

La revisión de 2008 o la nueva distribución de poderes

Michel Verpeaux

(Traducción a cargo de Luis Manuel Miranda López)

Sumario: I. UN PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON PODERES LIMITADOS PERO REALES. A) La bienvenida limitación de algunos poderes presidenciales. 1. Los poderes de crisis del artículo 16. 2. El Presidente de la República y la autoridad judicial. B) El diálogo desigual con el Parlamento. 1. El reconocimiento del derecho de palabra ante el Congrès. 2. La limitación aparente del poder presidencial de nombramientos. 3. La introducción de un nuevo referéndum.—II. UN PARLAMENTO CON ATRIBUCIONES RENOVADAS PERO LIMITADAS. A) La función legislativa. 1. La reforma de las instituciones parlamentarias o el nuevo Parlamento. 2. La reforma del procedimiento legislativo. a) El informe del Consejo de Estado sobre las proposiciones de ley. b) La fijación del orden del día. c) La discusión y la votación de los textos legislativos. B) La función de control. 1. El control de los proyectos de ley. 2. La constitucionalización de las comisiones de investigación. 3. La limitación de la puesta en juego de la responsabilidad del gobierno en la iniciativa del gobierno.

La revisión, llevada a cabo por la ley constitucional n.º 2008-724 de 23 de julio de 2008 de modernización de las instituciones de la V República, en términos cuantitativos modifica en más de un tercio la Constitución. Se trata, sin duda, de la reforma de mayor amplitud que ha conocido la Constitución del 4 de octubre de 1958. Cualitativamente, los cambios conciernen, especialmente, a las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo. Si no es posible considerar que la revisión marca el fin de la V República, dado que los grandes equilibrios del régimen nacido en 1958 y desarrollado en 1962 con la elección del Presidente de la República mediante sufragio directo universal son mantenidos, es una Constitución profundamente renovada que ha sido promulgada y que ha entrado en vigor progresivamente, poco a poco en la medida de la intervención de las leyes orgánicas previstas y algunas que están todavía en preparación. El proyecto de revisión constitucional aspira a mejorar el control del ejecutivo, a reforzar los poderes del Parlamento y a atribuir nuevos derechos a los ciudadanos.

El presente artículo se centra únicamente en las relaciones entre los poderes públicos, que son el presidente de la República, el Parlamento y el Gobierno.

Estas relaciones habrían podido ser alteradas si la revisión de 2008 hubiera adoptado el deseo inicial del presidente de la República Nicolas Sarkozy de inscribir en la Constitución el principio según el cual el Presidente «determina la política de la nación», lo que hubiera modificado el artículo 5. La determinación del Primer Ministro, François Fillon, y la voluntad de salvaguardar el carácter parlamentario del régimen, han contribuido a mantener la redacción del artículo 20 según la cual «el Gobierno determina y dirige la política de la nación». Pero, mientras que el Gobierno es el órgano central de las instituciones, no lo es en el corazón de la revisión de 2008, que centra sus innovaciones en el presidente de la República y en el Parlamento. No obstante, prácticamente la totalidad de las modificaciones constitucionales que afecten al Presidente o al Parlamento, de una manera o de otra, también afectan al Gobierno.

I. UN PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON PODERES LIMITADOS PERO REALES

El artículo 6 de la Constitución, relativo al mandato del presidente de la República y que prevé la duración (cinco años), dispone también que su mandato es renovable: el presidente saliente puede ser candidato a su propia sucesión, como fue el caso en 1965, 1981, 1988 y 2002. Pero la revisión de 23 de julio de 2008 introduciendo un segundo apartado en este artículo 6, ha limitado a dos el número de mandatos consecutivos, lo que lleva a diez años la duración posible de los mandatos. Pero, un ex presidente, habiendo ya efectuado dos mandatos, podrá, de nuevo, ser candidato después de una interrupción de cinco años, por uno o dos mandatos sucesivos. Se trata, así pues, de una limitación en la renovación, pero no del número total de mandatos que un mismo presidente puede ejercer.

La ambición fijada en la revisión de 2008 era limitar los poderes del presidente de la República. Algunos de ellos lo han sido, efectivamente, mientras que otros modifican las relaciones entre el ejecutivo y el Parlamento, pero no siempre en el sentido de una limitación.

A) La bienvenida limitación de algunos poderes presidenciales

Concierne tanto a los poderes excepcionales no sometidos a refrendo del Primer ministro como a los poderes que ejerce el Presidente en estrecha relación con el Gobierno pero para los cuales, a parte de los periodos de no concordancia de mayorías presidenciales y parlamentarias, conserva una preponderancia cierta.

1. *Los poderes de crisis del artículo 16*

El régimen previsto por el artículo 16 de la Constitución es una suerte de dictadura provisional ejercida por el presidente de la República para salvaguardar la demo-

cracia si es amenazada o la Nación si está en peligro, y corresponde a una forma de legítima defensa. Con este fin, el presidente de la República puede tomar todas las medidas necesarias y puede intervenir en los campos competenciales reservados por la Constitución al Gobierno o al Parlamento.

En los comienzos de la V República, la existencia de tal disposición en la Constitución suscitó numerosas críticas puesto que rompía con el ejercicio democrático del poder. De hecho, el temor de la dictadura del artículo 16 no ha sido, hasta hoy, concretado, puesto que el artículo 16 no se había utilizado más que una vez desde 1958, con ocasión del golpe de estado de los generales en Argelia el 22 de abril de 1961.

Entre los numerosos problemas, políticos y jurídicos, que tiene este artículo, figura el de la duración del uso de los poderes excepcionales que se autorizan únicamente en favor del Presidente. En 1961, mientras el golpe de estado no duró más que algunos días, el artículo 16 fue utilizado durante más de cinco meses, siendo objeto de críticas.

Con el fin de prevenir tal utilización, juzgada como abusiva, la duración en la aplicación de este artículo es, a partir de ahora, sometida a control, tal y como instaura la ley constitucional de 23 de julio de 2008. Después de treinta días de ejercicio, el Presidente de la Asamblea nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores pueden acudir al Consejo Constitucional, a fin de examinar si se reúnen las condiciones exigidas. Al término de sesenta días de ejercicio y en cualquier momento más allá de esa duración, el Consejo se pronuncia, de oficio, sobre la cuestión.

2. El Presidente de la República y la autoridad judicial

El Presidente de la República es el garante de la independencia del poder judicial, aunque la justicia tienda a erigirse como poder independiente (artículo 64.1).

La Constitución encuadra este poder de tres maneras: de una parte, el Presidente de la República es asistido por el Consejo superior de la magistratura, de otra parte, el estatuto de los magistrados es fijado por una ley orgánica, y finalmente, los magistrados de carrera son inamovibles. La reforma del Consejo superior de la magistratura por la ley constitucional de 27 de julio de 1993, después por la de 23 de julio de 2008, modificando en ambos casos el artículo 65, ha reforzado el papel del Consejo superior de la magistratura en el nombramiento de magistrados. La segunda ley constitucional ha retirado al Presidente de la República la presidencia del Consejo superior de la magistratura para confiársela al Primer presidente de la Corte de Casación cuando esta instancia se reúna en pleno.

Por otra parte, el derecho de gracia es reconocido al Presidente de la República por el artículo 17 de la Constitución y constituye una prerrogativa tradicional del jefe

del Estado. Mediante el ejercicio de este derecho, el Presidente interviene para modificar las condiciones de ejecución de las penas pronunciadas por un juez. Aunque haya una rebaja en todo o en parte de la pena subsiste el elemento constitutivo de la infracción, y la mención de la condena en el archivo judicial. Sin embargo, la ley constitucional de 23 de julio de 2008 ha limitado las condiciones de ejercicio de este derecho de gracia previendo que no pueda ejercerse más que a «título individual», poniendo fin a una práctica, frecuente en los últimos años de «gracias colectivas», donde el objeto era, sobretodo, vaciar los centros penitenciarios superpoblados en algunos periodos del año.

B) El diálogo desigual con el Parlamento

En un régimen de colaboración de poderes de tipo parlamentario, los contactos directos entre el jefe del Estado y el Parlamento están limitados. En Francia, ellos se limitan, tradicionalmente, al derecho de disolución que la revisión de 2008 no ha modificado. Ésta ha querido establecer una relación directa entre los representantes de la nación y el Presidente, sin duda en nombre de una modernización de las instituciones.

1. El reconocimiento del derecho de palabra ante el Congrès

Mientras que en el régimen presidencial americano, el Presidente va a leer al Congreso el discurso sobre el estado de la Unión, sin mencionar el discurso del Trono en Gran Bretaña; en Francia, el Presidente no podía entrar en el recinto parlamentario y no podía comunicarse más que por un mensaje presidencial leído, en cada una de las asambleas, por su presidente. Este mensaje no daba lugar a ningún debate. La prohibición de todo contacto directo entre el presidente de la República y las asambleas se remonta a una ley de 1873.

El derecho de mensaje ha sido mantenido por la revisión de 23 de julio de 2008 (artículo 18.1). Pero ésta ha introducido un procedimiento nuevo y que fue muy discutido puesto que pone fin a esta separación estanca entre el jefe del Estado y el poder legislativo, autorizando al primero a tomar la palabra ante el Parlamento reunido a estos efectos en Congrès, en Versalles. Su declaración puede dar lugar a un debate sin su presencia, pero este debate no puede tener como objeto ninguna votación (artículo 18.2). Esta nueva competencia atribuida al presidente de la República hace perder al Primer ministro la exclusividad de las relaciones con el Parlamento. Tal reforma es susceptible de provocar confusión entre la función presidencial y la del Primer ministro, incluso debilitar al primero. Esta nueva atribución ha sido utilizada por Nicolas Sarkozy desde el 22 de junio de 2009. Algunos parlamentarios de la oposición rechazaron ocupar su escaño en el Congrès mientras que el principal partido de la oposición no tomó parte en el debate que continuó. El diálogo parece más bien un monólogo.

2. La limitación aparente del poder presidencial de nombramientos

A parte de los nombramientos efectuados en Consejo de ministros (prefectos, rectores, embajadores, y directores de las administraciones centrales principalmente, artículo 13.3 que no ha sido modificado), el presidente de la República recibe un poder de nombramiento de miembros de diferentes autoridades o instituciones, entre los cuales se encuentran diversas autoridades independientes, tales como el Consejo superior audiovisual o la Comisión nacional de informática y libertades.

La ley constitucional de 23 de julio de 2008 ha querido limitar este poder y prever la intervención de las comisiones parlamentarias competentes a través de un informe público, cuando los puestos revistan especial importancia respecto a la garantía de los derechos y libertades o para la vida económica y social del país (artículo 13.5). Estas comisiones pueden oponerse a un nombramiento si la suma de votos negativos en cada comisión representa, al menos, tres quintas partes de los votos emitidos en el seno de las dos comisiones. Se trata de un derecho de veto que recuerda a aquel del Senado, en relación con algunos nombramientos efectuados por el Presidente de los Estados Unidos. Pero estas comisiones están compuestas, en Francia, de tal manera que reflejan la composición de cada una de las asambleas y ellas están, así pues, dominadas por la mayoría parlamentaria que sostiene igualmente al Presidente; esto desde 2002 y la inversión del calendario electoral donde se hace elegir a los diputados después de la elección del presidente de la República. El diálogo con el Parlamento es todavía desigual, puesto que la influencia que ejerce el Presidente sobre la mayoría, hace que sea difícil considerar una oposición a una elección que quisiera imponer el jefe del Estado.

3. La introducción de un nuevo referéndum

Hasta el 2008, el referéndum era únicamente patrimonio del presidente de la República quien podía proponer la ratificación al pueblo de un proyecto de ley presentado por el Primer ministro o de manera conjunta por las dos asambleas (artículo 11.1). En la práctica de la V República, los referenda, que no pueden tener más objeto que someter un proyecto de ley sobre algunas materias (organización de los poderes públicos, política económica, social o medioambiental de la nación, o ratificación de tratados), han sido siempre organizados bajo la iniciativa real y política exclusiva del presidente de la República.

Con estas mismas materias, y con esperanza de reforzar la democracia directa, la ley constitucional de 23 de julio de 2008, instaura un referéndum de iniciativa mixta: la iniciativa de un quinto de los miembros del Parlamento sostenida por la décima parte de los electores inscritos en las listas. Si esta proposición no es examinada por las dos asambleas al final de un plazo que será fijado por una ley orgánica, el presidente de la República debe someterla a referéndum. En este caso, el papel del presidente de la República será menos discrecional que en las hipótesis anteriores. Por otro lado,

esta proposición no puede tener por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada desde hace menos de un año, en nombre del respeto a la seguridad jurídica. Si no es aprobada por el pueblo, ninguna otra proposición que verse sobre el mismo tema podrá ser propuesta en un plazo de dos años, con el fin de evitar iniciativas repetitivas. Las condiciones a reunir son tales que una iniciativa tiene pocas oportunidades de ver la luz, dejando así al presidente de la República la verdadera iniciativa del referéndum.

II. UN PARLAMENTO CON ATRIBUCIONES RENOVADAS PERO LIMITADAS

El estatuto de los parlamentarios ha sido directamente afectado por dos disposiciones que afectan a su número, pero también al régimen de incompatibilidades. El número de diputados era de 577 desde 1985. Por razones relacionadas con una forma de demagogia hostil en el Parlamento, el artículo 24.3 modificado por la ley constitucional de 23 de julio de 2008 ha querido limitar el número de diputados a un máximo de 577, fijando el número de diputados en la cifra actual, lo que limitará las posibilidades de evolución. Es una ley orgánica la que fija el número real de diputados. La ley orgánica de 13 de enero de 2009 ha fijado, precisamente, el número en 577.

El apartado cuarto del mismo artículo 24 ha hecho lo mismo con el número de senadores, fijado en 348, lo que representa exactamente la cifra de senadores que serán elegidos en 2011, al hilo de las diferentes renovaciones ya hechas y las que quedan por hacer. Otra novedad, es que los franceses establecidos fuera de Francia, que no estaban representados más que en el Senado, estarán, a partir de ahora, también representados en la Asamblea nacional, además de en el Senado, lo que hace perder a este último el monopolio de la representación, pero va a exigir crear once nuevas circunscripciones destinadas a elegir a los diputados (artículo 24.5). El nuevo tercer apartado del artículo 25 introducido por la ley constitucional de 23 de julio de 2008, prevé una comisión independiente que debe pronunciarse sobre los proyectos de texto y proposiciones de ley delimitando las circunscripciones para la elección de diputados o modificando el reparto de escaños de los diputados y senadores. Esta comisión ha sido creada por ley ordinaria de 13 de enero de 2009 que reenvía al Gobierno la solicitud de operar, por orden del artículo 38, las circunscripciones legislativas. La operación de redefinición de las circunscripciones está en curso durante el verano de 2009.

Por otro lado, el artículo 23 precisa que la función ministerial es incompatible con cualquier otra actividad pública y privada. La incompatibilidad esencial es la que concierne al mandato parlamentario. Con ésta, el régimen de la V República rompe con la tradición parlamentaria británica, pero también con la francesa. El parlamentario que sea nombrado ministro debe abandonar su mandato parlamentario y, hasta 2008, no lo recuperaba después de cesar en sus funciones ministeriales, salvo provocar la dimisión de su suplente devenido diputado o senador y la organización de una elección parcial en la cual la mayoría podía ser derrotada.

En relación al régimen de incompatibilidades, la ley constitucional de 23 de julio de 2008 (artículo 25.2), completada en este punto por la ley orgánica de 13 de enero de 2009, prevé, a partir de ahora, que la sustitución de los parlamentarios es «temporal en caso de aceptación... de funciones gubernamentales». Al poder regresar los miembros del Gobierno más fácilmente a sus escaños, los reajustes ministeriales serán más fáciles de llevarse a cabo, puesto que no arrastrarán más el riesgo político de perder el escaño. La remodelación hecha en junio de 2009 ha sido más fácil. De hecho, sólo una ministra, Madame Boutin, ha preferido no volver a su escaño.

En un régimen parlamentario, el Parlamento tiene dos funciones esenciales: votar la ley y controlar al gobierno y más generalmente, al Ejecutivo, por la intermediación del refrendo, como lo llama el artículo 24.1. Este último, reescrito en 2008, ha añadido a sus dos competencias tradicionales la de evaluar las políticas públicas, pero este papel se puede relacionar con alguna de las dos funciones anteriores.

A) La función legislativa

El parlamento estaba, desde 1958, en un segundo plano en relación con el Ejecutivo. La revisión de 2008 ha pretendido revalorizar su funcionamiento y su función en el seno del procedimiento legislativo.

1. La reforma de las instituciones parlamentarias o el nuevo Parlamento

La revisión de 2008 constitucionaliza una institución, la Conferencia de presidentes que, en el seno de cada asamblea, fija el calendario de trabajo parlamentario y el orden del día. Está compuesta por el presidente de la asamblea, los vicepresidentes, los presidentes de las diferentes comisiones permanentes, los presidentes de los grupos parlamentarios y el ponente general de la comisión de finanzas. La Conferencia juega un papel importante en la fijación del examen de los textos legislativos. La revisión de 23 de julio de 2008 ha reforzado el papel de esta Conferencia previendo su intervención en dos casos, durante el examen de los proyectos de ley (artículo 39.4) y cuando el Gobierno desee recurrir al procedimiento legislativo de urgencia (artículo 45.2). En los dos casos, la Conferencia de presidentes puede oponerse al Gobierno, de manera separada para los proyectos de ley, de manera conjunta tratándose del procedimiento de urgencia. Todavía hace falta que las mayorías de las asambleas, de la que las comisiones no son más que su reflejo, tengan la voluntad de oponerse al Gobierno.

La revisión de 2008 ha permitido, igualmente, modificar el número de comisiones permanentes en el seno de cada una de las asambleas. Cada asamblea no comprendía, desde 1958, más que seis comisiones permanentes, que era el máximo autorizado según el artículo 43. La ley constitucional de 23 de julio de 2008 ha elevado esta cifra a un máximo de ocho (artículo 43 modificado). Bajo el fundamento de este artículo, los nuevos Reglamentos de las asambleas modificados en la primavera de

2009 han fijado en ocho el número de comisiones en la Asamblea nacional y conservado el de seis en el Senado.

En principio, estas comisiones, presididas por los miembros de la mayoría parlamentaria en la Asamblea nacional, son designadas por escrutinio proporcional, cada parlamentario no podrá pertenecer más que a una comisión. La de finanzas de la Asamblea nacional es presidida, desde 2007, por un diputado de la oposición con el fin de reforzar el estatuto de la oposición en el seno del Parlamento. Esta práctica ha sido erigida en regla e inscrita en el Reglamento de la Asamblea nacional modificado en mayo de 2009.

Los grupos parlamentarios han recibido, también, una consagración constitucional por la ley de 23 de julio de 2008 que crea un artículo 51-1 previendo que el reglamento de cada una de las asambleas determine los derechos de los grupos constituidos en el seno de cada una de ellas. Los grupos parlamentarios agrupan a los elegidos en función de su pertenencia política. Para asegurar más disciplina durante los trabajos parlamentarios, un grupo debe tener un número mínimo de diputados o de senadores. Este número es, desde 2009 y con la modificación del Reglamento de la Asamblea nacional, de quince en las dos asambleas. Este reglamento prevé derechos específicos a los grupos de la oposición, lo que constituye un elemento de estatuto de la oposición, y a los grupos minoritarios, concesión hecha a los grupos que no se reconozcan ni en la mayoría ni en la oposición.

2. La reforma del procedimiento legislativo

a) El informe del Consejo de Estado sobre las proposiciones de ley

Las leyes pueden ser de iniciativa gubernamental bajo la forma de proyectos de ley, o de iniciativa parlamentaria mediante las proposiciones de ley. El régimen de estas últimas ha sido objeto de dos modificaciones.

La primera es de orden más técnico que la segunda. El artículo 41 prevé la inadmisión de aquellas proposiciones y enmiendas parlamentarias que no respeten el reparto entre los ámbitos competenciales de la ley y el reglamento. En la redacción anterior a 2008, sólo el Gobierno podía oponer esta inadmisibilidad en todo lo que invadiera el ámbito competencial reglamentario. El artículo 41 ha sido modificado por la ley constitucional de 23 de julio de 2008 con el fin de permitir al presidente de la asamblea que se oponga también a la tramitación de proposiciones o enmiendas que excedan del dominio de la ley. Esta nueva competencia está destinada a proteger la calidad de la ley de cara a las numerosas disposiciones introducidas en un texto legal que no debieran figurar porque son, por ejemplo, de carácter reglamentario.

Esta misma revisión de 2008 ha introducido una novedad llena de significación previendo en su artículo 39, apartado quinto, que el presidente de una de las asam-

bleas puede someter a consulta del Consejo de Estado una proposición de ley presentada, mientras que, hasta el presente, sólo los proyectos de ley eran sometidos a informe del Consejo de Estado. El autor (o los autores) de la proposición pueden, sin embargo, oponerse. Según la utilización que se haga de esta disposición, y en especial, con la libertad que le es dada al presidente de la asamblea de elegir las proposiciones que serán sometidas a examen, el Consejo de Estado podrá llegar a ser el órgano consultivo de los poderes públicos y no solamente del Gobierno. Es una ley, ordinaria, la de 15 de junio de 2009 la que determina las condiciones de aplicación de este apartado quinto pero que deja libertad a los presidentes de las asambleas.

b) La fijación del orden del día

La fijación del orden del día previsto en el artículo 48 ha dado, durante mucho tiempo, un mayor protagonismo al Gobierno, aunque la revisión constitucional de 1995 hubiera pretendido mejorar el papel de los parlamentarios. La revisión constitucional de 2008 ha buscado, todavía, reforzar el papel del Parlamento en este punto.

Antes de 2008, el orden del día se realizaba por prioridad y en el orden fijado por el Gobierno, la discusión de los proyectos de ley y de las proposiciones que hubiere aceptado. El Gobierno podía oponerse, de este modo, a toda discusión de una proposición de ley, pero podía también «teledirigir» algunas proposiciones de leyes, y no le estaba prohibido complacer a los parlamentarios aceptando algunas de sus proposiciones.

La revisión de 1995 había añadido un tercer apartado permitiendo que una sesión al mes fuera reservada por prioridad al orden del día fijado por cada asamblea, lo que revalorizaba –tímidamente– el trabajo parlamentario. Esta sesión llevaba el nombre de «fenêtre parlementaire» o de «niche». Mientras que al principio de la V República, solamente el 10% de las leyes eran consecuencia de proposiciones de ley, desde entonces, el 35% eran de origen parlamentario, a parte de las leyes que autorizan la ratificación o la aprobación de convenios internacionales.

La ley constitucional de 23 de julio de 2008 ha modificado profundamente el artículo 48. A partir de ahora, el tiempo está dividido entre el Gobierno y las asambleas. Dos semanas están reservadas como prioritarias para el Gobierno según un mecanismo idéntico al que existía antes (artículo 48.2). Las otras dos semanas están, en principio, reservadas a los textos presentados por las asambleas, lo que no significa que no serán más que proposiciones de ley, las asambleas dominadas por el hecho mayoritario pudiendo muy bien decidir examinar de manera prioritaria los proyectos fuertemente sostenidos por el Gobierno (artículo 48.2). Estas excepciones están previstas en el apartado tercero del mismo artículo: los proyectos de ley de finanzas, de financiación de la seguridad social y de todos los otros textos enviados por la otra asamblea desde al menos seis semanas son incluidos, con prioridad, en el orden del día a petición del Gobierno. La técnica de la «fenêtre parlementaire» es mantenida en

provecho de la oposición puesto que una sesión al mes está reservada a la iniciativa de los grupos parlamentarios de la oposición así como a los grupos minoritarios (artículo 48.4). De otra parte, una semana de las cuatro está reservada, con prioridad, al control de la acción del Gobierno y a la evaluación de las políticas públicas. Con todas las restricciones y condiciones impuestas, el Gobierno conserva un estrecho control del orden del día, a pesar de las aparentes aperturas.

c) La discusión y la votación de los textos legislativos

Esta fase del procedimiento legislativo ha sido bastante modificada por la revisión de 23 de julio de 2008, con el fin de racionalizar el trabajo parlamentario.

En principio, las enmiendas debían ser presentadas, hasta 2008, en el seno de la comisión (artículo 44, antiguo apartado segundo). La revisión constitucional de 2008 prevé, a partir de ahora, que el derecho de enmienda se ejerza en pleno o en comisión, pero según las reglas que estén determinadas por los reglamentos de las asambleas y por la ley orgánica de 15 de abril de 2009 (artículo 44.1). Pero el Gobierno ha conservado la posibilidad de oponerse al examen de toda enmienda que no haya sido asumida anteriormente por comisión (artículo 44.2). El derecho de enmienda está consagrado en comisión; el carácter definitivo de algunos trabajos de las comisiones también podría estarlo, economizando la sesión pública, como en el modelo practicado en Italia.

Desde 1958, una distinción debía ser hecha entre los textos que fueran asumidos en comisión, en función de su iniciativa: si se trataba de un proyecto de ley, la discusión ante la primera asamblea se hacía sobre el texto presentado por el Gobierno, y no sobre lo enmendado por la comisión (artículo 42.1). Las enmiendas sugeridas por la comisión eran examinadas en sesión pública, de manera separada, con ocasión del examen de los artículos a los cuales se relacionaban. Con el fin de revalorizar el Parlamento en su conjunto y el trabajo realizado en comisión, la ley constitucional de 23 de julio de 2008 ha previsto que, tanto para los proyectos de ley como para las proposiciones de ley, la discusión debe hacerse sobre el texto adoptado en la sesión de la comisión (artículo 42.1). Sin embargo, hay excepciones previstas que conciernen a los textos que comprometen, de manera más directa todavía que los otros, la política del Gobierno: se trata de proyectos de ley de finanzas, de leyes de financiación de la seguridad social y de proyectos de revisión constitucional (artículo 44.2) para los cuales la discusión en pleno continuará haciéndose a partir del texto presentado por el Gobierno. Uno de los objetivos perseguidos por la revisión es también evitar la obstrucción parlamentaria por la oposición durante la sesión pública.

El apartado tercero del artículo 44 contiene otra novedad procedimental importante, también introducida en 2008: en primera lectura, la discusión en pleno no puede realizarse más que al finalizar un plazo de seis semanas después de la presentación del proyecto o la proposición de ley. La discusión no puede tener lugar, frente a la

segunda asamblea, más que después de un plazo de cuatro semanas a contar desde que se envió el proyecto o la proposición. Se trata de evitar el recurso a un procedimiento demasiado frecuente de examen de textos precipitadamente que hace empeorar la calidad del trabajo parlamentario y de la ley. Con todo, hay excepciones previstas: los plazos no se imponen a los proyectos de ley de finanzas, a los proyectos de ley de financiación de la seguridad social y ni a los proyectos que siguen el procedimiento de urgencia del artículo 45. No se aplica, como es lógico, tampoco a los proyectos relativos a los estados de crisis (artículo 42.4).

El derecho de enmienda pertenece, según el artículo 44, a los miembros del Parlamento y al Gobierno (44.1). Con el fin de limitar el uso abusivo de este derecho, utilizado algunas veces por la oposición para obstruir los proyectos del Gobierno, el derecho de enmienda ha sido reglamentado por la revisión de 2008. La adopción posible de las enmiendas en el marco de las comisiones, desde la ley constitucional de 23 de julio de 2008 (artículo 42.1), es de evitar la presentación masiva de enmiendas en el pleno. El Reglamento de la Asamblea nacional, modificado en mayo de 2009, ha limitado de manera muy estricta, fijando los plazos, la presentación de enmiendas.

El Gobierno no es tampoco libre en la presentación de enmiendas: deben tener relación con el texto sometido a discusión. Es la prohibición, inaugurada en la jurisprudencia del Consejo constitucional de los «cavaliers législatifs», es decir, disposiciones que tengan relación demasiado abstracta con respecto al objeto del texto que se discute. El Consejo constitucional después de haber dudado durante bastante tiempo sobre la redacción, estima, a partir de ahora, que una enmienda no debería estar desprovista de todo vínculo con el objeto del texto sometido al voto del Parlamento (decisión 2001-445 DC de 19 junio de 2001). En una decisión de 19 de enero de 2006, n.º 2005-532 DC, el Consejo recordó que en primera lectura, el derecho de enmienda debía poderse ejercer libremente mientras que mantenga relación con el objeto del texto. El Consejo puso, así, el acento en el «respeto a las exigencias de transparencia y sinceridad del debate parlamentario». En las otras fases de procedimiento, la imagen del embudo permite comprender que las enmiendas depositadas tienen que estar en relación directa con las disposiciones que queden por discutir.

El artículo 45.1 ha recogido esta jurisprudencia exigiendo, desde la ley constitucional de 23 de julio de 2008, que las enmiendas tengan, en primera lectura, un vínculo, al menos indirecto, con el texto presentado o transmitido.

B) La función de control

El control del Gobierno por el Parlamento toma las formas clásicas, por la vía de las comisiones de investigación y por la votación de una posible moción de censura. Estas dos técnicas han sido afectadas por la revisión de 2008. Pero ésta también introduce una nueva forma de control en el marco del procedimiento legislativo.

1. El control de los proyectos de ley

Los proyectos de ley, que son de iniciativa gubernamental, conocen de un control jurídico preventivo, especialmente de constitucionalidad, por el Consejo de Estado, pero sus informes son, en principio, secretos, salvo acuerdo del Gobierno. El informe del Consejo de Estado no vincula al Gobierno, pero si éste modifica el texto, deberá someterlo, de nuevo, al Consejo de Estado. Esto mejora, a menudo, la redacción y precisión del texto.

Pero, mientras que esta presentación no era acompañada, hasta el presente, de ninguna condición, el apartado tercero del artículo 39, añadido por la ley constitucional de 23 de julio de 2008, ha previsto que una ley orgánica debía fijar las condiciones de esta presentación. La ley orgánica de 15 de abril de 2009 previó, así, que los proyectos de ley deben estar precedidos de una exposición de motivos, tener un estudio de impacto que deberá definir los «objetivos perseguidos» y plasmar las opciones posibles con el fin de exponer los motivos de recurrir a una nueva legislación. En el caso donde la Conferencia de presidentes de la primera asamblea constate que estas condiciones no se han respetado, el proyecto de ley no puede ser incluido en el orden del día (artículo 39.4). Y si existe desacuerdo sobre este punto entre el Gobierno y la Conferencia de presidentes, el Primer ministro o el presidente de la asamblea interesada puede acudir al Consejo constitucional y éste deberá decidir, en un plazo de ocho días, sobre el respeto que a dicha ley orgánica tiene el proyecto en cuestión. Se trata de una nueva atribución del Consejo constitucional que no ejercerá, entonces, un verdadero control de constitucionalidad.

Los proyectos de ley de planificación o de programación de carácter económico, social y medioambiental o los proyectos de programación definiendo las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas deben estar precedidos de un informe del Consejo económico, social y medioambiental (artículo 70 modificado por la ley constitucional de 23 de julio de 2008).

2. La constitucionalización de las comisiones de investigación

A parte de las comisiones permanentes de cada asamblea, las comisiones de investigación, desde la ley ordinaria de 20 de julio de 1991, están encargadas de proceder a la búsqueda de información e investigar sobre una cuestión dada. Ellas son creadas por votación de la asamblea en cuestión y pueden, durante una duración máxima de seis meses, proceder a todas las investigaciones que estimen necesarias, salvo que las cuestiones estén en curso judicial. La reforma de 1991 introdujo el principio de la publicidad de las sesiones, salvo que la comisión decidiera lo contrario. Desde hace poco, algunas sesiones de estas comisiones pueden ser televisadas, como en los Estados Unidos. El balance hay que hacerlo con cautela, puesto que estas comisiones quedan bajo el dominio de la mayoría de la asamblea en cuestión. A pesar de todo, las reformas, legislativas o administrativas, han sido inspiradas por el resultado de algunas comisiones de investigación.

Las comisiones de investigación han salvado una etapa de suplemento en el reconocimiento de su papel, puesto que ellas han sido constitucionalizadas por el artículo 51-2 creado por la ley constitucional de 23 de julio de 2008. Esta concreción corresponde a la misión general de control que tiene el Parlamento según el artículo 24.1, también modificado por la misma ley constitucional. Es una ley, ordinaria y no orgánica, la que debe determinar las reglas de organización y de funcionamiento de las comisiones de investigación. En cuanto a las condiciones de creación, están fijadas por el reglamento de cada asamblea. El Reglamento de la Asamblea nacional, modificado en 2009, prevé, desde ahora, que la función del presidente o la de ponente debe pertenecer a un diputado perteneciente a un grupo de la oposición.

3. *La limitación de la puesta en juego de la responsabilidad del gobierno en la iniciativa del gobierno*

La puesta en juego de la responsabilidad del Gobierno representa un elemento esencial del régimen parlamentario y la contrapartida del derecho de disolución del jefe del Estado, aunque no sea más que apariencia mientras el jefe del Estado disponga de la realidad de poder bajo la V República. El artículo 49 prevé dos procedimientos totalmente distintos: el primero es la entera iniciativa del ejecutivo, mientras que el segundo hace intervenir sucesivamente al gobierno y a los diputados. Esto se ha inscrito en el tercer apartado del artículo 49 y prevé que el Primer ministro pueda, en este caso, comprometer la responsabilidad de su Gobierno sobre un texto con el fin de influir en la votación de los parlamentarios sobre ese texto. El principio es que el destino del gobierno y del texto van unidos por un juego sutil que aparece bajo la forma de «todo o nada», que da la elección entre, que sea adoptado el texto tal y como es o que sea derribado el gobierno votando una moción de censura.

La cuestión de confianza debe obligatoriamente ir aparejada de un texto de naturaleza legislativa, lo que excluye los proyectos de resolución o de declaración. Esta regla obliga a los diputados a una elección clara y simple, no siendo posible ninguna intermediación: es uno de los aspectos del régimen parlamentario racionalizado, asociado a la falta de mayoría. De esta manera, bajo la V República, ninguna moción de censura no ha sido adoptada por aplicación del artículo 49.3.

El procedimiento del artículo 49.3 ha sido, a menudo, criticado desde el origen de la V República, y ello ha sido objeto por la ley constitucional de 23 de julio de 2008 en el sentido de la limitación de la libertad del Gobierno. Si la ley constitucional de 2008 no ha modificado las reglas de procedimiento y votación descritas en el apartado segundo del artículo 49 al cual reenvía el apartado tercero, ha querido solamente limitar el caso de utilización de este procedimiento juzgado de manera muy exigente por los parlamentarios. No son, a partir de ahora, posibles los compromisos de responsabilidad bajo un proyecto de ley de finanzas (pero ésta puede ser una ley de finanzas rectificativa), o un proyecto de ley de financiación de la seguridad

social, considerados como los actos más importantes de la política gubernamental. Pero, para dar un margen suplementario al Gobierno que se encontraría en una situación difícil con su mayoría parlamentaria, el apartado tercero prevé que el Primer ministro pueda recurrir a este procedimiento para otro proyecto de ley o una proposición de ley por sesión. Mientras que este artículo 49.3 era considerado como un elemento excesivo del parlamentarismo racionalizado, su restricción en 2008 es presentada, a veces, como susceptible de impedir a un Gobierno minoritario poder dirigir su política.