizadas de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 89, consolidando así

(25) Declaración del Consejo Constitucional de 24 de mayo de 1974, recomendando la adopción de medidas constitucionales relativas a la hipótesis, no prevista en la Constitución, de fallecimiento de uno de los candidatos a la elección presidencial. Asumido y aprobado en Consejo de Ministros el 28 de enero de 1976, dio lugar a la Ley Constitucional n.º 76-527, de 18 de junio de 1976 (*Journal Officiel* de 19 de junio de 1976).

la orientación, ya iniciada por el anterior Presidente, G. Pompidou, en su proyecto frustrado de 1973, de seguir esta vía, sin recurrir a la dudosa y discutible del art. 11, para efectuar las revisiones constitucionales. A este respecto, es preciso reseñar que V. Giscard d'Estaing se pronuncia con toda claridad a favor de la utilización de la vía ordinaria del art. 89, al afirmar en su alocución ante el Consejo Constitucional que «ninguna revisión de la Constitución es posible salvo si antes ha sido votada en términos idénticos por la Asamblea Nacional y el Senado» (26), en coincidencia con los propios términos del enunciado del art. 89.

Aunque no fue aprobada en su momento (1974), tiene interés hacer una breve referencia al proyecto de revisión impulsado por el Presidente V. Giscard sobre la «suplencia de los parlamentarios». Se pretendía con esta revisión (frustrada) permitir a los ministros que habían abandonado su condición de parlamentarios en cualquiera de las Cámaras para ocupar un puesto en el Gobierno —la Constitución francesa (art. 23), a diferencia de las que siguen el modelo parlamentario, establece la incompatibilidad entre la condición de miembro del Gobierno y el mandato parlamentario— recuperar su escaño en la Cámara correspondiente, una vez finalizada su actividad ministerial como miembro del Gobierno. Este proyecto de revisión, que de haberse llevado a cabo hubiese supuesto un paso de orientación parlamentaria en la evolución institucional de la V República, fue retirado por su propio promotor, el Presidente Giscard, antes de su votación en el Congreso, ante la falta de una amplia mayoría para su aprobación; y también debido a las divergencias que había originado en el seno de la propia mayoría presidencial (27).

Desde el punto de vista de la evolución constitucional de la V República, las revisiones del periodo giscardiano (1974-1981) se limitan a introducir leves correcciones de carácter técnico en el caso de la previsión del fallecimiento o impedimento de los candidatos presidenciales (art. 7) y de mayor alcance político en el de la ampliación a los parlamentarios de la posibilidad de plantear ante el Consejo Constitucional la inconstitucionalidad de las leyes. Pero en ningún caso tales revisiones comportan modificaciones sustanciales de la estructura institucional de la V República; a diferencia de las revisiones del periodo gaullista; en particular, la de 1962 sobre la elección presidencial así como también la frustrada de 1969. Pude afirmarse, para

(26) Alocución presidencial ante el Consejo Constitucional (8 de noviembre de 1977).

(27) Fue aprobada, en tercera lectura, por la Asamblea Nacional (17 de octubre de 1974) por una mayoría muy apretada: 237 votos a favor, frente a 223 en contra, lo que aconsejó su retirada por el propio Presidente, promotor de esta iniciativa. No obstante, esta misma propuesta fue recuperada más de treinta años después, incorporándola a la revisión constitucional de julio de 2008.

concluir, que el periodo giscardiano se caracteriza por la *continuidad reformadora*, en sintonía con la propia personalidad política de V. Giscard d'Estaing, el hombre del *oui, mais* ...que además de un llamativo slogan político-publicitario de los años setenta servía también para definir su posición política en relación con el gaullismo.

3. *La ausencia de cambios constitucionales durante el primer mandato presidencial de F. Mitterrand (1981-1988)*

El relevo presidencial en 1981, con el acceso a la jefatura del Estado de F. Mitterrand, abre un nuevo periodo político en la evolución de la V República; no sólo en términos de alternancia en el ejecutivo y en la mayoría parlamentaria sino también, lo que para nosotros tiene especial interés a los efectos del trabajo que nos ocupa, por las expectativas de cambios que auguraba, en particular en el plano constitucional. Recuérdese que el Presidente de la República tiene un protagonismo central en la revisión constitucional, tanto al ejercer la iniciativa como al conducir el proceso y marcar, en definitiva, la orientación de la revisión. Hay que tener presente, además, que el relevo presidencial de 1981 se hizo, más que en ninguna otra ocasión, bajo la bandera del *cambio* —el *cambio tranquilo* fue el slogan electoral— y que este objetivo era el que aglutinaba a la amplia mayoría presidencial y parlamentaria surgida de las urnas. Ello auguraba importantes cambios, incluidos los que pudieran producirse en el plano constitucional, que la favorable correlación de fuerzas en las instituciones hacía posible.

Sin embargo, estas expectativas de cambios constitucionales no se vieron corroboradas por los hechos como lo atestigua el prolongado periodo de más de una década (1981-1992) transcurrido, bajo la presidencia de Mitterrand, sin que se produjese revisión constitucional alguna. Resulta paradójicamente llamativa esta ausencia de cambios constitucionales durante los once primeros años del mandato presidencial de F. Mitterrand si se tiene en cuenta que éste había mantenido posiciones radicalmente críticas con el sistema institucional de la V República (28). Habrá que esperar a los años finales de su segundo mandato presidencial para ver aprobadas, en 1993, dos revisiones constitucionales, relativas a la reforma del Consejo Superior de la Magistratura y creación del Tribunal de Justicia de la República y al derecho

(28) Vid. la obra de F. MITTERRAND, cuyo título no puede ser más expresivo: *Le coup d'Etat permanent*, Plon, Paris, 1964. Asimismo, J.-C. COLLIARD: «F. Mitterrand et la Constitution de la V République», *Revue Politique et Parlementaire*, n.º 1048, 2008, pág. 35 y ss.

de asilo respectivamente (de las que nos ocuparemos más adelante). Poco antes se había aprobado otra revisión constitucional, que en este caso venía impuesta en buena medida por la firma del Tratado de Maastricht que daba nacimiento a la Unión Europea (29).

Un dato que interesa reseñar en este periodo es la aparición, por primera vez, de un fenómeno nuevo: la *cohabitación* que, a pesar de algunos augurios, no bloqueó las relaciones institucionales Presidente-Primer Ministro-Asamblea Nacional ni tampoco, lo que para nosotros tiene mayor interés a los efectos del trabajo que nos ocupa, impediría la realización de nuevas revisiones constitucionales. Prueba de ello es que las ya aludidas dos revisiones de 1993 se realizaron durante la segunda *cohabitación* Mitterrand-Balladur (1993-1995) (la primera, Mitterrand-Chirac tuvo lugar en 1986-1988) (30). Y, por el contrario, durante los dos quinquenios (1981-1986 y 1988-1993) en que el Presidente de la República, el Gobierno y la mayoría parlamentaria compartían el mismo signo político, no se realizaron revisiones constitucionales; salvo la ya indicada relativa a la Unión Europea que, como ya se ha señalado, venía impuesta en buena medida por la firma del Tratado de Maastricht.

Es preciso hacer referencia, por último, a algunos proyectos de revisión que, si bien no llegaron a tener vigencia efectiva, sin embargo pueden servir para aportar elementos indicativos sobre la orientación constitucional de este periodo. En este sentido, cabe mencionar la propuesta, en 1984, a iniciativa del Presidente de la República, F. Mitterrand, de revisión del art. 11 para ampliar el campo del referéndum a un supuesto nuevo —las garantías fundamentales de las libertades públicas— a añadir a los ya existentes en su redacción originaria —organización de los poderes públicos y autorización para la ratificación de algunos Tratados—. La exposición de motivos de este proyecto de ley constitucional justificaba la necesidad de esta revisión en la conveniencia de que la ciudadanía pudiera pronunciarse directamente, a través del referéndum, sobre lo que el propio texto calificaba como un «dominio esencial: las grandes cuestiones que conciernen a estos bienes preciosos e inalienables que son las libertades públicas» (31).

(29) Ley Constitucional n.º 92-553, de 25 de junio de 1992 (J.O. de 26.06.1992). Esta revisión constitucional marca el inicio del intenso proceso revisor que se prolonga hasta el momento actual.

(30) Sobre este tema, en particular, *vid.* F. LUCHAIRE y G. CONAC: *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, Paris, 1989.

(31) Anunciada en una Declaración radiotelevisada de F. Mitterrand, el 12 de julio de 1984, fue rechazada en el Senado. El texto de la Declaración presidencial, así como del proyecto de ley constitucional aprobado por el Gobierno (19 de julio de 1984) y los *Rapports* de

Otra de las propuestas de revisión, cinco años más tarde (1989), ya en el segundo mandato presidencial de F. Mitterrand, hacía referencia a lo que en el lenguaje jurídico francés se conoce bajo la denominación de «excepción de inconstitucionalidad» o también «control de constitucionalidad por vía de excepción»; de acuerdo con los términos en que se expresa la propia exposición de motivos de este proyecto de ley constitucional, la introducción de este nuevo mecanismo «abre a toda persona la posibilidad de cuestionar, por vía de excepción, con ocasión de un procedimiento judicial, la constitucionalidad de ciertas disposiciones legislativas, siempre que estas disposiciones atenten a los derechos fundamentales». Ello comportaba la modificación, por adición, de los tres últimos artículos (61, 62 y 63) del Tít. VII, relativo al Consejo Constitucional; modificación que no llegará a tener plasmación en el *Journal Officiel* debido a las diferencias insalvables entre ambas Cámaras en la tramitación parlamentaria de este proyecto de ley constitucional (32). Hay que advertir, no obstante, que esta propuesta de revisión, rechazada en 1989, fue retomada posteriormente, en la última revisión (julio de 2008), e incorporada al texto constitucional en términos muy similares (33).

Por último, una nueva propuesta de revisión que, como las dos anteriores, no llegará a tener acogida en el *Journal Officiel*, será planteada en 1993 (el mismo año en que serán aprobadas las dos revisiones ya mencionadas del periodo Mitterrand). En esta ocasión, el proyecto de ley constitucional, que apenas llegó a ser discutido en la Cámaras, comportaba una amplísima revisión de la Constitución, la más amplia, sin duda, de las planteadas hasta ese momento (34). Su interés radica, ante todo, en ser, tras tres décadas y media

las Comisiones de leyes de la Asamblea Nacional y el Senado, pueden verse en *Les révisions de la Constitution de 1958, op. cit.*, pág. 62.

(32) Anunciada también, al igual que la anterior, mediante Declaración presidencial, en fechas similares, coincidiendo con la fiesta nacional del 14 de julio; aprobado por el Gobierno el proyecto de ley constitucional (28 de marzo de 1990), fue rechazado también por el Senado en junio de 1990. Tanto el texto del proyecto de ley como el *Rapport* de la comisión de leyes del Senado pueden verse en *Les révisions de la Constitution, op. cit.*, pág. 64.

(33) Art. 29 de la Ley Constitucional n.º 2008-724, de 23 de julio de 2008 (J.O. de 24.7.2008), sobre modernización de las instituciones de la V República, introduciendo el nuevo art. 61.1 en la Constitución.

(34) Además del Preámbulo, este proyecto de revisión constitucional «relativo a la organización de los poderes públicos» afectaba nada menos que a treinta y siete disposiciones constitucionales: arts. 1, 2, 4, 5, 11, 13, 16, 19, 23, 24, 25, 28, 34, 35, 36, 43, 43.1, 45, 47.1, 48, 49, 72, 74, 76; arts. 77 a 87 (derogados); art. 81 (nuevo) y art. 82. Tiene interés mencionar las disposiciones afectadas por este proyecto de revisión ya que buena parte de las modificaciones introducidas después en ellas se inspiran en este proyecto. El texto íntegro del mismo, así como la amplia, y esclarecedora, exposición de motivos que la acompaña, pueden verse en *Les révisions de la Constitution, op. cit.*, págs. 66-71.

de experiencia constitucional, el primer proyecto de carácter global y sistemático de reforma institucional de la V República. El proyecto recogía buena parte de las propuestas del *Rapport Vedel**, en el que se abordaba, por primera vez, la cuestión de la revisión constitucional desde una perspectiva de conjunto, lo que no había ocurrido hasta entonces. Aunque en su momento ni siquiera fue objeto de discusión parlamentaria, buena parte de las numerosas y continuadas revisiones realizadas en los tres últimos lustros (1993-2008) tienen su referente precisamente en las propuestas que contenía este texto.

III. LA APERTURA, A PARTIR DE 1992-93, DE UN PROCESO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL CONTINUADO Y DE CARÁCTER GENERAL

A partir de 1992-93, durante el periodo final del segundo mandato presidencial (1988-1995) de F. Mitterrand, se abre un nuevo periodo en el proceso de revisión constitucional que va a prolongarse hasta 2008, coincidiendo con el año en que la V República conmemora una fecha tan simbólica como la de su cincuenta aniversario. Durante estos tres lustros, la Constitución diseñada por C. de Gaulle en 1958, que salvo la ya reseñada revisión de 1962 apenas había sufrido alteraciones importantes, va a experimentar un intenso proceso de revisión continuada que acabará afectando, en diversa medida, a la mayor parte del texto constitucional. Nada menos que diecinueve revisiones constitucionales pueden contabilizarse en este periodo (1992-93 / 2008), a una media de más de una por año (35), frente a las cinco que se realizaron desde 1960 hasta 1992. Si bien no todas tienen el mismo alcance, en conjunto van a suponer una importante transformación del sistema institucional de la V República.

1. *Carácter general del proceso de revisión*

Una primera característica a reseñar de este proceso de revisión constitucional es su carácter general, extendiéndose a la mayor parte del articulado constitucional y, asimismo, a la casi totalidad de los Títulos (con la significativa excepción del III (arts. 20 a 24) relativo al Gobierno, de lo que nos ocuparemos con mayor amplitud más adelante, al tratar sobre este tema). Más

(35) A partir de 1998, las revisiones constitucionales francesas han venido siendo comentadas, con periodicidad anual, por A. J. SÁNCHEZ NAVARRO, en las páginas de *Teoría y Realidad Constitucional*, en la sección «Panorámicas» de esta revista, dedicada a las experiencias constitucionales en otros países.

del 80% de las disposiciones constitucionales se van a ver afectadas por las sucesivas revisiones, bien por modificación del texto originario la mayoría de las veces (algunos artículos serán, además, objeto de repetidas re-revisiones), bien por supresión de artículos (y Títulos enteros) que habían perdido ya vigencia de hecho como es el caso de las disposiciones del originario Título XII (arts. 77-87), relativo a la extinta *Comunidad*; o las disposiciones transitorias del originario Título XV (arts. 90-92) (36); o también por la adición de nuevas disposiciones, a veces agrupadas en nuevos Títulos, para hacer frente a las nuevas situaciones surgidas que carecían de regulación constitucional; así, por ej., el nuevo Título XV (arts. 88.1 a 88.7), dedicado a la *Unión Europea*; o la incorporación al texto constitucional de la nueva regulación sobre *la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno* (nuevo Tít. X: arts. 68.1 a 68.3). Una mención especial merece la *Charte de l'environnement* (2004), incorporada como anexo a la Constitución (37).

Además de llamar la atención sobre la novedad que supone la amplitud de este proceso de revisión constitucional en relación con la pasada experiencia francesa en este terreno, no sólo de la V República sino también de la III y la IV (38), es preciso también contemplar estos cambios constitucionales desde una perspectiva comparada, en relación con la experiencia constitucional de los países de su entorno. A este respecto, cabe constatar que la reciente evolución de la V República francesa se ha desarrollado en sintonía con la de los países vecinos, en los que tanto durante la pasada década como en la actual se ha registrado una activación de los procesos de reformas constitucionales. Tal es el caso, ciñéndonos a los países limítrofes, de la R.F. de Alemania, que a partir de su unificación (1990), ha desarrollado un intenso proceso de reformas constitucionales de forma continuada (39). También Italia, que a partir de la inflexión política que experimenta en la primera mitad de la pasada década, acomete un proceso de reformas constitucionales

(36) En las ediciones actuales (posteriores a 1995) no aparecen estos artículos, siendo necesario recurrir a ediciones anteriores. En lengua española, *vid.* M. DARANAS: *Constituciones Europeas*, Editora Nacional, Madrid, 1980, donde pueden encontrarse, acompañados de interesantes comentarios del autor.

(37) Ley Constitucional n.º 2005-205, de 1 de marzo de 2005 (*Journal Officiel* 2.3.2005).

(38) Sobre la revisión constitucional en Francia en la III y IV Repúblicas, *vid.* Christian RIGAULT: *Le réformisme constitutionnel en France*, La Documentation Française (col. Notes et Etudes Documentaires), París, 2000, págs. 43 y ss. y 64 y ss.

(39) Nada menos que diecisiete leyes de reforma constitucional han sido aprobadas desde 1990 (año en el que se aprueba el *Tratado de la Unión*, que daba forma jurídica a la unificación alemana); la más importante y amplia, la última (2006) sobre la reforma del federalismo.

con el fin de realizar la transición hacia una supuesta II República, aunque con resultados, por el momento, inciertos (40). Asimismo, Bélgica, que en 1993-94 reformula por completo, en clave federal, su sistema constitucional y que, desde esa fecha, prosigue una continuada actividad reformadora. O, finalmente, Suiza, que estrena nueva Constitución en 1999-2000 (41). La única excepción será España, donde tras tres décadas de vida constitucional (1978-2008), el tema de la revisión es tabú (42).

2. *Los distintos ámbitos de la revisión constitucional*

La amplitud de la revisión constitucional llevada a cabo en estos últimos años (1992-2008) obliga a hacer una delimitación de los ámbitos en que se ha desarrollado. En este sentido, cabe distinguir cuatro áreas básicas en la actividad desplegada por el legislador constitucional. En primer lugar, la relativa a los *derechos y libertades*, que en el modelo constitucional de la V República presentan la característica distintiva de no estar agrupados en un Título dedicado específicamente a esta materia, como ocurre en los demás textos constitucionales. Ello da lugar, necesariamente, a una dispersión en su tratamiento constitucional que, como es lógico, tiene también su proyección en la actividad revisora. Hay que advertir, no obstante, de que ésta no ha sido especialmente intensa en esta área, al menos en comparación con otras a las que se hace referencia a continuación; aunque es previsible que en un futuro próximo pase a ser una de las áreas de atención preferente por parte del legislador constitucional (43).

La *Unión Europea* ha sido otro de los temas que, de forma continuada, ha venido centrando la atención del legislador constitucional francés en estos últimos años. Nada menos que siete revisiones constitucionales —en 1992, 1993, 1999, 2003, 2005 y 2008 (dos)— han ido formulando y re-

(40) Quince leyes constitucionales han sido aprobadas durante las dos últimas décadas.

(41) Aprobada el 18 de abril de 1999, entró en vigor el 1 de enero de 2000, habiendo sido modificada desde esa fecha en catorce ocasiones. Un comentario, en lengua española, sobre el nuevo texto constitucional suizo puede verse en R. SÁNCHEZ FERRIZ y M.^a V. GARCÍA SORIANO: *Suiza. Sistema político y Constitución*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, 2002.

(42) Cabe mencionar, en cualquier caso, la única propuesta de reforma realizada hasta la fecha, recogida en el *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución* (marzo de 2006).

(43) *Vid.* al respecto el reciente Informe de S. WEIL, publicado en *La Documentation Française*, Paris, 2009, bajo el título *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, Rapport du Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution.

formulando sucesivamente las complejas relaciones entre la República francesa y la Unión Europea. Si bien es una cuestión que, debido al interés común que suscita en todos los europeos, ha tenido también reflejo en los textos constitucionales de otros países de nuestro entorno, llama la atención en el caso de Francia la reiterada sucesión de revisiones constitucionales, lo que revela la especial preocupación que esta cuestión suscita en el legislador constitucional francés (44).

La *descentralización* es otra de las materias que también ha sido objeto del proceso de revisión constitucional durante los últimos años. Tiene especial interés esta cuestión debido a la novedad que supone la constitucionalización de las autonomías regionales en un país como Francia, que históricamente ha representado el modelo típico de Estado unitario centralizado. En este caso, la característica distintiva es que no se trata de revisar algo ya existente en el modelo constitucional de la V República sino de introducir, a través de la revisión constitucional (45), un elemento nuevo e inédito en el modelo de organización territorial de la República. A este respecto, y advirtiéndolo que debido a las obligadas limitaciones de espacio en estas líneas no es posible dedicar la debida atención a las novedades introducidas en esta materia por la revisión constitucional que comentamos, sí es preciso hacer una breve referencia a algunos de los aspectos más significativos.

En este sentido, hay que reseñar el importante cambio que experimenta el Título (XII) dedicado a las *Colectividades Territoriales*, cuyas disposiciones van a ser objeto de una amplia reescritura (arts. 72, 73 y 74), además de la adición de otras nuevas (arts. 72.1, 72.2, 72.3, 72.4). Cabe mencionar, entre las novedades introducidas, la constitucionalización expresa de las regiones, hasta entonces contempladas solamente en el plano legislativo por la ley de descentralización (1982) así como la cobertura constitucional para que éstas puedan adoptar en su ámbito competencial las decisiones que mejor puedan ser desempeñadas a su nivel e, incluso, la posibilidad de derogar temporalmente y a título experimental, en las condiciones previstas por la ley orgánica, disposiciones legislativas o reglamentarias relativas a su propio ámbito competencial (art. 72). Por otra parte, en el terreno de la participación ciudadana, se reconoce constitucionalmente a los electores de las colectividades territoriales la posibilidad de ejercer el derecho de petición, de-

(44) Este tema ha sido objeto de un tratamiento específico más amplio en mi reciente trabajo «La Unión Europea y el proceso de revisión constitucional en Francia (1992-2008)», *Revista de Derecho Político*, n.ºs 75-76, 2009, págs. 407-452.

(45) Ley Constitucional n.º 2003-276, de 28 de marzo de 2003, sobre organización descentralizada de la República (*Journal Officiel* de 29.3.2003).

mandando la inclusión en el orden del día del correspondiente órgano representativo de una cuestión relativa a su competencia (de la colectividad territorial); así como la posibilidad de someter a referéndum de los electores en su propio ámbito territorial, en el marco previsto en la ley orgánica, las cuestiones de su competencia. Se contempla también la posibilidad de consultar a los electores para modificar su organización o, incluso, para modificar los límites de las demarcaciones territoriales (art. 72.1).

Por último, se prevé una cierta autonomía financiera de las colectividades territoriales mediante la participación en el rendimiento de los impuestos, reservando a una ley orgánica la determinación de las condiciones en las que las colectividades territoriales perciban los ingresos fiscales. Se prevé, asimismo, que las transferencias de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales vayan acompañadas de la atribución a éstas de los recursos económicos necesarios, haciendo finalmente una referencia expresa a los dispositivos de compensación, que deberá fijar la ley, destinados a favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales (art. 72-2). La revisión constitucional relativa a las *Colectividades Territoriales* (Tít. XII) se cierra con una serie de disposiciones específicas (arts. 72-3, 72-4, 73, 74 y 74-1) sobre los *Territorios de Ultramar*; que a pesar de estar englobados en el texto constitucional bajo la denominación común de *Colectividades Territoriales*, presentan una problemática propia muy específica, no coincidente con la de las regiones ubicadas en el hexágono francés.

Finalmente, la revisión constitucional se ocupa extensamente de las *reformas institucionales* que serán, con diferencia, el área en la que la intervención del legislador constitucional ha sido mayor. No es ajeno a este mayor peso de los factores institucionales en el proceso de revisión el hecho de que el modelo constitucional francés de la V República sea de carácter predominantemente orgánico, resultando lógico, en consecuencia, que las revisiones constitucionales se ocupen preferentemente de cuestiones institucionales. Dado el elevado número de revisiones sobre esta materia y la amplitud de las mismas, vamos a centrar nuestro estudio en el examen de las *reformas institucionales* derivadas del proceso de *revisión constitucional* desarrollado durante estos últimos años; y, más concretamente, las relacionadas con la *Presidencia de la República, el Gobierno y el Parlamento* (46).

(46) Limitamos voluntariamente el objeto de nuestro estudio a estas tres instancias, excluyendo deliberadamente a las instancias judiciales y al Consejo Constitucional (que también han experimentado importantes reformas) salvo en aquellos aspectos que tengan relación directa con las anteriores. Ello resulta obligado por razones de espacio ya que, de lo contrario, la extensión de este trabajo se alargaría desmesuradamente.

IV. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL ACTUAL PROCESO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL (1993-2008). LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La reforma institucional llevada a cabo en el curso del continuado proceso de revisión constitucional que ha venido desarrollándose en Francia desde la primera mitad de la pasada década se extiende, con carácter general, al conjunto del sistema institucional de la V República. Todas las instituciones que lo integran se van a ver afectadas, en mayor o menor medida según los casos, por la intensa actividad revisora desplegada por el legislador constitucional a través de las sucesivas leyes constitucionales —diecinueve entre 1992 y 2008— aprobadas durante este periodo. Puede afirmarse que la organización institucional de la V República ha experimentado en los últimos años una amplia remodelación que contrasta con los escasos cambios producidos hasta la pasada década de los noventa (con la excepción de la revisión de 1962) y que, en el momento actual, cuando acaba de cumplirse el cincuenta aniversario de su nacimiento, es un proceso que no está aún cerrado definitivamente.

Es preciso puntualizar, no obstante, que la amplitud de la remodelación institucional operada como consecuencia de las reiteradas revisiones constitucionales realizadas durante este último periodo no ha supuesto una alteración de la arquitectura institucional de la V República. Esta sigue manteniendo, al menos por lo que se refiere a sus elementos estructurales básicos, el esquema institucional que la caracterizaba en el momento de su fundación, en 1958 (47). A salvo de lo que nos depare la evolución constitucional en los próximos años, no cabe deducir, a día de hoy, de la experiencia constitucional reciente que los cambios en este terreno que tan profusamente vienen sucediéndose nos encaminen hacia un nuevo modelo —VI República— cuyo perfil constitucional dista aún mucho de estar definido (48).

Dada la amplitud de las reformas institucionales que, como ya se ha indicado, abarcan todas las instituciones de la V República y, asimismo, el elevado número de revisiones constitucionales realizadas, resulta obligado, aunque sólo sea a efectos expositivos, examinar la evolución que ha seguido cada institución al compás de las sucesivas revisiones (49). Sin olvidar la in-

(47) Sobre este tema, *vid.* el número monográfico dedicado a «La V.^a République. Permanence et mutations», *Cahiers Françaises*, n.º 300, 2001.

(48) *Vid.* H. ROUSSILLON: «Le mythe de la “VI République”», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 52, 2002, pág. 707 y ss.

(49) Es preciso advertir que, debido precisamente a la amplitud de las reformas institucionales derivadas de las numerosas revisiones (nada menos que diecinueve entre 1992 y 2008) vamos a ceñirnos en este trabajo a examinar las relativas a las instancias específica-

terrelación que todas tienen entre sí y que dan unidad al sistema institucional en su conjunto, tal será el método utilizado en el examen que se realiza a continuación sobre las reformas institucionales en la V República francesa.

1. *La institución presidencial en la V República*

La posición central que ocupa la Presidencia de la República en el sistema institucional de la V República (50) hace que las modificaciones que pueda experimentar en su configuración constitucional tengan, en todo caso, especial relevancia. Este cualificado carácter de la institución presidencial no ha impedido, sin embargo, que haya sido objeto desde los primeros momentos de sucesivas revisiones constitucionales. Así, el Título II (arts. 5-19) que agrupa las disposiciones relativas a la institución presidencial, se ha visto afectado nada menos que por seis revisiones constitucionales distintas (51), a consecuencia de las cuales han resultado modificadas, en diversa medida, nueve de las quince disposiciones constitucionales (el 60% en términos cuantitativos) dedicadas a la Presidencia de la República. Estos datos numéricos son indicativos de la atención que el legislador constitucional ha dedicado a esta institución.

Como ya se ha indicado anteriormente (ver *supra*) la institución presidencial se vio afectada inicialmente de forma decisiva por la revisión constitucional de 1962 (*le grand tournant*), impulsada por el propio fundador de la V República, C. de Gaulle, mediante la introducción de la elección directa por sufragio universal del Presidente de la República. Ello suponía una reconfiguración sustancial de la institución presidencial, reforzando los rasgos presidencialistas del sistema institucional de la V República. Con posterioridad a esta reforma tuvo lugar, bajo la presidencia de V. Giscard d'Estaing y

mente *políticas* del sistema institucional de la V República: la Presidencia de la República, el Gobierno y el Parlamento. Otras instancias, tales como las relativas a la autoridad judicial, el Consejo de la Magistratura o el Consejo Constitucional, que también han sido objeto de importantes reformas serán estudiadas en otro trabajo específicamente dedicado a ellas.

(50) Sobre el papel de la institución presidencial en la evolución de la V República *vid.*, entre otros, Bernard CHANTEBOUT: *Droit Constitutionnel*, Sirey, Paris, 2006; en particular, el Capítulo «Le Président dans la pratique de la V.^a République», pág. 451 y ss. *Vid.*, asimismo, J.L. QUERMONNE: «Le Président de la République: quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics?», *Cahiers Françaises*, n.º 332, 2006, pág. 3 y ss.

(51) En 1962, 1976, 1995, 2000, 2003 y 2008. Esta secuencia temporal continuada (tan sólo en la década de los ochenta, en la que no se produce revisión constitucional alguna, no hay tampoco ninguna que afecte a la Presidencia) da cuenta de la atención constante que el legislador constitucional francés ha dedicado a la institución presidencial.

tras la experiencia de la muerte prematura del presidente G. Pompidou (1974), otra revisión constitucional, de alcance más reducido, que se limitaba a prever el aplazamiento de las elecciones presidenciales en caso de muerte o impedimento de uno de los candidatos (art. 7).

En el marco del continuado proceso de revisión constitucional que se abre a partir de la anterior década, la institución presidencial va a ser objeto de sucesivas modificaciones que inciden, en diversa medida, en su configuración constitucional. Tanto el anterior Presidente, J. Chirac, tres de cuyas revisiones (1995, 2000 y 2003) comportan modificaciones de las disposiciones relativas a la institución presidencial, como el actual, N. Sarkozy, en su reciente y muy amplia revisión de 2008, se han ocupado de esta institución en las reformas que han impulsado. Llama la atención, sin embargo, la inexistencia de medidas al respecto bajo el doble mandato de F. Mitterrand, a pesar de haber sido, con anterioridad a su acceso a la Presidencia, el crítico más feroz de la configuración de la institución presidencial en el sistema institucional de la V República (52).

2. *Los cambios introducidos durante los mandatos presidenciales de J. Chirac*

2.1. *La ampliación de la iniciativa presidencial en la convocatoria de referéndum (1995)*

Entre las distintas modificaciones introducidas por las tres revisiones efectuadas bajo el periodo presidencial de J. Chirac (1995-2007), dos son las que merecen mayor atención. La primera de ellas, por orden cronológico (1995) (53), supone una apreciable ampliación del ámbito de la iniciativa presidencial en materia de convocatoria de referéndum; además de las amplias facultades que ya tenía atribuidas en este terreno el Presidente de la República, que se extendían a «todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o a la ratificación de un Tratado que pueda afectar al funcionamiento de las instituciones» (art. 11), se añaden ahora, tras esta revisión constitucional (la primera del mandato presidencial de J. Chirac), otras nuevas, de contornos muy imprecisos, tales como «las reformas relati-

(52) Vid. F. MITTERRAND: *Le coup d'Etat permanent*, Plon, Paris, 1964. Asimismo, vid. J.-C. COLLIARD: «François Mitterrand et la Constitution de la V.^e République», *Revue Politique et Parlementaire*, n.º 1048, 2008, pág. 35 y ss.

(53) Ley Constitucional n.º 95-880, de 4 de agosto de 1995 (*Journal Officiel* 5.8.1995).

vas a la política económica o social de la nación y a los servicios públicos que la desarrollen».

Es preciso llamar la atención sobre la indeterminación del supuesto referendario —«las reformas relativas a la política económica o social de la nación»— y, consiguientemente, del nuevo ámbito competencial presidencial que, en la práctica, supone una ampliación sin límites claros de las facultades presidenciales para la convocatoria del referéndum (54). La no convocatoria de ningún referéndum, hasta el momento, basándose en el nuevo supuesto introducido por esta revisión constitucional (1995), impide hacer una evaluación sobre los efectos que podrían derivarse de su aplicación en la práctica. En cualquier caso, se trata de la introducción de un nuevo elemento que comporta una sensible ampliación del ámbito de los ya extensos poderes presidenciales que incide en la configuración de la institución presidencial.

2.2. *El establecimiento del quinquenato presidencial (2000)*

La otra modificación importante relativa a la institución presidencial hace referencia a la introducción del *quinquenato* (55), en sustitución del *septenato* que había sido la duración tradicional del mandato presidencial desde la instauración de la III República (mantenido después durante la IV y V Repúblicas). Si bien esta revisión se ciñe a la reducción en dos años de la duración del mandato presidencial sin afectar a los poderes del Presidente de la República, no por ello deja de incidir en la configuración de la institución presidencial; en particular, por lo que se refiere a su relación con otras instancias del sistema institucional; y muy especialmente con la Asamblea Nacional, cuya duración del mandato parlamentario se hace coincidir, tras esta revisión, con el del Presidente de la República.

Aunque es una revisión constitucional que se realiza en el año 2000, es preciso indicar que ya había sido propuesta casi tres décadas antes (1973), bajo el mandato del segundo Presidente de la República, G. Pompidou. Hay que reseñar al respecto que tanto el texto de la ley constitucional aprobada en 2000 como, asimismo, la exposición de motivos en la que se precisan las

(54) Para un comentario más amplio sobre esta cuestión, que es el punto central de la revisión de 1995, y sobre el conjunto de esta revisión, *vid.* mi artículo «La reforma constitucional de J. Chirac», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 47, 1996, págs. 157-190.

(55) Ley Constitucional n.º 2000-964, de 2 de octubre de 2000, relativa a la duración del mandato del Presidente de la República (*Journal Officiel* 3.10.2000). Sobre el *quinquenato*, *vid.* el número especial dedicado a este tema en la *Revue de Droit Public*, n.º 4, 2000, págs. 953-1035.

razones que justifican la realización de esta revisión constitucional, reproducen en su integridad los mismos términos de la proyectada, y frustrada, propuesta de revisión constitucional impulsada por G. Pompidou en 1993 (56). Ninguna otra revisión de las numerosas realizadas a lo largo del medio siglo de vida constitucional de la V República presenta esta inusual característica de ser recuperada, en los mismos términos, casi tres décadas después (1973-2000); lo que indica que no se trata de un mero episodio coyuntural, como ocurre con otras revisiones, sino de una constante estructural en la evolución institucional de la V República.

Un rasgo distintivo de esta revisión constitucional es su realización mediante referéndum; dato que tiene especial relevancia si se tiene en cuenta que éste podía haber sido evitado, al tener la revisión su origen en una iniciativa presidencial (de acuerdo con el art. 89 Constitución). El Presidente J. Chirac optó, sin embargo, por someterla a referéndum con el discutible argumento de que tratándose de una institución clave de la V República, elegida por sufragio universal directo, no debería hurtarse al conjunto del electorado la oportunidad de poder pronunciarse directamente al respecto (57). La celebración de este referéndum, no obligatorio y que obedecía más que nada a la necesidad de una autolegitimación presidencial, se saldó con una participación sorprendentemente baja (no llegó siquiera a un tercio del electorado) (58) que, sin duda, va a dejar sentir sus efectos ante la eventual utilización del método referendario en próximas revisiones constitucionales.

Tan sólo un mandato presidencial —el anterior y último de J. Chirac (2002-2007)— que en esta ocasión ha coincidido temporalmente, por primera vez, con los cinco años del mandato parlamentario de la Asamblea Nacional, se ha completado hasta el momento presente. Ello impide hacer una evaluación fundada de las repercusiones que en las relaciones institucionales —especialmente entre el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y el Gobierno— puede tener la instauración del *quinquennato* presidencial. Puede avanzarse, en cualquier caso, que aunque la modificación del periodo del mandato presidencial no suponga, por sí misma, modificación alguna de

(56) El texto coincidente, tanto de las exposiciones de motivos como de los proyectos de ley constitucional de 1973 y 2000, impulsados por los Presidentes Pompidou y Chirac, pueden verse en *Les révisions de la Constitution, op. cit.*, págs. 44-45.

(57) Alocución radiotelevisada del Presidente de la República, Jacques Chirac, el 9 de julio 2000. Un extracto de la misma, conteniendo el núcleo argumental, puede verse en *Les révisions de la Constitution, op. cit.*, pág. 44.

(58) Sobre un censo electoral de 39.941.192 electores, tan sólo acudieron a las urnas 12.058.688 votantes, lo que supone el 30% del electorado. Se trata del porcentaje más bajo de toda la historia de la V República.

los poderes presidenciales, sí es previsible que pueda tener en lo sucesivo una incidencia no desdeñable en las relaciones interinstitucionales de la V República.

2.3. *Otras modificaciones constitucionales*

Además de estos dos importantes cambios constitucionales relativos a la reducción del periodo del mandato presidencial (art. 6) y a la ampliación de los poderes presidenciales en la convocatoria de referéndum (art. 11), las revisiones efectuadas durante el periodo *chiraquiano* (1995-2007) se proyectan también sobre otras disposiciones constitucionales relativas a la institución presidencial, aunque se trata de modificaciones de menor entidad que apenas afectan a su configuración institucional. Así, por ej., la supresión de la referencia a «la observancia de los acuerdos de la Comunidad por parte del Presidente de la República (art. 5) al haber desaparecido la Comunidad y las disposiciones en que ésta era objeto de constitucionalización (art. 1). Asimismo, y en consonancia con la instauración de «la sesión parlamentaria ordinaria única» (en la revisión constitucional de 1995) se elimina la referencia a «los periodos de sesiones ordinarias» (aunque esta modificación no afecta a la institución presidencial, se menciona por estar ubicada dentro de las disposiciones del Título I (art. 12) relativas al Presidente de la República).

Consideraciones similares cabe hacer sobre las modificaciones introducidas en el segundo mandato presidencial de J. Chirac en los arts. 7 y 13 (59). En el primero de ellos (art. 7), relativo a la elección presidencial, se establece que la segunda vuelta de estas elecciones tendrá lugar el *decimocuarto día* tras la celebración de la primera vuelta, en vez de «el segundo domingo consecutivo», previendo la posibilidad de que éstas puedan tener lugar no sólo en domingo, como ha venido siendo habitual hasta ahora, sino también cualquier otro día de la semana. Por su parte, las modificaciones introducidas en el artículo 13 se limitan a incluir entre los nombramientos que efectúa el Consejo de Ministros (presidido por el Presidente de la República, de acuerdo con el art. 9) a «los representantes del Estado en la colectividades de ultramar regidas por el 74 y en Nueva Caledonia» (60).

(59) Ley Constitucional n.º 2003-276, de 28 de marzo de 2003. (*Journal Officiel* 29.3.2003). Aunque esta revisión constitucional gira en torno a la descentralización, colateralmente afectó a las dos disposiciones reseñadas (arts. 7 y 13) relativas a la Presidencia de la República.

(60) Disposiciones modificadas, a su vez, por la Ley Constitucional n.º 2003-276, de 28 de marzo de 2003. Si bien se mencionan estas ligeras modificaciones de las disposiciones re-

3. *Las reformas sobre la institución presidencial impulsadas por N. Sarkozy (2008)*

Mayor trascendencia va a tener la última y más reciente (julio 2008) de las revisiones constitucionales, impulsada por el actual Presidente, N. Sarkozy (61), que afecta a seis de las quince disposiciones constitucionales del Título I (arts. 5-19) relativas a la institución presidencial y que va a comportar cambios que, sin alterar en lo fundamental la configuración institucional presidencial, sí introduce elementos nuevos dignos de ser reseñados. Interesa puntualizar que tres de las disposiciones afectadas por esta última revisión de 2008 (arts. 6, 11 y 13) habían sido ya objeto de revisión en el periodo anterior, bajo el mandato presidencial de J. Chirac (1995-2007), lo que pone de relieve la fuerza del impulso revisor que vive la V República en este último periodo. Las otras tres disposiciones constitucionales (arts. 16, 17 y 18) afectadas por esta última revisión lo serán por primera vez.

3.1. *La limitación de los mandatos presidenciales*

La duración del mandato presidencial (art. 6), que como ya se ha visto (ver *supra*) fue objeto de una revisión constitucional en 2000 para implantar el *quinquenato*, lo será de nuevo en 2008 para establecer ahora un límite temporal máximo de dos mandatos consecutivos (diez años en total) en el ejercicio del cargo presidencial. Es preciso recordar que, salvo V. Giscard d'Estaing (1974-1981) y G. Pompidou (1969-1974) por fallecimiento prematuro, los tres restantes Presidentes de la V República —C. de Gaulle (1958-1969), F. Mitterrand (1981-1995) y J. Chirac (1995-2007)— han superado todos ellos la década que ahora se establece como límite en la duración del mandato presidencial.

señadas ya que se encuentran ubicadas en el Título I, relativo a la Presidencia de la República, es preciso puntualizar que ninguna de ellas (arts. 7 y 13) como, asimismo, también las dos reseñadas anteriormente (arts. 5 y 12), tienen incidencia apreciable en la configuración de la institución presidencial.

(61) *Vid.* R. GHEVONTIAN: «La revisión de la Constitution et le Président de la République», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pág. 119 y ss.

3.2. *El referéndum: ampliación de la iniciativa presidencial a la política medioambiental e introducción de la iniciativa parlamentaria (art. 11)*

La disposición relativa a la convocatoria de referéndum por el Presidente de la República (art. 11), una de las más emblemáticas de la Constitución de la V República, va a experimentar también importantes modificaciones, a añadir a las que ya había tenido en la anterior revisión de 1995, por la que se ampliaba el ámbito de los poderes presidenciales para convocar referendos (ver *supra*). Ahora se vuelve a ampliar de nuevo este ámbito extendiéndole también a la política *medioambiental*. Ello no es sino un reflejo de la preocupación creciente en nuestras actuales sociedades por las cuestiones medioambientales, acreedoras de una referencia específica junto a las de índole económica y social (ya introducidas en la revisión constitucional de 1995). Asimismo, esta introducción de una referencia específica a la política medioambiental refuerza la sintonía con la precedente revisión por la que se constitucionalizaba la *Charte de l'environnement* (62).

Pero más que la ampliación del ámbito referendario presidencial a las cuestiones medioambientales, la auténtica novedad que es preciso subrayar en la revisión de la disposición constitucional que nos ocupa es la posibilidad que abre a la iniciativa parlamentaria en la organización de un referéndum (63), no sólo sobre esta cuestión sino también sobre todos los supuestos ya contemplados en el art. 11: organización de los poderes públicos, reformas relativas a la política económica, social y medioambiental y Tratados que puedan afectar al funcionamiento de las instituciones. Si bien entra dentro de la normalidad el porcentaje de parlamentarios requeridos —cifrado en «un quinto de los miembros del Parlamento»— para poder ejercer la iniciativa referendaria, llama la atención el elevado porcentaje exigido —un décimo del electorado— (64) para que la iniciativa pueda seguir adelante. La ley constitucional remite a una ley orgánica para determinar las condiciones de presentación de la proposición de ley por parte del Parlamento así como el preceptivo control por parte del Consejo Constitucional.

(62) Sobre este nuevo anexo constitucional, *vid.* A. CAPITANI: «La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 63, 2005, pág. 493 y ss.

(63) Sobre esta nueva modalidad de referéndum, *vid.* S. DIEMERT: «Le referéndum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pág. 55 y ss.

(64) Teniendo en cuenta que el censo electoral francés sobrepasa los cuarenta millones de electores, sería necesario recoger más de cuatro millones de firmas debidamente acreditadas.

3.3. *Los nombramientos presidenciales*

Los poderes presidenciales se ven afectados también en materia de nombramientos de cargos públicos (*pouvoir de nomination*). A este respecto, se prevé (nuevo párrafo introducido en el art. 13) que una ley orgánica determine los nuevos cargos cuyo nombramiento por el Presidente de la República requiera un dictamen (*avis*) previo de la comisión permanente competente de cada Asamblea. Tales nombramientos no podrán ser realizados por el Presidente si «la suma de los votos negativos en cada comisión representa al menos las tres quintas partes de los sufragios emitidos en las dos comisiones». De esta forma, el poder presidencial experimenta una cierta corrección parlamentaria que contribuye al reequilibrio institucional del sistema de la V República. A reseñar también que sean las dos Cámaras —Asamblea Nacional y Senado— las que intervienen en esta redefinición de las relaciones presidencial-parlamentarias, evitando así reincidir en la frecuente marginación del Senado en las relaciones institucionales.

3.4. *La intervención parlamentaria en el control de los poderes excepcionales del Presidente (art. 16)*

Otras tres disposiciones más relativas a la institución presidencial se verán afectadas también por esta última revisión de 2008; en este caso por primera vez ya que, a diferencia de las reseñadas en los párrafos precedentes, no habían experimentado modificación alguna en el texto originario de 1958. La primera, y más importante de todas ellas, se refiere precisamente al polémico art. 16, relativo a los poderes excepcionales del Presidente de la República (65). Como es sabido, esta controvertida disposición constitucional habilita al Presidente a tomar «las medidas exigidas por las circunstancias» para hacer frente a una situación excepcional que impida el funcionamiento normal de los poderes constitucionales. Pues bien, manteniendo la redacción originaria del texto en su integridad, se añade un nuevo párrafo que introduce un cierto control parlamentario sobre el Presidente ante las situaciones de excepcionalidad.

En efecto, el nuevo párrafo introducido (último del art. 16) prevé la intervención, a los treinta días de ejercicio de los poderes excepcionales, de los presidentes de las Cámaras parlamentarias o de sesenta diputados o senado-

(65) Sobre esta disposición constitucional, una de las más polémicas de la Constitución de la V República, *vid.* M. VOISSET: *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, LGDJ, Paris, 1969.

res, instando al Consejo Constitucional a que compruebe y verifique si las condiciones que han dado lugar a la situación de excepcionalidad siguen dándose al cabo del referido plazo de treinta días. Asimismo, se prevé que el Consejo Constitucional intervenga de pleno derecho, transcurridos sesenta días de ejercicio de los poderes excepcionales por el Presidente de la República, evaluando si persisten las circunstancias que dieron lugar a la situación de excepcionalidad. Ello supone un control de los poderes presidenciales por la máxima autoridad constitucional —Consejo Constitucional— que puede ser activado por las Cámaras parlamentarias a través de sus respectivos presidentes o de sesenta diputados o senadores, en un plazo temporal razonable.

3.5. *El derecho de gracia y los mensajes a las Cámaras parlamentarias*

Por último, la revisión que comentamos (2008) afecta ligeramente a dos disposiciones relativas a la institución presidencial que tampoco habían sido objeto de modificación alguna. La nueva redacción del art. 17, referente al derecho de gracia, puntualiza que éste es ejercido por el Presidente de la República «a título individual». Por otra parte, la disposición relativa a la comunicación del Presidente de la República con las Cámaras parlamentarias a través de mensajes (art. 18), añade al supuesto originario otro nuevo que contempla la posibilidad de que el Presidente comparezca directamente, haciendo uso de la palabra «ante el Parlamento reunido en Congreso a estos efectos». Se prevé, asimismo, que esta intervención del Presidente pueda dar lugar, sin su presencia, a un debate sobre la misma, aunque no pueda ser objeto de votación alguna.

4. *El Estatuto penal del Presidente de la República*

Aunque ubicado en el texto constitucional fuera del Título II, relativo al Presidente de la República, el *status* penal de éste, del que se ocupa el Título IX (arts. 67 y 68), va a experimentar cambios importantes. Ello incide de forma apreciable en la reconfiguración de la institución presidencial, particularmente en un aspecto no desdeñable como es el de las eventuales responsabilidades penales de la más alta autoridad del Estado; cuestión ésta que en los últimos años ha sido objeto de especial atención y de controversia en la opinión pública francesa (66).

(66) En particular, en relación con el anterior Presidente de la República, J. Chirac, y los

En su redacción originaria, la Constitución de 1958 dedicaba al tema un breve párrafo del art. 69 (el otro párrafo de este mismo artículo estaba dedicado a la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno). De acuerdo con esta disposición constitucional, al Presidente de la República no se le podía exigir responsabilidad penal por «los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, salvo en caso de alta traición». La acusación, en tal caso, debía realizarse por ambas Cámaras por mayoría absoluta y, en ese supuesto, el Presidente sería juzgado por el Alto Tribunal de Justicia; instancia esta última instituida directamente por el art. 67, en su redacción originaria, que le configura con carácter netamente parlamentario por lo que se refiere a su composición, integrada «por miembros elegidos en su seno y en igual número por la Asamblea Nacional y el Senado después de cada renovación total o parcial de la Cámaras» (art. 67). Una ley orgánica, de acuerdo con las previsiones de esta misma disposición, determinará el número de integrantes —24 titulares y 12 suplentes—, normas de funcionamiento y procedimiento (67).

Esta sumaria regulación inicial de las responsabilidades penales del Presidente de la República se ha mantenido en los términos originarios reseñados hasta la última de las revisiones constitucionales impulsada por el anterior Presidente, J. Chirac, pocos meses antes (febrero 2007) de finalizar su mandato. Con anterioridad (1993, bajo el mandato del Presidente F. Mitterrand) hubo una revisión (68) que desgajó del Título IX, ubicándolas en otro Título de nueva creación —Tít. X: arts. 68.1 y 68.2— las responsabilidades penales del Gobierno (cuestión de la que nos ocuparemos más adelante al examinar los cambios relativos al Gobierno) pero que apenas afectó a la institución presidencial. Ésta, sin embargo, sí se va a ver afectada de lleno por la referida revisión de febrero 2007, que introduce cambios sensibles en el *status* penal del Presidente de la República.

La revisión de febrero de 2007 (69) comporta la desaparición del órgano que, hasta ese momento, tenía asignada la función del enjuiciamiento del

presuntos casos de corrupción cuando éste, con anterioridad a su acceso a la jefatura del Estado (1995), se encontraba al frente de la alcaldía de París.

(67) Ordenanza n.º 59-1, de 2 de enero de 1959, aprobando la Ley orgánica sobre el Alto Tribunal de Justicia. El texto originario de esta norma puede verse en M. DUVERGER: *Constitutions et Documents Politiques*, PUF, *op. cit.*, págs. 324-328.

(68) Ley Constitucional n.º 93-952, de 27 de julio de 1993 (*Journal Officiel* 28.7.1993); posteriormente, la revisión constitucional de 1995 introdujo una nueva disposición (art. 68.3), completando este nuevo Título X, para precisar que las disposiciones que le integran (arts. 68.1 y 68.2), «son aplicables a los hechos cometidos antes de su entrada en vigor», en referencia implícita a los hechos en que podía estar implicado el Presidente Chirac.

(69) Ley Constitucional n.º 2007-238, de 23 de febrero de 2007, modificando el Título IX de la Constitución (*Journal Officiel* 24.2.2007).

Presidente —Alto Tribunal de Justicia, instituido por el ya reseñado art. 67, en su redacción originaria—. En su lugar, el enjuiciamiento del Presidente de la República, y en su caso su destitución, le corresponderá al «Parlamento constituido en Alto Tribunal». Este se constituye como tal a propuesta de cualquiera de las Cámaras, exigiéndose para ello mayoría cualificada de dos tercios y presidido, a tal efecto, por el Presidente de la Asamblea Nacional. La decisión sobre la destitución del Presidente de la República deberá ser adoptada, asimismo, por mayoría cualificada de dos tercios del total de los miembros que integran las Cámaras, no admitiéndose delegación de voto.

De acuerdo con la nueva redacción (arts. 67 y 68) introducida por la revisión de 2007 sobre la responsabilidad penal del Presidente de la República, éste no es responsable por los actos realizados en calidad de tal, salvo los supuestos previstos en los arts. 53.2 (que reconoce la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional en los términos previstos en el Tratado (de 18 julio 1998) que le instituye) (70) o en caso de infracción de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato. Fuera de estos supuestos, durante su mandato el Presidente de la República no puede ser objeto de procedimiento judicial alguno. Se precisa, asimismo, que los plazos de prescripción queden suspendidos y que los procedimientos contra el Presidente de la República que no hayan podido llevarse a cabo durante su mandato puedan ser reemprendidos un mes después de que ésta haya concluido su mandato presidencial (71).

V. LA EXCEPCIÓN GUBERNAMENTAL EN LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

1. *La excepción gubernamental ante la revisión constitucional*

El Gobierno, al que la Constitución dedica el Título III (arts. 20-23), mantiene la regulación constitucional originaria en los mismos términos en los que las disposiciones relativas a esta institución fueron redactadas en 1958. Se trata del único pasaje constitucional y de la única institución de la V República que no se ha visto afectada a lo largo de sus cincuenta años de vida por ninguna de las veinticuatro revisiones constitucionales realizadas

(70) Sobre este tema, en particular, *vid.* F. LUCHAIRE: «La Cour penale internationale et la responsabilité du Chef d'État», *Revue de Droit Public*, n.º 2-1999, págs. 457-480.

(71) Es lo que ha ocurrido con el anterior Presidente J. Chirac. Es muy ilustrativa, para comprender mejor los cambios introducidos, la exposición de motivos del referido proyecto de ley constitucional n.º 2007-238; *vid.* *Les révisions de la Constitution*, *op. cit.*, pág. 58.

hasta la fecha. No deja de llamar la atención esta peculiaridad de la instancia gubernamental; sobre todo, teniendo en cuenta que se trata de un elemento clave en el sistema institucional de la V República (72).

A pesar de que en más de una ocasión se ha planteado, en el marco de los numerosos proyectos de revisión que se han venido sucediendo últimamente, la conveniencia de introducir algunas modificaciones en las disposiciones relativas al Gobierno (73), ninguna de ellas ha tenido, hasta el momento, plasmación constitucional efectiva. Ello pone de relieve la particular resistencia constitucional de la instancia gubernamental en la evolución institucional de la V República, en contraste con los abundantes cambios que, sobre todo en los últimos años como producto de las repetidas revisiones constitucionales, han experimentado el resto de las instituciones de la V República.

2. *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*

Junto a las disposiciones del Título III (arts. 20-23) relativas al Gobierno, el texto originario de la Constitución alude también a esta institución, si bien en otro pasaje constitucional distinto —Tít. IX (arts. 67 y 68)—, en el que se regula la responsabilidad penal de sus miembros; con la particularidad de que esta regulación se hacía conjuntamente con la de la responsabilidad penal del Presidente de la República. Si bien los supuestos para enjuiciar al Presidente y a los miembros del Gobierno eran distintos, tanto el procedimiento a seguir como el órgano encargado de hacerlo —Alto Tribunal de Justicia, art. 67— eran comunes. Esta situación va a experimentar cambios sustanciales como consecuencia de la revisión constitucional impulsada por F. Mitterrand en julio 1993, que aunque no afecta formalmente a ninguna de las disposiciones relativas al Gobierno (Tít. III), sin embargo, incide sobre él de forma determinante al proyectar sus efectos sobre un punto especialmente sensible como es la responsabilidad penal de sus miembros.

Esta revisión constitucional (julio 1993), con la que se abre el proceso de reformas institucionales a través de las continuadas revisiones constituciona-

(72) Vid. D. CHAGNOLLAUD y J.-L. QUERMONNE: *Le gouvernement de la France sous la V.^a République*, Fayard, Paris, 1996. Asimismo, el número monográfico 1.23 sobre *Le Gouvernement de la V.^a République*, La Documentation Française (col. Documents d'Etudes).

(73) Tanto el *Rapport Vedel*, ya mencionado, en 1993 (vid. J. MASSOT: «L'exécutif dans le projet de réforme constitutionnelle», *RFDC*, n.º 14, 1993, pág. 249 y ss.), como más recientemente (2007) el *Rapport Balladur* preveían algunas modificaciones constitucionales relativas a la institución gubernamental; este último, en concreto, proponía introducir una prohibición expresa de la acumulación de mandatos de los miembros del Gobierno (art. 23) y una referencia al supuesto de sustitución temporal de un parlamentario cuando éste accede al Gobierno (art. 25).

les que se suceden hasta el momento actual, tuvo su origen en un hecho que conmocionó a la sociedad y a los círculos políticos franceses, como fue el escándalo de la *sangre contaminada* (74). Como consecuencia de ello, se optó por agilizar el procedimiento para exigir responsabilidades penales a los miembros del Gobierno por los eventuales delitos que hubieran podido cometer en el ejercicio de su cargo. Ello hacía necesario regular separadamente el tratamiento penal de los miembros del Gobierno y del Presidente de la República (ver *supra*) que hasta ese momento habían compartido la misma disposición constitucional (art. 68) y la misma instancia judicial (Alto Tribunal de Justicia, art. 67).

De acuerdo con estas premisas, la revisión constitucional que nos ocupa (75) desgaja el originario Título IX, en el que como ya se ha indicado se aludía conjuntamente a las responsabilidades penales del Presidente de la República y de los miembros del Gobierno, creando uno nuevo —Tít. X: arts. 68.1 y 68.2— dedicado específicamente a «la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno». En él se mantiene, en los mismos términos, el principio de la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno por los actos delictivos realizados en el ejercicio de sus funciones (en contraste con el Presidente de la República que, como ya se ha indicado anteriormente, sólo es responsable por el delito de alta traición; ver *supra*).

Se modifica, sin embargo (además de su reubicación en un nuevo Título (X) y artículo (68.1), de nueva creación) la instancia judicial ante la que exigir las responsabilidades penales, instituyendo el *Tribunal de Justicia de la República*, órgano judicial de nueva creación que asumirá las funciones jurisdiccionales en relación con los miembros del Gobierno que hasta ese momento (revisión de julio de 1993) desempeñaba el Alto Tribunal de Justicia. Este último circunscribirá su competencia jurisdiccional exclusivamente al enjuiciamiento de las responsabilidades penales del Presidente de la República por el delito de alta traición (76).

(74) Tuvo lugar a finales de los años ochenta, durante el mandato presidencial de F. Mitterrand siendo Primer Ministro L. Fabius, inyectándose sangre contaminada con virus SIDA a miles de pacientes en los centros hospitalarios públicos. Sobre esta cuestión, vid. J. ROBERT: «Une ténébreuse affaire» y P. AVRIL: «Trois remarques à propos des réquisitions du Ministère public dans l'affaire du sang contaminé», ambos en *Revue de Droit Public*, n.º 2, 1999, págs. 381 y ss. y 395 y ss., en el *Dossier Spécial* dedicado a este tema.

(75) Ley Constitucional n.º 93-952, de 27 de julio de 1993 (*Journal Officiel* 28.7.1993). La introducción del nuevo Título (X), comporta el corrimiento de los Títulos siguientes (a partir del X.º en la antigua numeración), lo que es preciso tener en cuenta para evitar frecuentes errores en la numeración de los Títulos constitucionales.

(76) Hay que advertir, no obstante, que las disposiciones constitucionales relativas al estatuto penal del Presidente de la República serán objeto de una posterior revisión, en 2007,

El nuevo órgano jurisdiccional instituido por la revisión de 1993, bajo la denominación de *Tribunal de Justicia de la República*, tiene una composición de extracción predominantemente parlamentaria; doce de sus quince miembros tienen la condición de parlamentarios, elegidos por ambas Cámaras en número igual: seis en la Asamblea Nacional y otros tantos en el Senado; los tres miembros restantes, según prevé expresamente el art. 68.2, introducido por esta revisión, habrán de pertenecer al Tribunal de Casación (aquí radica la principal diferencia en relación con el Alto Tribunal de Justicia, de composición exclusivamente parlamentaria), reservándose a uno de estos tres jueces la Presidencia del Tribunal de Justicia de la República. La ley constitucional de revisión remite expresamente a una ley orgánica que regula todos los aspectos relativos a la nueva instancia jurisdiccional (77).

La misma disposición introducida por esta revisión constitucional (nuevo art. 68.2) prevé también el procedimiento a seguir ante el Tribunal de Justicia de la República para exigir responsabilidades penales a los miembros del Gobierno. A este respecto, es de subrayar la previsión constitucional de que «toda persona» que alegue haber sido perjudicada por un acto delictivo realizado por un miembro del Gobierno pueda abrir un procedimiento penal formulando la correspondiente demanda ante la *Comisión de peticiones* (78) para que ésta, si no acuerda el archivo de las actuaciones, dé traslado del caso al Fiscal General del Tribunal de Casación quien, a su vez, lo hará llegar al Tribunal de Justicia de la República. Se prevé, asimismo, que la fiscalía general pueda actuar de oficio, poniendo el caso en manos del Tribunal de Justicia de la República, previo parecer favorable de la referida comisión de peticiones.

que instituye una nueva instancia para enjuiciar al Presidente de la República —el Parlamento constituido en Alto Tribunal— y fija los supuestos y el procedimiento para llevarlo a cabo; ver supra, apartado relativo al estatuto penal del Presidente de la República.

(77) Ley Orgánica n.º 93-1252, de 23 de noviembre de 1993 (*Journal Officiel* 24.11.1993), sobre el Tribunal de Justicia de la República. Existe versión en castellano de este texto en *Boletín de Legislación Extranjera (BLE) de las Cortes Generales*, n.ºs 149-150, 1994, pág. 93 y ss.

(78) De acuerdo con el art. 12 de la referida Ley Orgánica, la *Comisión de peticiones* está integrada por tres Magistrados del Tribunal de Casación (de los que uno de ellos será el Presidente de la Comisión), dos consejeros de Estado y dos vocales del Tribunal de Cuentas; designados todos ellos por un periodo de cinco años.

VI. LA INCIDENCIA DEL PROCESO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PARLAMENTO

La posición que ocupa el Parlamento en el sistema institucional de la V República (79), que como es sabido no puede ser encuadrada dentro del modelo parlamentario, explica el escaso relieve que esta institución ha tenido en las sucesivas revisiones constitucionales realizadas hasta la fecha. Hay que puntualizar, no obstante, que en la última de las revisiones (julio 2008) las Cámaras parlamentarias han sido objeto de especial atención por parte del legislador constitucional (80); así lo pone de manifiesto el hecho de que de las cuarenta y cuatro disposiciones constitucionales afectadas por esta última revisión, la mitad de ellas estén relacionadas con la institución parlamentaria. Pero antes de examinar el contenido de esta amplia reforma parlamentaria, es preciso hacer una breve referencia a los precedentes que ha tenido en las anteriores revisiones constitucionales.

1. *Las revisiones constitucionales anteriores a 2008*

Cinco han sido las revisiones (anteriores a la última de julio de 2008) que han incidido, aunque en distinta medida y de forma desigual, sobre la regulación constitucional de la institución parlamentaria. La primera de ellas, en 1963, cuando la V República apenas había cumplido el primer lustro de su vida, para rectificar la fecha de inicio y la duración de los periodos ordinarios de sesiones de las Cámaras parlamentarias (art. 28) (81). Se trata de un mero ajuste de fechas que no afecta en nada a la configuración institucional del Parlamento; es muy ilustrativa la denominación que se ha utilizado para referirse a esta revisión: *la reformette de 1963*, en contraste con «le grand tournant» de la anterior, de 1962, relativa a la elección directa del Presidente de la República.

(79) Esta cuestión ha sido objeto de la atención permanente de los tratadistas desde el primer momento; *vid.* entre otros, A. CHANDERNAGOR: *Un Parlement, pour quoi faire?*, Gallimard, Paris, 1967; P. BIRNBAUM y L. HAMON: *Réinventer le Parlement*, Flammarion, Paris, 1977; J.-M. BELORGEY: *Le Parlement a refaire*, Gallimard, Paris, 1991.

(80) *Vid.* O. DORD: «Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pág. 99 y ss.

(81) La Ley Constitucional n.º 63-1327, de 30 de diciembre de 1963 (*Journal Officiel* de 30.12.1963), fijaba directamente las fechas de inicio de los periodos de sesiones de las Cámaras: el 2 de octubre, con una duración de ochenta días, y el 2 de abril, no pudiendo exceder su duración de noventa días.

1.1. *Las modificaciones introducidas en 1995 sobre el periodo de sesiones, la inmunidad parlamentaria y en las relaciones con el Gobierno*

Más de tres décadas habrán de transcurrir hasta que, ya bajo el mandato presidencial de J. Chirac, se apruebe una nueva revisión constitucional (1995) que, en este caso, tendrá mayor alcance, afectando a cinco disposiciones relativas al Parlamento (82); aunque de efectos muy limitados por lo que se refiere a la (re)configuración de la institución parlamentaria. Entre otros cambios, se sustituían los tradicionales dos periodos ordinarios de sesiones de la Cámaras por un *periodo de sesiones único*, precisando que no podrán exceder de 120 el número de días de plenos a realizar por cada Cámara. Se preveía, asimismo, la celebración de plenos suplementarios a instancia del Primer Ministro, previa consulta con el Presidente de la Cámara correspondiente, o bien por iniciativa de la mayoría de los miembros de cada Cámara (art. 28).

Otra de las modificaciones introducidas por la revisión constitucional de 1995 hace referencia al régimen de la *inmunidad parlamentaria*. En este sentido, se agilizan los trámites para el eventual procesamiento o detención de un parlamentario, sustituyendo el requisito de la autorización de la Cámara, en pleno, por la autorización de la mesa de la misma; y, sin necesidad de esta autorización, se podrá detener a un parlamentario siempre que medie una condena en firme. Por otra parte, la nueva redacción del art. 26 prevé no sólo la situación de procesamiento o detención del parlamentario sino también «cualquiera otra medida preventiva o restrictiva de libertad», ampliando así el ámbito de protección de la inmunidad parlamentaria. Por último, se prevé la reunión del plenario de la Cámara en sesión suplementaria para cualquier cuestión relacionada con la aplicación del régimen de la inmunidad parlamentaria, lo que supone una garantía añadida en orden a la correcta aplicación de las previsiones contenidas en esta disposición (art. 26).

En el terreno de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, la revisión de 1995 introducía una pequeña corrección a la preponderancia del Gobierno en la determinación del *orden del día de las Cámaras*, reservando

(82) Ley Constitucional n.º 95-880, de 4 de agosto de 1995 (*Journal Officiel* de 5.8.1995), modificando, entre otros, los arts. 26, 28, 48, 49 y 51. A pesar de que afectaba a estas cinco disposiciones constitucionales, relativas al Parlamento, ello no constituía el eje de la revisión constitucional, que se extendía a más de una veintena y que incidía sobre todo, en la institución presidencial (art. 11). Sobre esta revisión, en particular, *vid.* mi trabajo «La reforma constitucional de J. Chirac», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 47, 1996, págs. 157-190.

«un pleno al mes, con carácter prioritario, al orden del día fijado por cada Cámara» (art. 48). Dentro de este mismo ámbito y por lo que se refiere a la moción de censura (art. 49), se amplía la posibilidad de participación en mociones de censura por los diputados, extendiéndola hasta tres en el transcurso del periodo ordinario de sesiones, ampliable a una más en el curso de una sesión extraordinaria (art. 49, par. 2.º). Por último, la modificación del art. 51 extiende a los plenos suplementarios la posibilidad de formular la exigencia de responsabilidades políticas al Gobierno por la Asamblea Nacional mediante la moción de censura o la cuestión de confianza (83).

1.2. *La ampliación del ámbito legislativo del Parlamento en materia de financiación de la Seguridad Social (1996), descentralización (2003) y medioambiental (2005)*

Junto a esta revisión constitucional de 1995, la más amplia de todas las realizadas con anterioridad a la última de 2008 aunque de efectos muy limitados por los que se refiere a la reconfiguración de la institución parlamentaria, otras tres revisiones constitucionales más (en 1996, 2003 y 2005) van a afectar también al Parlamento. En los tres casos, el alcance de la revisión se limita a la incorporación de tres nuevas materias al ámbito competencial legislativo del Parlamento. Se trata de unas revisiones que son producto de una peculiaridad constitucional de la V República que, a diferencia de otros textos constitucionales, especifica en un listado las materias que integran el ámbito competencial legislativo del Parlamento (art. 34); lo que obliga a modificar esta disposición cada vez que se incorpora una nueva materia al listado de materias que han de ser reguladas mediante ley.

De acuerdo con este peculiar esquema constitucional francés, la revisión de 1996 incorpora al listado de materias que han de ser reguladas mediante ley aprobada por el Parlamento, las *leyes de financiación de la Seguridad Social*, determinando las condiciones generales de su equilibrio financiero (84). La

(83) Sobre la revisión constitucional de 1995, *vid.* F. LUCHAIRE: «La loi constitutionnelle du 4 août 1995, une avancée pour la démocratie?», *Revue de Droit Public*, 1995, pág. 1411 y ss.; asimismo del mismo autor «Les conséquences de la réforme constitutionnelle de 4 août 1995», *Revue de Droit Public*, 1996, pág. 329 y ss.

(84) Ley Constitucional n.º 96-138, de 22 de febrero de 1996 (*Journal Officiel* de 23.2.1996). Sobre esta revisión *vid.* P. FRAISSEIX: «Le Parlement et la Sécurité Sociale. La révision constitutionnelle du 22.2.1996», *Revue de Droit Public*, 1998, pág. 745 y ss. Asimismo, *vid.* L. PHILIP: «La révision constitutionnelle du 22 février 1996», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 27, 1996, pág. 451 y ss.

importancia y el papel determinante que juega hoy la Seguridad Social en nuestro modelo de Estado social y las características propias que presenta su financiación equilibrada aconsejan, según la exposición de motivos de esta ley constitucional, una referencia específica a este tipo de leyes, junto a las ya existentes en relación con las leyes financieras y de programación en terreno económico y social. Por otra parte, el propio enunciado del párrafo introducido por esta revisión constitucional remite a una ley orgánica para fijar el marco de la normativa sobre la financiación equilibrada de la Seguridad Social.

La revisión que comentamos (1996) se ocupa de prever el trámite parlamentario de estas leyes precisando que han de ser sometidas en primer lugar a la Asamblea Nacional (art. 39) (al igual que las demás leyes financieras, lo que suele ser usual en la experiencia comparada). Por último, se prevé un procedimiento especial para la aprobación de estas leyes, similar al que el texto constitucional prevé para aprobar los Presupuestos, fijando plazos breves para su aprobación en cada Cámara (veinte días en la Asamblea Nacional, quince en el Senado), admitiendo la posibilidad de que estas leyes sean aprobadas mediante Ordenanzas si el Parlamento no se ha pronunciado en el plazo de cincuenta días (art. 47.1).

De forma similar, la revisión posterior (2003) sobre la *organización descentralizada de la República* (85) comporta una nueva modificación de la ya mencionada disposición constitucional en la que se recogía el listado de materias de competencia legislativa del Parlamento (art. 34), introduciendo una referencia expresa a la colectividades territoriales (regiones), en sintonía con la nueva organización descentralizada de la República que esta revisión establece. Al igual también que en la anterior revisión sobre la *financiación de la Seguridad Social*, esta ampliación del ámbito legislativo del Parlamento va acompañada de una referencia al procedimiento de tramitación de estas leyes sobre las colectividades territoriales; en esta ocasión, sin embargo, se prevé que será el Senado la Cámara en la que se inicie la tramitación parlamentaria de estos proyectos de ley (art. 39).

Por último, la revisión de 2005 relativa a la *Charte de l'environnement* (86), además de incorporar como anexo este texto a la Constitución,

(85) Ley Constitucional n.º 2003-276, de 28 de marzo de 2003 (*Journal Officiel* de 29.3.2003), sobre organización descentralizada de la República, modificando, entre otros, los arts. 34 y 39, relativos al Parlamento. Sobre esta revisión, *vid.* C. GESCOT: «La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil Constitutionnel», *Revue de Droit Public*, 2003, pág. 793 y ss. Asimismo, sobre la cuestión de la descentralización, *vid.* el n.º monográfico, 318 (2004) de *Cahiers Françaises* (AA.VV., dir. P. TRONQUOY) sobre este tema.

(86) Ley Constitucional n.º 2005-205, de 1 de marzo de 2005 (*Journal Officiel* de

amplía una vez más el listado del reiteradamente mencionado art. 34, previendo que sea el Parlamento, mediante ley, el que determine los principios fundamentales sobre la preservación del medio ambiente. En este caso, a diferencia de los anteriores —financiación de la S.S. y colectividades territoriales— no hay ninguna indicación sobre la tramitación inicial de estas leyes en una u otra Cámara.; por lo que será de aplicación el procedimiento legislativo ordinario que la propia Constitución prevé para la tramitación de los textos legislativos (arts. 39 y ss.).

2. *La revisión constitucional de julio 2008 y su incidencia en el Parlamento*

En contraste con el escaso interés que el legislador constitucional ha mostrado por el Parlamento durante los cincuenta años de vida de la V República, la última revisión constitucional (julio 2008) (87) va a hacerle objeto preferente de su atención, siendo la institución que más modificaciones va a experimentar; al menos en términos cuantitativos, como se pone de manifiesto en el hecho de que aproximadamente la mitad de las más de cuarenta disposiciones constitucionales afectadas por esta revisión afectan al articulado de los Títulos IV y V, relativos al Parlamento y a las relaciones de éste con el Gobierno. Hay que adelantar, no obstante, que a pesar del elevado número de disposiciones afectadas por la revisión, ésta no va a suponer una alteración sustancial del esquema básico de articulación de los poderes en el sistema institucional de la V República.

2.3.2005), modificando el art. 34 e incorporando la *Charte de l'environnement*. Sobre este tema, vid. A. CAPITÁN: «La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 63, 2005, pág. 493 y ss.

(87) Ley Constitucional n.º 2008-274, de 23 de julio de 2008 (*Journal Officiel* de 24.7.2008) sobre modernización de las instituciones de la V República. Sobre esta revisión constitucional, la última y la más amplia de las realizadas hasta ahora, han aparecido en estos últimos meses (hasta julio de 2009) numerosos comentarios que, sin duda, se ampliarán en los próximos meses; cabe mencionar los estudios que, coincidiendo con el 50.º aniversario de la Constitución, se han dedicado al tema; en *Revue Politique et Parlementaire*, n.º 1048, 2008; *Pouvoirs*, n.º 126, 2008; *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.ºs 77 y 78, 2009; también en las revistas españolas; vid. P. BON: «La Constitución de la V República cumple cincuenta años», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 85, 2009, pág. 45 y ss.; asimismo, A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 22, 2008, págs. 453-472.

2.1. *Las modificaciones relativas a la composición de las Cámaras parlamentarias*

Dos son las disposiciones modificadas en relación con la composición de las Cámaras parlamentarias. En la primera de ellas (art. 24) se constitucionaliza el número máximo de integrantes de ambas Cámaras sobre la base de los existentes en el momento actual: 577 en la A. N. y 348 en el Senado. Asimismo, y en relación con la representación de los franceses residentes fuera de Francia, se prevé que estos sean representados en ambas Cámaras —A. N. y Senado— a diferencia de la situación existente hasta entonces, en la que el Senado era la Cámara especializada en la representación de los franceses establecidos fuera de Francia.

La segunda disposición constitucional (art. 25) afectada por esta revisión hace referencia al supuesto de las eventuales vacantes que puedan producirse entre los diputados y senadores y las condiciones en que serán elegidas las personas que cubran las referidas vacantes de diputados y senadores, remitiendo para ello a una ley orgánica. Ahora se añade un supuesto nuevo referente a la sustitución temporal de los parlamentarios en caso de aceptación por éstos de funciones gubernamentales. Se trata de un supuesto típico del peculiar modelo francés de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, no admite la compatibilidad entre la condición de miembro del Gobierno y del Parlamento simultáneamente (art. 23); incompatibilidad que se sigue manteniendo tras la revisión (su supresión hubiese significado un giro de orientación parlamentaria) y que, por tanto, aconseja prever el supuesto de la sustitución temporal de los parlamentarios que pasen a desempeñar funciones gubernamentales.

En relación también con la composición de las Cámaras (art. 25), se instituye una *comisión independiente*, remitiendo a la ley para la determinación de sus integrantes y organización, a la que se encarga el cometido de examinar y emitir su parecer públicamente sobre los proyectos o proposiciones de ley relativos a la delimitación de las circunscripciones electorales para la elección de los diputados de la Asamblea Nacional (88). Se trata de una cuestión que tradicionalmente ha suscitado polémica en Francia (en particular en algunas circunscripciones) y que, a diferencia de otros países, no está constitucionalizada (89). Aunque esta alusión expresa a las circunscripcio-

(88) Vid. S. LAMOUROUX: «La revisión de l'article 25 de la Constitution», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pág. 135 y ss.

(89) Es el caso de España, cuya Constitución determina directamente la circunscripción electoral: la provincia, tanto en las elecciones al Congreso de los Diputados (art. 68.2) como al Senado (art. 69.2).

nes electorales otorga a éstas una proyección constitucional de la que hasta ahora carecían, es dudoso que esta mera alusión, por sí sola, dé lugar a una delimitación más equitativa y equilibrada en el reparto de escaños. En cualquier caso, será necesario esperar a conocer su pronunciamiento ante las eventuales redelimitaciones de las actuales circunscripciones electorales para calibrar debidamente el papel de esta nueva instancia constitucional.

2.2. *Las modificaciones relativas a los poderes del Parlamento*

Al igual que en anteriores revisiones (1996, 2003, 2005, ver *supra*) se modifica, una vez más, el art. 34, que delimita los poderes legislativos del Parlamento, para incorporar nuevas materias que deberán ser objeto de regulación mediante ley: el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación; el régimen electoral de las instancias representativas de los franceses en el exterior, así como las funciones de los miembros de las asambleas deliberantes de las colectividades territoriales; y, finalmente, las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas que determinen las leyes de programación. Es preciso puntualizar que esta modificación del art. 34 es consecuencia del peculiar modelo constitucional francés de la V República, que al acotar expresamente los poderes legislativos del Parlamento en los términos fijados por esta disposición constitucional, reservando el resto a la normativa reglamentaria (lo que no ocurre en ningún otro sistema parlamentario) (90), obliga a su modificación cada vez que se incorpora una nueva materia al ámbito legislativo del Parlamento.

Atención especial merecen los párrafos adicionales introducidos en el art. 35, que en su redacción originaria, no modificada por ninguna de las numerosas revisiones realizadas a lo largo de medio siglo, se limitaba a reafirmar, de forma lacónica, el principio clásico de que «la declaración de guerra será autorizada por el Parlamento» (art. 35). La actual internacionalización y globalización de la vida política obliga a prever constitucionalmente situaciones en las que sin declaración de guerra sí hay una intervención de las fuerzas armadas en el extranjero. Este supuesto, cada vez más frecuente en la actualidad, va a ser objeto de regulación constitucional expresa en esta revisión, habilitando al Gobierno para adoptar la decisión en esta cuestión, si bien deberá informar al Parlamento sobre ello. Esta información puede dar

(90) Una exposición sintética y didáctica sobre este tema puede verse en el cuaderno monográfico (n.º 1.08): *La loi et le règlement: articles 34, 37 y 38 de la Constitution de 1958*, La Documentation Française, (col. Documents d'Etudes).

lugar a un debate en las Cámaras aunque no se exija su pronunciamiento mediante votación. La nueva redacción del art. 35 se ocupa también de prever el supuesto de que la intervención de las fuerzas armadas en el extranjero se prolongue durante un periodo de tiempo superior a los cuatro meses, en cuyo caso será necesario recabar la autorización del Parlamento, siendo la Asamblea Nacional la Cámara que decide en última instancia (91).

Una modificación menor es la relativa al régimen de las ordenanzas, figura normativa típica de la V República gaullista que constituye una modalidad peculiar francesa de delegación legislativa (92). Mediante esta revisión constitucional se añade un nuevo párrafo al art. 38, que no se había visto afectado por ninguna de las revisiones constitucionales anteriores, en el que se explicita que las ordenanzas «deben ser ratificadas de manera expresa» (por el Parlamento); puntualización que no es necesaria ya que se desprende de los principios que rigen la delegación legislativa pero que el legislador constitucional ha considerado oportuno explicitar para cerrar el paso a cualquier posible ambigüedad interpretativa en el futuro.

2.3. *La iniciativa y el proceso legislativos en las Cámaras*

La iniciativa legislativa (art. 39), que ya había experimentado ligeras modificaciones en las revisiones precedentes de 1996 y 2003 (ver *supra*), va a ser, de nuevo, objeto de la última de 2008, que introduce una serie de puntualizaciones sobre la forma de ejercer la iniciativa legislativa. En este sentido, se remite a una ley orgánica la determinación de las condiciones a las que deberían ajustarse los proyectos de ley presentados por el Gobierno ante las Cámaras. En todo caso, los proyectos de ley no podrán ser inscritos en el orden del día de la Cámara correspondiente si la *Conferencia de Presidentes* (93) de ésta estima que no se atiene a las condiciones fijadas en la refe-

(91) De esta forma tenía reflejo constitucional expreso lo que venía siendo una práctica habitual en los últimos tiempos en las misiones de las FF.AA. francesas en el extranjero.

(92) *Vid. op. cit.: La loi et le règlement: articles 34, 37 et 38.*

(93) La *Conferencia de Presidentes* es una peculiar instancia parlamentaria francesa que carece de correspondencia en otros países; acoge, en cada Cámara, al Presidente de la misma, los vicepresidentes, los presidentes de las comisiones y los presidentes de los grupos parlamentarios, así como el ponente general del presupuesto. Junto a todos estos cargos parlamentarios —y aquí reside el rasgo diferencial francés— integra también un representante del Gobierno, que puede ser el propio Primer Ministro, si se trata de un asunto importante, aunque normalmente será un miembro del ejecutivo designado por aquél. Su principal función es la de fijar el calendario de trabajo de la Cámara, de acuerdo con el Gobierno.

rida ley orgánica. En el supuesto de desacuerdo entre la Conferencia de Presidentes y el Gobierno, se prevé que el Presidente de la Cámara correspondiente o el Primer Ministro pueda plantear el caso ante el Consejo Constitucional para que éste dirima la controversia (en un plazo máximo de ocho días). Por lo que se refiere a las proposiciones de ley provenientes de miembros de las Cámaras, se prevé que los Presidentes de la Cámara ante la que se plantea puedan presentarla al examen del Consejo de Estado, antes de su tramitación en la comisión.

Junto a las modificaciones introducidas en la forma de ejercer la iniciativa legislativa en los términos señalados, es preciso reseñar, asimismo, las que inciden sobre el desarrollo del proceso legislativo (arts. 41-46). En este sentido, las facultades que el art. 41 reconocía exclusivamente al Gobierno para oponerse a una proposición o una enmienda, en el curso del procedimiento legislativo, por estimar que «no es materia de ley o es contraria a una delegación acordada en virtud del art. 38» (ordenanzas) se extiende también al Presidente de la Cámara en que se tramite el texto legislativo (art. 41).

Por lo que se refiere a la discusión de los textos legislativos en las Cámaras parlamentarias (art. 42), la revisión de 2008 introduce algunas puntualizaciones en función de los tipos de leyes de que se trate., así como relativas a los plazos. Así, la discusión de los proyectos de revisión constitucional, de leyes de finanzas o de financiación de la Seguridad Social, deberá versar, en la primera lectura ante la (primera) Cámara a la que sean sometidos, sobre el texto presentado por el Gobierno y, en las lecturas posteriores, sobre el texto transmitido por la otra Cámara. Por lo que se refiere a los plazos de discusión, se fija directamente y de forma expresa un periodo de seis semanas desde el depósito del proyecto o la proposición de ley hasta el inicio de su discusión en la primera Cámara en la que se ha presentado; precisando, asimismo, el plazo para su discusión en la segunda Cámara, fijado en cuatro semanas a partir de su recepción en esta última.

La tramitación de los proyectos o proposiciones de ley en las comisiones parlamentarias (art. 43) sufre ligeros cambios: sólo a petición del Gobierno o de la Cámara en la que hayan presentado «se enviarán, para su examen, a una comisión especialmente designada con este fin» (al igual que ocurría antes). Más allá de la leve modificación de la ampliación de las comisiones permanentes en dos más, interesa llamar la atención sobre el mantenimiento de la peculiaridad francesa de la predeterminación constitucional del número de comisiones de las Cámaras, lo que suele ser materia de los reglamentos de la Cámaras más que del texto constitucional. La razón de esta peculiar previsión constitucional, mantenida por el legislador constitucional de 2008

y sin correspondencia en la experiencia comparada (94), radica en la preocupación del constituyente francés por evitar el paralelismo entre las Comisiones parlamentarias y los Departamentos ministeriales, lo que podría comportar el riesgo de entorpecer la actividad del Gobierno, tal y como evidenció la experiencia de la IV República.

Se mantiene, asimismo, la regulación constitucional del derecho de enmienda que podrá ser ejercido por los parlamentarios o el Gobierno aunque otorga a este último la llave para cerrar el paso a las enmiendas no deseadas a través del mecanismo del *vote bloqué* (art. 44) (95). La revisión de 2008 añade, por su parte, la puntualización de que el ejercicio del derecho de enmienda deberá ajustarse a las condiciones fijadas por los reglamentos de las Cámaras (puntualización a nuestro juicio superflua, puesto que no puede ser de otra forma) y «en el marco determinado por una ley orgánica» a la que remite, como en tantas otras ocasiones, el nuevo párrafo introducido por esta revisión constitucional. Cabe plantearse la oportunidad de la remisión a una (otra más) ley orgánica para regular una materia —el derecho de enmienda— que, en principio, tiene su marco natural de regulación en los reglamentos de las Cámaras parlamentarias.

La fase final del procedimiento legislativo va a experimentar también algunos cambios; en particular, en el supuesto de que se produzca un desacuerdo entre las Cámaras sobre un proyecto o proposición de ley, en cuyo caso es preceptiva la remisión a la Comisión mixta paritaria entre ambas Cámaras para que acuerde la redacción de un texto unificado (art. 45). En tal supuesto, la nueva redacción del art. 45, introducido por la revisión de 2008, prevé una mayor intervención de las Cámaras en este trámite legislativo final. Así, se prevé la autorización o, al menos, la no oposición de la *Conférence de Presidents* de las Cámaras, para que el Gobierno pueda emprender el procedimiento acelerado antes de la remisión del texto a la Comisión mixta paritaria (antes sólo se hacía referencia al Gobierno sin mención alguna a las Cámaras). Asimismo, en las proposiciones de ley, los Presidentes de las Cámaras, actuando conjuntamente, pueden convocar la reunión de la Comisión mixta paritaria (antes, sólo el Primer Ministro). De esta forma, se po-

(94) Vid. M. DARANAS, en las anotaciones (nota n.º 29, al art. 43) al articulado de la Constitución francesa, *Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 240.

(95) Como observa M. DARANAS (*op. cit.*, nota 30 al art. 44), este mecanismo de votación, que permite al Gobierno forzar una votación en las Cámaras sobre el texto que presenta, sin posibilidad de introducir enmiendas parciales, cercena las facultades de éstas. Es una muestra más del sesgo acusadamente antiparlamentario en las relaciones ejecutivo-legislativo y objeto de numerosas críticas.

sibilita una cierta intervención de las instancias parlamentarias en este tramo final del procedimiento legislativo, monopolizado antes (de esta revisión) por el Gobierno (96).

El procedimiento específico que sigue la tramitación de las leyes orgánicas (art. 46) es objeto de leves modificaciones, relativas a los plazos que es preciso observar en la tramitación de este tipo de leyes. En este sentido, se amplían considerablemente estos plazos temporales —de quince días a seis semanas— de acuerdo con la nueva regulación introducida por la propia revisión de 2008 para el procedimiento legislativo con carácter general (art. 42, ver *supra*). Por otra parte, se prevé, asimismo, la posibilidad de que se emprenda el procedimiento acelerado, de acuerdo con las condiciones previstas en el artículo anterior —no oposición de las Conferencias de Presidentes de las Cámaras— acortándose en este supuesto el plazo hasta los quince días que se contemplaban con anterioridad a la revisión.

2.4. *El Tribunal de Cuentas*

Al *Tribunal de Cuentas* dedica una disposición específica de nueva creación (art. 47.2, refundiendo los dos últimos párrafos de los arts. 47 y 47.1) que añade nuevas funciones a esta institución; entre ellas, la asistencia al Parlamento en el control de la acción del Gobierno y en la evaluación de las políticas públicas (nueva función asignada expresamente al Parlamento en esta revisión: art. 24) (97). Se le asigna también la tarea de emitir informes públicos de su actuación con el fin de «contribuir a la información de los ciudadanos». No faltan, por último, formulaciones de buenas intenciones como la previsión de que «las cuentas de las administraciones públicas sean regulares y sinceras, dando una imagen fiel del resultado de la gestión, patrimonio y situación financiera» (art. 47.2).

2.5. *Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento*

Una de las disposiciones que experimenta cambios de entidad es la relativa al orden del día de las Cámaras (art. 48) que, en su anterior redacción,

(96) Sobre las peculiaridades del procedimiento legislativo en las Cámaras parlamentarias francesas, *vid.* el cuaderno monográfico sobre el tema: *La procédure législative en France*, La Documentation Française (col. Documents d'Études, n.º 1.04).

(97) Sobre la evolución y el papel de esta institución en la V República, *vid.* R. PELLET: *La Cour de Comptes*, La Découverte (col. Reperes), Paris, 1998.

atribuía al Gobierno su determinación, admitiendo luego algunas excepciones a esta regla general en favor de las Cámaras: un pleno por semana para las preguntas parlamentarias y un pleno al mes cuyo orden del día podía ser fijado por las Cámaras. Ahora, tras la revisión de 2008, puede observarse un cierto reequilibrio a favor de las Cámaras; aunque ello no impide al Gobierno seguir manteniendo su posición de primacía. Así, se reservan dos semanas de sesiones, sobre cuatro, al examen y debate de las iniciativas del Gobierno; a lo que hay que añadir las leyes financieras y de financiación de la Seguridad Social, así como algunos otros textos que la nueva disposición que comentamos precisa. Por su parte, una semana de sesiones (sobre cuatro) se reserva al orden del día fijado por cada Cámara para controlar la acción del Gobierno y evaluar las políticas públicas. Asimismo, se prevé que una sesión semanal se dedique a las preguntas parlamentarias y a las respuestas del Gobierno y otra sesión mensual se ocupe del examen y discusión de las iniciativas de la oposición y de los grupos minoritarios.

Es preciso reseñar, asimismo, las modificaciones que experimenta uno de los mecanismos más característicos y distintivos de la V República en el terreno de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno; tal es el caso de la utilización conjunta de la cuestión de confianza y de la moción de censura, contemplada en el art. 49 par. 3.º, que no había sufrido ningún cambio desde 1958 y que, lejos de ser un elemento ornamental en el modelo constitucional de la V República, ha sido utilizada para adoptar decisiones trascendentales (así, por ej., entre otras, la *force de frappe* o las leyes de poderes especiales en los años sesenta durante el mandato de C. de Gaulle). Este mecanismo, destinado a blindar al Gobierno, permitía a éste comprometer su responsabilidad política ante la asamblea Nacional en relación con un texto, que se consideraba aprobado si no se presentaba una moción de censura en el plazo de las veinticuatro horas siguientes (98). La revisión de 2008 limita la utilización de este mecanismo a los proyectos de ley de finanzas y de financiación de la Seguridad Social; si bien se sigue manteniendo la posibilidad de que el Primer Ministro pueda recurrir a este instrumento por una sola vez durante cada periodo de sesiones en relación con la aprobación de un proyecto o de una proposición de ley.

Finalmente, la revisión de 2008 añade dos nuevos arts. (51.1 y 51.2) que remiten, ambos, a los reglamentos de cada Cámara para determinar los derechos de los grupos parlamentarios (lo que parece superfluo puesto que no

(98) Sobre las peculiares modalidades de control parlamentario en Francia, *vid. Le contrôle parlementaire*, cuaderno monográfico n.º 1.14 (col. Documents d'Etudes), La Documentation Française.

puede ser de otra forma) con una referencia expresa al reconocimiento de los «derechos específicos de los grupos de la oposición en la asamblea de que se trate así como de los grupos minoritarios» (art. 51.1) (99). La otra disposición añadida (art. 51.2) prevé la posibilidad de crear comisiones de investigación en cada Cámara (lo que también resulta superfluo, al ser una de las facultades que tiene toda Cámara parlamentaria) con el fin de que éstas puedan ejercer debidamente la función de control y de evaluación de las políticas públicas que la propia Constitución asigna al Parlamento (art. 24).

(99) Vid. A. VIDAL-NAQUET: «La institutionalisation de l'opposition», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pág. 153 y ss.