

La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008

Piedad García-Escudero Márquez

Letrada de las Cortes Generales

Catedrática acreditada de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. FRENOS A LA PRIMACÍA PRESIDENCIAL. 1. Poderes presidenciales propios y compartidos con el Gobierno. a) Poderes presidenciales de excepción. b) Facultades de nombramiento. c) Envío de tropas al exterior. 2. Facultad presidencial de dirigirse al Parlamento.—III. FUNCIÓN DE CONTROL Y RELACIONES CON EL GOBIERNO. 1. Control del Gobierno y evaluación de las políticas públicas. 2. Algunos ámbitos específicos de control: Unión Europea y leyes financieras. 3. Instrumentos de control: Comisiones de investigación, aprobación de resoluciones, debate sobre declaración del Gobierno. 4. Limitación de la facultad gubernamental de comprometer su responsabilidad sobre un texto. 5. Progresiva devolución del orden del día a la autonomía parlamentaria. 6. Ratificación expresa de las ordonnances.—IV. REFORMAS QUE AFECTAN A LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. 1. Ampliación del ámbito de la ley: las leyes de programación. 2. Reforzamiento de las Comisiones permanentes. a) Aumento del número de las Comisiones permanentes. b) Su intervención en los nombramientos por el Presidente de la República. c) Su papel en el procedimiento legislativo. 3. Otras reformas en el procedimiento legislativo. a) Presentación de los proyectos de ley. b) Posibilidad de someter al Consejo de Estado las proposiciones de ley. c) Nueva regulación del derecho de enmienda. d) Extensión a los Presidentes de las Cámaras de facultades anteriormente reconocidas sólo al Gobierno. e) Posibilidad de oposición al procedimiento de urgencia. f) Limitación de la facultad gubernamental de comprometer su responsabilidad sobre un texto.—V. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS Y DE LA OPOSICIÓN. 1. Facultades de los parlamentarios. a) Revitalización del derecho de enmienda. b) Iniciativa de referéndum legislativo. c) La sustitución de los ministros. 2. Estatuto de la oposición. a) Facultades reconocidas a los grupos como derechos colectivos. b) Facultades reconocidas a un número de parlamentarios.—VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda el análisis de la reforma constitucional francesa de 23 de julio de 2008 (Ley constitucional 2008-724, de modernización de las instituciones de la V Repú-

blica) desde el punto de vista del Parlamento, la expresión más utilizada es la de revitalización¹ o revalorización². Se habla también de retorno a la escena política³, reequilibrio de poderes⁴, reparlamentarización⁵ o –en un plano más trascendente– de modernización de la democracia, que implica no sólo el respeto a la institución parlamentaria, sino dentro de ella a la oposición para que llegue a ser realidad el reequilibrio institucional⁶.

La propia exposición de motivos del proyecto de reforma se marca como objetivo un Parlamento profundamente reforzado o fortalecido, junto a un poder ejecutivo mejor controlado y derechos nuevos para el ciudadano⁷.

Tal vez, el resultado no sea tanto un Parlamento reforzado –porque tampoco las concesiones son excesivas– cuanto, como lo califica Gohin, «un *Parlement débridé*»,⁸ no en el sentido de desbocado, sino de liberado de algunas ataduras que hasta ahora le constreñían en el ejercicio de sus funciones⁹.

Transcurridos cincuenta años de lo que se considera buen funcionamiento de la V República¹⁰, nacida de una Constitución extremadamente recelosa con el Parlamento

1 P. Bon, «La Constitución de la Quinta República cumple cincuenta años», *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 85, 2009, p. 70.

2 X. Vandendriessche, «Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants», *La Semaine juridique* n.º 31-35, 2008, pp. 174 y ss.; ver también *Rapport Balladur*, p. 64, que establece como uno de sus objetivos «Revalorizar la función parlamentaria». «¿Qué revalorización?» titulaba J. M. Belorgey el capítulo VII de su obra *Le Parlement à refaire*, Gallimard, París, 1991, en la que proponía algunos remedios aun sin modificar la Constitución (pp. 98 y ss.).

3 Relativo, según P. Bon, *op. cit.*, pp. 60 y ss.

4 El nombre oficial del llamado «Comité Balladur» era *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*. Véase también O. Dord, «Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement», *Revue française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pp. 99 y ss.

5 *Ibidem*, p. 99. Se presenta la reforma como contribución a la necesidad de reparlamentarización de la V República, «cantinelada casi tan antigua como el propio régimen», presente por otra parte en el programa de los principales candidatos a Presidente de la República.

6 A. Vidal-Naquet, «L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?», *Revue française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, p. 154.

7 El *Rapport* presentado por la Comisión presidida por el ex Primer Ministro Edouard Balladur, titulado «*Une Ve République plus démocratique*», consta de tres capítulos así rubricados, siendo el II «*Un parlement renforcé*». Su apartado D) y último se dedica a «*Revitalizar la función parlamentaria*».

8 O. Gohin, «La récente réforme de la Constitution», *Revue politique et parlementaire*, n.º 1048, 2008, p. 54. «Que después de cincuenta años de tratamiento haya llegado el momento de aflojar la camisa de fuerza, esperando que el enfermo se haya curado por fin, es la audaz apuesta de la reforma operada por la Ley constitucional de 23 de julio de 2008».

9 El propio *Rapport Balladur* señala como objetivo de sus propuestas la emancipación del Parlamento (p. 65). En el mismo sentido, O. Dord (*op. cit.*, p. 100): el reequilibrio de las instituciones a favor del Parlamento implica aflojar la férula del parlamentarismo racionalizado.

10 «El mejor régimen político que Francia haya conocido jamás», que perduró más allá del General De Gaulle y permitió superar varias crisis y conocer alternancias, según J.L. Debré, Presidente del Consejo Constitucional, en el discurso de apertura del VII Congreso de Derecho Constitucional el 25 de septiembre de 2008, *Revue française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, p. 12. Éxito explicable, para P. Bon, *op. cit.*, p. 47, por el carácter híbrido del régimen político, que le permitía, según las circunstancias políticas, aproximarse a un régimen presidencial o parlamentario.

—por reacción frente al régimen de asamblea en que derivó el anterior¹¹—, al que se establecían una serie de trabas, la reforma constitucional va dirigida hacia un mayor equilibrio de poderes. No parece que por ello deba producirse una variación en el calificativo del sistema político como semipresidencial, pasando a semiparlamentario, dado que se mantiene la doble legitimidad que otorgan las elecciones presidenciales y legislativas. Sí puede, no obstante, hablarse de cierta redefinición de los poderes del Parlamento, flexibilizando el parlamentarismo racionalizado sin poner en causa los elementos fundamentales de la V República, esto es, la presidencialización del régimen, la preeminencia del ejecutivo en la definición de la política nacional o la compatibilidad de mandatos¹².

En estas líneas de presentación de las reformas constitucionales que afectan a la institución parlamentaria, dejaremos de lado aquellas que buscan una mejora de la representación mediante la modificación de la composición de las Cámaras, para centrarnos en las que afectan a la institución configurada tras la elección.

Aunque no es fácil adoptar una clasificación convencional, porque algunas de las reformas pueden ser contempladas desde distintos puntos de vista, trataré de ofrecer una visión general de las que afectan al Parlamento en torno a cuatro ejes conductores: frenos a la primacía presidencial; reformas que afectan a la función de control y a las relaciones con el Gobierno, incluido el importante tema del orden del día; reformas que afectan a la función legislativa; finalmente, reformas que afectan al estatus de los parlamentarios y de los grupos, incluyendo aquí la constitucionalización de la oposición. Podrían haberse recogido asimismo de forma independiente las reformas que afectan a las relaciones con otros órganos, como el Conseil Constitutionnel y la Cour des Comptes, pero razones de espacio nos lo impiden; el buen juicio del lector sabrá entresacarlas de los apartados siguientes¹³.

Esta panorámica pretende servir de introducción general al análisis más detenido que realizan las diversas notas que se incluyen en este mismo número sobre los puntos más relevantes.

II. FRENOS A LA PRIMACÍA PRESIDENCIAL

Si es comúnmente aceptado que la evolución de la V República a través de sus veintitrés reformas constitucionales previas y de la práctica política ha tendido hacia

11 Véase el discurso de Michel Debré ante el Consejo de Estado, el 27 de agosto de 1958: «Este es el régimen que hemos conocido», lo que llevaba a que el Gobierno quisiera «renovar el régimen parlamentario», incluso «establecerlo, porque por numerosas razones la República nunca ha conseguido instaurarlo».

12 O. Dord, *op. cit.*, p. 99. En términos de la exposición de motivos del proyecto de reforma: «réformer sans bouleverser, moderniser sans nier, adapter sans détruire». Para X. Vandendriessche (*op. cit.*, p. 40), se intenta la ecuación imposible: atenuar los efectos del parlamentarismo racionalizado de 1958 sin poner en tela de juicio la preeminencia del ejecutivo en la dirección de la Nación.

13 Asimismo deben mencionarse las nuevas facultades, contenidas en los artículos 69 y 70, de relación con el Consejo Económico, Social y Medioambiental: el Parlamento es informado de las consecuencias de una petición que se formule al Consejo en los términos fijados por ley orgánica, y puede consultar a éste sobre cualquier problema económico, social o medioambiental.

la primacía de la figura del Presidente, puede decirse que su reforzamiento ha sido más a costa del Primer Ministro que de un Parlamento ya debilitado desde el inicio.

Cuando el recuerdo de la IV República ha dejado de constituir una amenaza a la que oponerse y por primera vez se introducen en la Constitución ciertos frenos a una primacía presidencial antes siempre incrementada, algunos de estos frenos redundan en beneficio del Parlamento. Estos, como otros que veremos después, constituyen intentos de reequilibrar o, más bien, de atenuar el desequilibrio entre poderes, pero no perturban en nada los mecanismos institucionales establecidos hace medio siglo¹⁴.

1. Poderes presidenciales propios y compartidos con el Gobierno

Podemos incluir aquí la intervención del Parlamento en el ejercicio de poderes propios del Presidente de la República o compartidos con el Gobierno:

a) *Poderes presidenciales de excepción*

Se introduce en el *artículo 16*, emblemático de la preeminencia presidencial, la posibilidad de que, tras treinta días de ejercicio de los poderes excepcionales, los Presidentes de las Cámaras o sesenta miembros de una de ellas requieran al Consejo Constitucional que verifique la subsistencia de las condiciones para el ejercicio de aquéllos. Transcurridos sesenta días de dicho ejercicio, el Consejo puede actuar de oficio.

Aunque ya existiera en el propio precepto el requisito de consulta «oficial» previa a los Presidentes de las Cámaras, junto al del Consejo Constitucional, en este control de la prolongación de su ejercicio –aun calificado de artificioso por la eficacia no vinculante del dictamen del Consejo¹⁵– destaca la importancia de que se incorporen, además de las autoridades citadas, un número de diputados o senadores, lo que permite pensar en su ejercicio por la oposición parlamentaria. Sobre ella volveremos.

b) *Facultades de nombramiento*

En el *artículo 13*, que regula las facultades de nombramiento del Presidente de la República y los cargos que han de ser nombrados en Consejo de Ministros, se introduce la previsión de que una ley orgánica determine otros cargos (relacionados con la garantía de los derechos y libertades o con la vida económica y social) cuyo nombramiento requiera audiencia previa –mediante dictamen público– de la Comisión permanente competente de ambas Cámaras, con posibilidad de veto por mayoría de tres quintos de cada Comisión.

14 O. Gohin, *op. cit.*, p. 56.

15 A. Vidal-Naquet, «Un Président de la République plus encadré», *La Semaine juridique*, n.º 31-35, 2008, p. 30.

Se generaliza así –y, lo que es más importante, se constitucionaliza– una práctica reciente de consulta previa a estas comisiones en el nombramientos de ciertas autoridades administrativas independientes (Comisión de regulación de la Energía, por ejemplo), introducida –como en España– por leyes ordinarias¹⁶.

Se ha subrayado la dificultad de que llegue a alcanzarse la mayoría cualificada necesaria para el veto y el carácter no vinculante de un eventual dictamen mayoritariamente negativo de las Comisiones. No obstante, no puede dejar de destacarse de nuevo el valor simbólico que presenta la asociación del Parlamento a facultades antes propias del ejecutivo en exclusiva, pese a constituir en el régimen presidencial puro del modelo americano uno de los ámbitos en que se desarrolla el freno por parte del legislativo, en concreto del Senado.

Conforme al *artículo 56*, el procedimiento descrito es aplicable también a los tres miembros del Consejo Constitucional que nombra el Presidente (los tres que nombra el Presidente de cada Cámara se someten sólo a audiencia de la Comisión competente, la Comisión de las Leyes), facultad –ésta sí– privativa de aquél y hasta ahora ejercida discrecionalmente.

Aparte del valor simbólico que pueda tener por la importancia del órgano que están llamados a formar los designados, cabe destacar que los seis miembros restantes son nombrados por las máximas autoridades de las Cámaras, esto es, por órganos del Parlamento, con lo que la nueva regla supone ampliar la intervención parlamentaria, aun en distinto grado, al total de los miembros del Conseil¹⁷. Esta intervención no se reconoce respecto del Tribunal Constitucional, en el artículo 159 de la Constitución española, en cuanto al tercio de sus miembros propuesto a partes iguales por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, que eligen con total libertad.

c) Envío de tropas al exterior

A la autorización de la declaración de guerra atribuida al Parlamento por el primitivo *artículo 35*, se añade ahora la regulación de la intervención de fuerzas armadas en el exterior, de la que el Gobierno debe informar al Parlamento al menos tres días antes de su inicio, precisando los objetivos, información que puede dar lugar a debate no

¹⁶ La generalización de la comparecencia ante la Comisión correspondiente de cada Cámara con carácter previo al nombramiento por el Gobierno de los Presidentes de los organismos reguladores o de supervisión y otros órganos, tiene lugar en nuestro país con la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado. La Comisión emite un dictamen sobre si aprecia o no la existencia de conflicto de intereses.

¹⁷ A. Roux («Le nouveau Conseil Constitutionnel. Vers la fin de l'exception française», *La Semaine juridique*, n.º 31-35, 2008, p. 48) se declara escéptico en cuanto a las ventajas del nuevo sistema, «salvo para impedir nombramientos manifiestamente incompatibles con la naturaleza de las funciones del juez constitucional, lo que no se ha producido en cincuenta años». Otras voces se han alzado lamentando que no se haya incluido el requisito de la formación jurídica para acceder al cargo, que sí exige el artículo 159.2 de la Constitución española.

seguido de votación. La prolongación más allá de cuatro meses debe ser sometida a autorización del Parlamento, pudiendo el Gobierno solicitar a la Asamblea Nacional que decida en último término. Si el Parlamento no se encuentra en período de sesiones al expirar el plazo de cuatro meses, se pronunciará al abrirse el período siguiente.

Aunque esta limitación afecta al ámbito de decisión del Gobierno, es el Presidente quien toma de hecho la decisión, o con cuyo acuerdo se adopta en período de cohabitación¹⁸, lo que justifica su inclusión en este apartado.

De nuevo se incorpora a la Constitución una intervención parlamentaria considerada necesaria, al haber quedado obsoleta la declaración formal de guerra, pero que en España se ha situado en el ámbito legislativo: en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, cuyo artículo 17 regula la autorización del Congreso de los Diputados para operaciones y misiones en el exterior. Sería una muestra más del detallismo de una Constitución que refleja las preocupaciones de la clase política y que no teme incurrir en el «reglamentismo», dado el ritmo de reformas que experimenta: casi una cada dos años en medio siglo de vigencia, frente a la única y mínima de los treinta años de vida de la Constitución española.

Es éste uno de los pocos artículos que han entrado en vigor inmediatamente, sin necesidad de desarrollo, siendo su primera aplicación en septiembre del mismo año 2008 en relación con la prolongación de la intervención en Afganistán.

2. Facultad presidencial de dirigirse al Parlamento

Dado que este apartado se refiere a funciones del Presidente, y aunque no constituye un freno sino, por el contrario, un incremento de sus facultades, razones puramente sistemáticas mueven a incluir aquí la adición en el artículo 18, junto al tradicional derecho de mensaje escrito a las Cámaras, de la *facultad de dirigirse al Parlamento reunido en Congreso*, incluso fuera de período de sesiones. La declaración del Presidente puede dar lugar a un debate sin su presencia, que no concluye en votación.

Los comentaristas han sido hasta crueles con esta nueva facultad. Se ha llegado a decir que el deseo del actual Presidente de la República de hablar ante el Congreso se encuentra en el origen de toda la reforma constitucional¹⁹. En cualquier caso, tampoco perjudica al Parlamento, sino que puede contribuir a hacerlo más visible.

18 P. Bon, *op.cit.*, p. 59. M. Lascombe, «Le Gouvernement et la revision constitutionnelle: un oublié très présent», *La Semaine juridique* n.º 31-35, 2008, p. 38.

19 P. Mazeaud, «La révision de la Constitution», *Revue française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, p. 151, quien opina que si el Presidente tenía derecho a dirigirse a los franceses por medios audiovisuales, era absurdo mantener una regla que le impedía dirigirse a la soberanía nacional. En contra, O. Gohin (*op. cit.*, p. 59) califica de irrisorio el «placer inmenso de invertir, próximamente, mucho más de un siglo de la norma contraria» (desde la Ley constitucional de 23 de marzo de 1873), y augura que «no se verá a menudo a diputados y senadores subir al autobús para escuchar desde lo alto de la tribuna del Congreso, en

III. FUNCIÓN DE CONTROL Y RELACIONES CON EL GOBIERNO

1. Control del Gobierno y evaluación de las políticas públicas

Conforme al nuevo *artículo 24*, el Parlamento aprueba las leyes, controla la acción del Gobierno y evalúa las políticas públicas. No existía en la Constitución francesa algo tan elemental como comenzar el título dedicado al poder legislativo, además de indicando las Cámaras que lo integran, enunciando sus funciones. El orden en que aparecen –composición y funciones– en el artículo 66 de la Constitución española se invierte ahora en su equivalente francés, que se abre con la nueva proclamación previa de dos funciones del Parlamento. O de tres, si la evaluación de las políticas públicas se considera autónoma y no incluida en el control.

Con la proclamación de la función de control se consagra una de las funciones típicas de las Cámaras en el régimen parlamentario, que halla su reflejo en las reformas relativas al orden del día (art. 48), pues a dicho control y evaluación se reserva una semana de cada cuatro, además de una sesión semanal –que ya figuraba en el texto constitucional y ahora se amplía a las sesiones extraordinarias– a las preguntas a miembros del Gobierno, instrumento típico de información, pero también de control parlamentario.

La referencia a la evaluación de las políticas públicas ha sido calificada de «nuevo eldorado parlamentario²⁰». Se ha criticado la indefinición de la fórmula, así como su inclusión en este lugar, por no ser función privativa del Parlamento, sino también de otras instituciones, entre las que destaca la Cour des Comptes²¹. No obstante, en general se considera que puede ser un instrumento útil a las Cámaras para el ejercicio de su función de control. Se reconocen con esta consagración constitucional los esfuerzos que han desarrollado, de una parte en el control de la aplicación de la ley (a través de las comisiones permanentes o de la Oficina de evaluación de la legislación creada en 1996 y suprimida por la Ley 2009-689, siendo sustituida por un Comité de evaluación y de control de las políticas públicas), y de otra merced a la LOLF (Ley orgánica relativa a las Lois de Finances, denominación que vamos a mantener castellanizada, por ser más comprensiva que la de «ley de presupuestos») de 1 de agosto de 2001, en el ámbito presupuestario, y se intenta a la vez fortalecer un control calificado de insuficiente.

2. Algunos ámbitos específicos de control: Unión Europea y leyes financieras

Además de la declaración general en materia de control, se introducen en la reforma constitucional modificaciones que pueden contribuir a su ejercicio o aportar instrumentos para el mismo.

Versalles, lo que pueden oír, casi cada semana, en la radio o la televisión, desde su modesto despacho parisino o en otro lugar».

²⁰ X. Vandendriessche, *op. cit.*, p. 45.

²¹ O. Dord, *op. cit.*, p. 105.

a) Unión Europea

Así, por tercera vez desde 1992, se reforma el *artículo 88-4* para mejorar el seguimiento parlamentario de los asuntos europeos: no sólo se someterán al Parlamento por el Gobierno los proyectos o proposiciones de actos de las Comunidades Europeas y la Unión Europea de naturaleza legislativa, sino todos. Sobre ellos pueden recaer resoluciones de las Cámaras, así como sobre cualquier otro documento emanado de una institución de la Unión. En el seno de cada Cámara se crea una Comisión encargada de los asuntos europeos, que sustituye a las delegaciones anteriores²², y que no se contabiliza en el número de comisiones permanentes.

b) Leyes financieras

El nuevo *artículo 47-2* declara que el Tribunal de Cuentas asiste al Parlamento en el control de la acción del Gobierno, y al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de finanzas y de la aplicación de las leyes de financiación de la Seguridad Social (en la redacción anterior sólo figuraba el control de estas últimas), así como en la evaluación de las políticas públicas²³. A través de sus informes públicos, la Cour contribuye a la información de los ciudadanos.

Frente a la relación con el órgano fiscalizador a través de una Comisión mixta en las Cortes Generales españolas, el deseo del constituyente francés –expresado en los trabajos previos– es que los distintos órganos de las Cámaras puedan requerir la colaboración de la Cour des Comptes, y no sólo las Comisiones de Finanzas (o Hacienda) y sobre Seguridad social, que lo hacían hasta ahora. Se han manifestado algunos temores por la independencia de la Cour, en lo que se refiere a su asistencia exclusiva al Parlamento en el control del Gobierno, así como por el posible exceso de trabajo que conlleve la nueva tarea, que podría llegar a paralizarla.

3. Instrumentos de control: Comisiones de investigación, aprobación de resoluciones, debate sobre declaración del Gobierno

a) Comisiones de investigación

Junto al fortalecimiento de las Comisiones permanentes que veremos al tratar de la función legislativa, la reforma de 2008 ha constitucionalizado en el *artículo 51-2* las Comisiones de investigación, que podrán ser creadas en el seno de cada Cámara

²² Esta constitucionalización puramente formal, con una denominación ambigua de comisión, no debería tener, según O. Dord, *op. cit.*, p. 108, ninguna incidencia en la organización, funcionamiento o competencia de estos órganos especializados.

²³ Se ha calificado esta redacción de revanche parlamentaria ante la decisión del Conseil Constitutionnel de 2001 sobre la LOLF. Así, X. Vandendriessche, *op. cit.*, p. 46.

«para el ejercicio de las funciones de control y de evaluación definidas en el primer párrafo del artículo 24», «para recoger, en las condiciones previstas en las leyes, elementos de información». La ley determinará sus reglas de organización y funcionamiento, mientras que las condiciones para su creación serán fijadas por el Reglamento de cada Cámara.

Se considera que la constitucionalización de estas comisiones –consecuente con la importancia que han adquirido en particular desde la Ley 91-968, que modificó la ordenanza 58-1100²⁴– forma parte del esbozo de un estatuto de la oposición, y así han sido configuradas por el Reglamento de la Asamblea Nacional modificado por Resolución de 27 de mayo de 2009 (tras la decisión del Consejo Constitucional 2009-581)²⁵.

b) Aprobación de resoluciones

El nuevo *artículo 34-1* amplía el ámbito de las resoluciones que pueden aprobar las Cámaras, restringido en 1958 (según la interpretación del Conseil Constitutionnel, al régimen interior o al autorizado por la Constitución o las leyes orgánicas) como reacción frente a las Repúblicas anteriores, y que se había visto extendido por el artículo 88-4, en la reforma constitucional de 1992, a los proyectos y proposiciones de actos europeos. Conforme al citado artículo 34-1, las Cámaras podrán aprobar resoluciones en las condiciones fijadas por ley orgánica²⁶, siendo inadmisibles y no susceptibles de incluirse en el orden del día aquellas respecto de las que el Gobierno considere que su adopción o rechazo podrían poner en juego su responsabilidad (cautela propia del parlamentarismo racionalizado, que sólo permite la exigencia de aquella responsabilidad mediante la moción de censura) o contener mandatos (*injonctions*) a él dirigidos.

Se me dirá que con esta última salvedad, que parece eliminar la posibilidad de un *indirizzo* parlamentario (un resabio propio de la separación de poderes presidencial, amparado en el artículo 20, conforme al cual el Gobierno determina y dirige la política de la Nación), resulta inapropiado incluir las resoluciones como posible instrumento

24 M. Verpeaux, «La révision constitutionnelle à l'arraché. Avant-propos», *La Semaine juridique* n.º 31-35, 2008, p. 19.

25 Véase su artículo 141, que permite a los Presidentes de grupos de oposición o minoritarios solicitar, una vez por período de sesiones ordinario (salvo el anterior a la disolución) en la Conferencia de Presidentes la inclusión en el orden del día de la primera semana reservada conforme al artículo 48-4, de una propuesta de resolución de creación de una Comisión de investigación, cuyas condiciones (señaladas en los artículos 137 a 139) hayan sido verificadas por la Comisión permanente competente, que se habrá pronunciado sobre su oportunidad, lo que constituye el filtro principal. Una vez superado éste, la petición de creación, en cuya votación participan sólo los diputados contrarios a la misma, puede ser rechazada por mayoría de tres quintos de la Asamblea. Existe, por tanto, una presunción favorable a su constitución –similar a la existente en el sistema alemán– que permite concebir estas comisiones como auténtico instrumento de control al servicio de las minorías, con todas las reservas que supone la exigencia de la anuencia previa de la Comisión permanente.

26 El *Informe Balladur* proponía que las Cámaras pudieran aprobar resoluciones en las condiciones fijadas por su Reglamento.

de control del Gobierno. No obstante, en la medida en que se otorga así a las Cámaras la facultad de tomar públicamente posición respecto de cualquier asunto de interés general, aparte de contribuir positivamente a la supresión de las leyes declarativas o «neutrones legislativos»²⁷, podrían llegar a ser utilizadas, en caso de mayorías poco claras –exactamente igual, por otra parte, que en regímenes parlamentarios más puros, como España– para hacer llegar a la opinión pública y al propio Gobierno la valoración que merecen a la Cámara sus actuaciones o inactividades.

La Ley Orgánica 2009-403, de 15 de abril de 2009, relativa a la aplicación de los artículos 34-1, 39 y 44 de la Constitución, desarrolla el artículo 34 en los siguientes términos²⁸:

- el número de propuestas de resolución de cada parlamentario o grupo será ilimitado
- el Presidente de la Cámara transmitirá las propuestas inmediatamente al Primer Ministro. Cuando el Gobierno entienda que una propuesta es inadmisibile de conformidad con el artículo 34-1, informará de ello al Presidente de la Asamblea antes de que se decida su inclusión en el orden del día
- los Presidentes de grupo informarán al Presidente de la Cámara, al menos cuarenta y ocho horas antes, de que se proponen solicitar la inclusión de una propuesta en el orden del día, de lo que el Presidente informará inmediatamente al Primer Ministro
- las propuestas de resolución no podrán incluirse en el orden del día antes de seis días desde su presentación. No podrá incluirse en el mismo período de sesiones ordinario una propuesta con el mismo objeto que otra anterior
- las propuestas se votarán en pleno y no podrán ser objeto de enmienda (disposición mucho más restrictiva que las contenidas en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado españoles sobre proposiciones no de ley y mociones).

c) *Debate parlamentario sobre una declaración del Gobierno*

Conforme al *artículo 50-1*, el Gobierno podrá, por propia iniciativa o a petición de un grupo parlamentario «en el sentido del artículo 51-1» (reenvío al precepto que re-

²⁷ Por carecer de contenido normativo. M. Lascombe, *op.cit.*, p. 38. En el mismo sentido, O. Dord, *op. cit.*, p. 113.

²⁸ Tras la Decisión 2009-579 del Conseil Constitutionnel, que considera contraria a la Constitución la remisión a los Reglamentos del procedimiento a seguir para el examen de las propuestas (se establecía la posibilidad de que los Reglamentos previeran el envío de una propuesta de resolución a una comisión permanente o especial) y la posibilidad de rectificación de las propuestas por su autor hasta el fin de su examen en sesión plenaria, porque la apreciación del Gobierno sobre su admisibilidad debe hacerse antes de la inclusión en el orden del día.

mite a los reglamentos la regulación de los derechos de los grupos parlamentarios y el reconocimiento de derechos específicos a los grupos de oposición y a los minoritarios) realizar una declaración que dé lugar a debate y, si así lo decide, sea objeto de votación que no comprometa su responsabilidad.

Quizá lo más destacable de este novedoso procedimiento es que parece haberse perdido el temor a las votaciones parlamentarias, nacido de la IV República, que llega incluso a inspirar el artículo 111.2 de la Constitución española²⁹.

4. Limitación de la facultad gubernamental de comprometer su responsabilidad sobre un texto

Sin perjuicio de que la reforma del *párrafo 3 del artículo 49* deba ser mencionada en el apartado relativo a la función legislativa, al tratarse de una de las modificaciones que afectan de forma más relevante a las relaciones Gobierno-Parlamento y al equilibrio de los poderes, también ha de ser incluida aquí.

En la Constitución de 1958, el Primer Ministro podía, previa deliberación del Consejo de Ministros, comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la aprobación de un texto, que se consideraba adoptado salvo que se presentara una moción de censura en veinticuatro horas. Esta facultad del Gobierno³⁰, pensada como excepcional, pero criticada por el *Rapport Balladur* por haberse banalizado³¹, fue utilizada 82 veces, presentándose una moción de censura en 48 ocasiones y aprobándose 46 textos.

Siguiendo la propuesta del *Rapport*, la reforma limita la facultad gubernamental a los proyectos de leyes de finanzas o de financiación de la seguridad social (la legislación más importante para la política del ejecutivo), permitiendo además al Primer Ministro recurrir a este procedimiento para un solo proyecto o proposición de ley por periodo de sesiones. Solución efectivamente equilibrada³², que no elimina la facultad del ejecutivo, pero la reconduce a sus justos términos.

29 Conforme al cual toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición, precepto que quiere significar que las interpelaciones no dan lugar a una votación y que las mociones no afectan a la responsabilidad del Gobierno.

30 Instrumento emblemático del parlamentarismo racionalizado, según O. Dord, *op. cit.*, p. 103.

31 *Cit.*, p. 34. El Informe afirma que la práctica muestra que los textos afectados con mayor frecuencia eran las leyes de finanzas y en materia social. De ello discrepa M. Lascombe, *op. cit.*, p. 37, declarando que, además, su uso en materia financiera había disminuido en los últimos años; se manifiesta contrario a las restricciones introducidas en esta facultad por la reforma, peligrosas por poder hacer insostenible la situación de un Gobierno minoritario. En cambio, O. Dord (*op. cit.*, p. 104) es favorable a la reforma: paradójicamente, volviendo al espíritu original del constituyente del 1958, racionaliza el de 2008 el procedimiento más característico del parlamentarismo racionalizado.

32 La solución le parece al Comité Balladur equilibrada, por cuanto formula propuestas complementarias para luchar contra la obstrucción parlamentaria.

5. Progresiva devolución del orden del día a la autonomía parlamentaria

Conforme a un principio tradicional del Derecho parlamentario, la Cámara es dueña de su orden del día. Este principio no regía en la V República francesa³³, en la que la prioridad reconocida al Gobierno por el *artículo 48* de la Constitución le permitía no dejar espacio a la autonomía parlamentaria. La reforma de 1995, a la vez que ampliaba el período de sesiones ordinario, reservaba «al menos» (frente a la reserva «prioritaria» anterior) una sesión por semana a las preguntas al Gobierno, y una al mes «prioritariamente» al orden del día fijado por cada Cámara.

Ese pequeño «nicho parlamentario³⁴» se ensancha en la reforma de 2008, de la que debemos destacar en primer lugar la declaración con la que se abre el artículo, que anuncia la voluntad de cambio: «Sin perjuicio de la aplicación de los tres últimos párrafos del artículo 28 (relativos a la duración del período de sesiones y a la limitación del número de sesiones, salvo ampliación decidida por el Primer Ministro o por la mayoría de los miembros de la Cámara), *el orden del día es fijado por cada Cámara*».

A esta declaración sigue un reparto considerado más equilibrado, si no más equitativo³⁵, que permite a la asamblea decidir su orden del día, al Gobierno imponer sus prioridades y a la oposición disponer de un cupo reservado, elemento esencial de su proyectado estatuto. Así, en el nuevo sistema,

- se reservan dos semanas de cada cuatro prioritariamente al examen de los textos y los debates cuya inclusión solicite el Gobierno
- además, se incluyen prioritariamente en el orden del día a petición del Gobierno los proyectos de ley financiera, de financiación de la seguridad social, los textos transmitidos por la otra Asamblea al menos seis semanas antes, los proyectos relativos a estados de crisis y las peticiones de autorización en relación con la intervención armada en el exterior
- una semana de sesión de cada cuatro queda reservada prioritariamente y en el orden fijado por cada Asamblea al control de la acción del Gobierno y a la evaluación de las políticas públicas
- un simbólico e importante día de sesión al mes queda reservado a un orden del día decidido a iniciativa de los grupos de oposición y minoritarios

33 A lo más que se había llegado, como señalan P. Avril y J. Gicquel (*Droit parlementaire*, Montchrestien, París, 1988, p. 98), era a la convención según la cual «el Gobierno es dueño del orden del día, el Senado lo es de sus horarios».

34 Así conocido por los propios parlamentarios, ver M. Lascombe, *op. cit.*, p. 37, y P. Bon, *op. cit.*, p. 66.

35 O. Dord, *op. cit.*, p. 101.

- una sesión por semana al menos, incluidos los períodos extraordinarios de sesiones, se reserva prioritariamente a las preguntas a miembros del Gobierno.

La comparación con el sistema español nos muestra, además de que de nuevo se contienen en la Constitución cuestiones más propias de los Reglamentos parlamentarios, y que son reguladas por los mismos en nuestro país:

- que el Gobierno continúa gozando en Francia de la prioridad en la mitad del orden del día, frente al único asunto que puede incluir en cada sesión de las Cámaras españolas con carácter prioritario, facultad que le otorgan los Reglamentos (arts. 67.3 RC, 71.1 RS) en aplicación del artículo 89 de la Constitución, que proclama «la prioridad debida a los proyectos de ley», la cual no debe impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa de otros sujetos³⁶. Para el resto del orden del día, el Gobierno español ha de valerse de la mayoría que le apoya en la Junta de Portavoces
- que los proyectos que se incluyen prioritariamente por razón de su objeto permitirán desarrollar la dirección política que la Constitución reconoce al Gobierno³⁷
- que se mantiene una sesión semanal dedicada a las preguntas, como en España, pero esta incluye en nuestro país también otras formas de control, las interpelaciones, frente a una semana al mes dedicada al control en la nueva regulación francesa
- que la reserva de una sesión al mes a iniciativas de la oposición es reducida, comparada con la inclusión de iniciativas legislativas y no legislativas de todos los grupos en el orden del día ordinario de todas las semanas en España (los martes, proposiciones de ley y no de ley en el Congreso de los Diputados)³⁸.

En definitiva, sin perjuicio de considerar positiva –aun limitada– la reforma desde el punto de vista de la autonomía parlamentaria, su puesta en práctica revelará hasta qué punto el Gobierno hace uso con moderación de sus privilegios y si las oportunidades concedidas a la oposición llegan a hacerse realidad³⁹.

36 Pueden verse al respecto, P. García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 226 y ss., y *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 448 y ss.

37 Y en período presupuestario, prácticamente le otorgarán la misma prioridad que antes, según M. Lascombe, *op. cit.*, p. 37.

38 Sobre la práctica previa a la reforma constitucional en la Asamblea Nacional y el Senado en cuanto a la distribución del «nicho parlamentario» y el escaso éxito alcanzado por estas iniciativas, puede verse X. Vadendriessche, *op. cit.*, p. 47.

39 La reforma constitucional sólo alcanzará sus objetivos si la práctica de los actores políticos se corresponde efectivamente con el espíritu de las disposiciones aprobadas (P. de Montalivet, «Les cadres nouveaux de la démocratie représentative», *La Semaine juridique*, n.º 31-35, 2008, p. 27).

6. Ratificación expresa de las *ordonnances*

El artículo 38 modificado requiere que la ratificación parlamentaria de las *ordonnances* resultantes de una habilitación legislativa sea expresa, reforma que nos limitamos a enunciar y que afecta también a la función legislativa⁴⁰.

IV. REFORMAS QUE AFECTAN A LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Un número importante de modificaciones constitucionales afectan a la función legislativa, incluidas algunas de las ya reseñadas. El propio procedimiento legislativo se va a ver afectado, en sentido favorable a la autonomía del Parlamento y a lo que se conoce como *coproducción legislativa*⁴¹: no deja de ser curiosa la idea de asociar al Parlamento a la tarea legislativa que en realidad le es propia y constituye su función genuina.

Incluimos aquí, por razones sistemáticas, el fortalecimiento de las Comisiones permanentes derivado del aumento de su número, aspecto orgánico que se une a la potenciación de sus funciones legislativas.

1. Ampliación del ámbito de la ley: las leyes de programación

Tras lo que Bon califica de fracaso de la limitación del ámbito de la ley realizada por el constituyente de 1958⁴², el listado contenido en el *artículo 34* se amplía para incluir la regulación de la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación, cuestiones de derecho electoral desde el exterior y condiciones de ejercicio de mandatos electorales, así como los principios fundamentales de las leyes de programación que determinen los objetivos de la acción del Estado y las orientaciones plurianuales de la Hacienda pública en ella definidas, dentro del objetivo de equilibrio contable de las Administraciones Públicas.

La inclusión de las leyes de programación en el ámbito de la ley forma parte del deseo del constituyente de llegar en ellas a una coproducción legislativa, asociando a las Cámaras en la definición de los objetivos de la acción del Estado, en particular en materia financiera, superando así la jurisprudencia del Consejo Constitucional, que

40 Sobre la importancia de esta novedad, el estado de la cuestión (jurisprudencia del Conseil Constitutionnel que admitía la ratificación implícita, multiplicación de las habilitaciones en el seno de leyes ordinarias, recopilación de habilitaciones por el Senado) y sus efectos en cuanto a impugnación, puede verse L. Lascombe, *op. cit.*, p. 38. Véase también el artículo 74-1, sobre adaptación de la legislación a las colectividades de ultramar mediante *ordonnance*.

41 Con ello se indica que la legislación se encuentra bajo la doble influencia del ejecutivo y de la mayoría parlamentaria. Afirmación según P. Bon, no obstante un poco excesiva, aunque asistimos indiscutiblemente a un nuevo ascenso del Parlamento, lo que era inesperado (*op. cit.*, p. 70).

42 P. Bon, *op. cit.*, pp. 61 y ss., indicando los mecanismos a través de los que se ha producido la ampliación de ese ámbito, en particular en cuanto a la intervención de la ley en el reservado al reglamento.

restringía las antiguas leyes de programa previstas en el artículo 34 al ámbito económico y social⁴³. Es una de las novedades puesta en práctica inmediatamente, mediante la presentación de proyectos de ley sobre la Hacienda pública 2009-2012 y la programación militar 2009-2014.

2. Reforzamiento de las Comisiones permanentes

El reforzamiento de las Comisiones permanentes, que el *Informe Balladur* pretendía convertir en eje del trabajo parlamentario⁴⁴, se obtiene tanto con el aumento de su número como por el papel que recuperan en el procedimiento legislativo.

a) *Aumento del número de las Comisiones permanentes*

Reducidas de veinte a seis por la Constitución de 1958, con el fin de evitar el poder que adquirieron en la III y IV Repúblicas, se amplía en 2008 (*artículo 43-1*) su número a ocho (no a diez, como proponía el *Informe Balladur*), lo que ha permitido ya la división de dos de ellas, independizando la Comisión de Asuntos sociales de los asuntos culturales y educativos, y la Comisión sobre desarrollo e infraestructuras de la Comisión de Hacienda.

El número de Comisiones permanentes, como puede apreciarse con facilidad, continúa siendo bajo, más si se compara con el excesivo existente en las Cámaras españolas (19 permanentes legislativas en el Congreso de los Diputados y 21 en el Senado), incluso superior en algunas autonómicas⁴⁵.

Aun con la creación de grupos de trabajo y otros órganos internos, la racionalización del trabajo de las Comisiones reclama una mayor distribución de competencias que las aproxime al número de departamentos ministeriales.

b) *Su intervención en los nombramientos por el Presidente de la República*

Como se ha indicado *supra*, el *artículo 13* remite a una ley orgánica la determinación de los cargos, relacionados con la garantía de los derechos y libertades o con la vida económica y social, respecto de los cuales la facultad de nombramiento del Pre-

43 Véase la Propuesta n.º 29 del *Rapport Balladur*, p. 40.

44 Capítulo II, B. 4, p. 45. Con la convicción que se autoproclama clara y fuerte, resultante de sus trabajos y de la comparación con Parlamentos extranjeros, de que el trabajo del Parlamento sólo puede recuperar eficacia y prestigio si descansa sobre el papel incrementado de las comisiones en las dos Cámaras.

45 Sobre el número de las Comisiones y su distribución competencial, puede verse P. García-Escudero Márquez, *Las Comisiones permanentes legislativas en el sistema de Comisiones de las Cortes Generales*, Senado, Madrid, 2006, pp. 49 y ss.

sidente se ejercerá previo dictamen público de la Comisión permanente competente de las dos Cámaras, que podrán interponer un veto al nombramiento por mayoría de tres quintos en las dos comisiones.

c) *Su papel en el procedimiento legislativo*

Puede calificarse de reforma estrella, en lo que al Parlamento se refiere, junto a la modificación relativa al orden del día, la revalorización del trabajo de las Comisiones en el procedimiento legislativo.

Ello se materializa en cuatro preceptos:

- el *párrafo 1.º del artículo 43* reconoce la competencia general alcanzada de facto por las comisiones permanentes, previendo que los proyectos y proposiciones de ley sean remitidos a una Comisión permanente para su examen, manteniendo la remisión a una Comisión especial creada al efecto sólo para el caso de petición del Gobierno o de la Asamblea que tramita aquéllos
- el *párrafo 1.º del artículo 44* reconoce el derecho de enmienda de los parlamentarios y del Gobierno en el Pleno y *en la Comisión*, en las condiciones fijadas por los Reglamentos de las Cámaras, en el marco establecido por una ley orgánica
- conforme al *párrafo 1.º del artículo 42*, el texto legislativo que se debate en el Pleno ya no es el procedente del Gobierno, sino el resultante de su tramitación en Comisión⁴⁶. Es éste quizá el punto más importante de la reforma del procedimiento legislativo –y el que ha merecido mayor atención por su relevancia política–, que ha comenzado a aplicarse en las dos Cámaras en marzo de 2009
- el *párrafo 3.º del artículo 44* prevé que la deliberación plenaria en primera lectura no pueda tener lugar antes de seis semanas desde la presentación del texto y en la segunda Cámara, antes de cuatro desde su traslado⁴⁷, lo que evita un examen insuficiente de los textos por las Comisiones por falta de tiempo.

De la conjunción de estas modificaciones resulta un incremento cualitativo del papel de las Comisiones en la labor legislativa, que redunda en beneficio de la propia institución parlamentaria.

46 Con la excepción de los proyectos de reforma constitucional, de ley de finanzas y de financiación de la seguridad social, en primera lectura en la primera asamblea.

47 Estos plazos no se aplican al procedimiento de urgencia del artículo 45, ni a los proyectos de ley financiera, de financiación de la seguridad social y relativos a estados de crisis.

3. Otras reformas en el procedimiento legislativo

La «mejora del trabajo legislativo», como titulaba uno de sus apartados el *Informe Balladur*, se pretende obtener también con las reformas siguientes:

a) *Presentación de los proyectos de ley*

Con el propósito de mejorar la calidad de la legislación actuando sobre la iniciativa legislativa más frecuente, el *artículo 39 párrafo 3.º* remite a una ley orgánica la determinación de los requisitos que debe cumplir la presentación de los proyectos de ley, a los que se pretende incorporar los «antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ella» exigidos por el artículo 88 de la Constitución española. La Conferencia de Presidentes de la primera Cámara que tramite la ley constatará si se cumplen las reglas fijadas por la ley orgánica. En caso de discrepancia con el Gobierno, el Presidente de la Cámara o el Primer Ministro pueden requerir al Consejo Constitucional para que se pronuncie en ocho días.

La Ley orgánica 2009-403, relativa a la aplicación de los artículos 34-1, 39 y 44 de la Constitución⁴⁸, establece la necesidad de que los proyectos de ley vayan precedidos de una exposición de motivos (como el artículo 88 de la Constitución española) y sean objeto de estudio de impacto normativo, cuya documentación ha de unirse al proyecto cuando se remita al Consejo de Estado y acompañarle también en su presentación en la primera Asamblea. La Ley orgánica regula detalladamente el contenido de estos documentos⁴⁹, que definen los objetivos perseguidos por el proyecto de ley, las opciones posibles y las razones para recurrir a una nueva legislación. La Conferencia de Presidentes realizará su verificación en el plazo de diez días desde la presentación (fuera de período de sesiones, hasta diez días antes del inicio del siguiente período).

Estas reglas no son aplicables a los tratados internacionales, pero deberán asimismo ir acompañados de documentación que precise sus objetivos y consecuencias económicas, sociales, etc.

b) *Posibilidad de someter al Consejo de Estado las proposiciones de ley*

De conformidad con el *párrafo 4.º del artículo 39*, los Presidentes de las Cámaras podrán someter a dictamen del Consejo de Estado, antes de su tramitación en Comi-

48 Véase la Decisión del Consejo Constitucional 2009-579, en cuanto a las disposiciones contrarias a la Constitución eliminadas de la Ley orgánica, que por falta de espacio no recogemos.

49 Una enumeración similar contiene en España el reciente Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. La diferencia de rango con la norma francesa es tal, que lo razonable podría estar en el justo medio, esto es, en su regulación por ley ordinaria.

sión, las proposiciones de ley presentadas por los miembros de la Cámara, salvo que su autor se oponga a ello.

Esta facultad parlamentaria –frente a la obligación de someter al Consejo los anteproyectos de ley–, que se regulará por ley ordinaria, pretende aportar apoyo jurídico al Parlamento y, en concreto, a la Comisión competente, en aras asimismo de mejorar la calidad de las leyes⁵⁰.

c) Nueva regulación del derecho de enmienda

El cambio en el texto legislativo que se debate en Pleno, que la reforma decide sea el resultante del trabajo de la Comisión, con la consiguiente incorporación de enmiendas en ejercicio del derecho reconocido en el reformado *1.º párrafo del artículo 44*, lleva a establecer en la propia Constitución una serie de cautelas sobre tales enmiendas, además de las ya existentes facultad de oposición del Gobierno (ahora extendida a los Presidentes de las Cámaras) cuando excedan del ámbito de la ley o sean contrarias a una delegación en aquél (según el artículo 41, siendo el último supuesto similar al contenido en el artículo 84 de la Constitución española) y no admisión de las enmiendas que supongan un incremento de gastos o una disminución de ingresos (artículo 40; el artículo 134.6 de la Constitución española requiere la conformidad del Gobierno para su tramitación). También conserva el Gobierno (art. 44, 3er párrafo) su facultad de pedir el «*vote bloqué*» sobre la totalidad o una parte del texto en discusión, sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por él.

La nueva redacción del *artículo 45* exige que las enmiendas, para su admisión en primera lectura, presenten un vínculo (*lien*), incluso indirecto, con el texto presentado o remitido⁵¹. La inclusión –aun descafeinada por el adjetivo «indirecto»– de este requisito de homogeneidad, que evite los *cavaliers législatifs* y la desnaturalización absoluta del contenido del texto del Gobierno (que ya no es el que se debate en el Pleno), debe ser acogida favorablemente desde el punto de vista de la técnica legislativa y la calidad de las leyes⁵².

De otra parte, la remisión a la ley orgánica de la definición del marco en que se desarrolle la regulación por los Reglamentos del derecho de enmienda ha dado como resultado en la Ley orgánica 2009-403 precitada, tras su paso por el Consejo Constitucional, la exigencia de los requisitos siguientes (arts. 13 y ss.):

50 X. Vandendriessche (*op. cit.*, p. 42) plantea justamente los interrogantes que puede suscitar este nuevo procedimiento respecto del principio de separación de poderes.

51 Según O. Dord (*op. cit.*, p. 115), esta redacción parece a la vez consagrar y atenuar la jurisprudencia del Conseil Constitutionnel (conocida como *del embudo*), que exigía después de la primera lectura relación directa con el texto en discusión, y en primera lectura sólo que las enmiendas no estuvieran desprovistas totalmente de vinculación con el texto inicial. En el mismo sentido, X. Vandendriessche, *op. cit.*, p. 45.

52 Sobre límites materiales al derecho de enmienda, puede verse P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, cit., pp. 238 y ss.

- las enmiendas se presentarán por escrito y someramente motivadas, siendo las de los parlamentarios admisibles hasta el comienzo del examen del texto en Pleno, salvo que los Reglamentos establezcan términos anteriores, y sin que ello sea de aplicación a las subenmiendas. Transcurridos estos plazos, sólo se admitirán las enmiendas del Gobierno y de la Comisión competente, salvo que se abran nuevos plazos para los parlamentarios en la forma que prevean los Reglamentos
- los Reglamentos pueden regular las condiciones para una evaluación previa, que se comunique a la Cámara antes de su discusión en Pleno, de las enmiendas de parlamentarios, a su petición o de la Comisión competente; pueden establecer un procedimiento simplificado de tramitación que, si no se oponen el Gobierno, el Presidente de la Comisión o el Presidente de un grupo, prevea que sólo se discuta en Pleno el texto aprobado por la Comisión
- los Reglamentos pueden, si establecen plazos para la discusión en Pleno, determinar las condiciones en que las enmiendas de parlamentarios puedan ser sometidas a votación sin debate⁵³. Si se establecen plazos para el examen de un texto, deben prever la posibilidad de un tiempo suplementario de discusión por los miembros del Parlamento, a petición del Presidente de un grupo, respecto de las enmiendas presentadas por el Gobierno o la Comisión después del plazo fijado para las enmiendas de parlamentarios
- si se establece un procedimiento con limitación de plazos para la tramitación, los Reglamentos pueden prever un turno de explicación personal de voto para los parlamentarios, fuera de dichos plazos, tras la votación del texto.

c) Extensión a los Presidentes de las Cámaras de facultades anteriormente reconocidas sólo al Gobierno

El artículo 41, por otra parte obsoleto⁵⁴, extiende a los Presidentes de las Cámaras la facultad del Gobierno de plantear la inadmisión de una proposición de ley o enmienda (incluidas las del propio Gobierno) por exceder del ámbito de la ley o ser contrarias a una delegación legislativa. Esta facultad asocia al Parlamento a la defensa del ámbito del reglamento, convirtiendo a los Presidentes en co-guardianes del mismo, y podría a la vez permitir una reducción de la «polución» de las leyes con disposiciones propias del reglamento⁵⁵.

53 Para evitar el obstruccionismo y acelerar el debate en Pleno.

54 Prácticamente caído en desuso, como afirma A. Roux, *op. cit.*, p. 51, pues la última decisión recayó el 23 de mayo de 1979, siendo en total once las adoptadas desde 1958.

55 X. Vandendriessche, *op. cit.*, p. 44.

En el *artículo 45, 2.º párrafo*, se incorporan los Presidentes de las Cámaras como conjuntamente legitimados—junto al Gobierno— para provocar la reunión de una Comisión mixta paritaria en orden a resolver las discrepancias entre aquéllas sobre una proposición de ley.

e) Posibilidad de oposición al procedimiento de urgencia

De otra parte, la nueva redacción de este mismo *artículo 45, 2.º párrafo* permite a las Conferencias de Presidentes de ambas Cámaras oponerse al procedimiento de urgencia (ahora denominado «acelerado») acordado por el Gobierno, que le faculta para provocar la constitución de una Comisión mixta tras una única lectura en cada Cámara.

f) Limitación de la facultad gubernamental de comprometer su responsabilidad sobre un texto

Esta reforma, a la que nos hemos referido más arriba en el apartado relativo a las relaciones con el Gobierno, afecta también a la función legislativa del Parlamento, disminuyendo los poderes de aquél en los términos expuestos.

V. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS Y DE LA OPOSICIÓN

«Revalorizar la función parlamentaria» es el título del apartado del *Informe Balladur* dedicado a «aumentar la disponibilidad de los parlamentarios» (proponiendo —en vano— la proscripción del *cumul de mandats* típico del sistema francés y exclusivo entre «las grandes democracias occidentales», al menos a través de un progresivo camino hacia el mandato único) y a «reconocer nuevas garantías a la oposición».

Reseñaremos aquí las reformas operadas en ambas direcciones.

1. Facultades de los parlamentarios

a) Revitalización del derecho de enmienda

Se han descrito más arriba las reformas introducidas en el derecho de enmienda y recogido las disposiciones de la Ley orgánica marco, protectora de los derechos de presentación y debate de los parlamentarios.

b) Iniciativa de referéndum legislativo

El *artículo 11*, en su nuevo *párrafo 3.º*, regula un referéndum que ha sido calificado «de iniciativa minoritaria indirecta», en la medida en que la proposición de ley de una

quinta parte de los miembros del Parlamento debe ser apoyada por una décima parte del electorado. No vamos a detenernos aquí en las características de este referéndum⁵⁶, sólo destacaremos el hecho de que se atribuyan nuevas facultades a un número de parlamentarios –como ocurrió en la reforma constitucional de 1974 en relación con el requerimiento al Conseil Constitutionnel por 60 senadores o 60 diputados–, que permite hacer pensar en su uso por la minoría.

c) *La sustitución de los ministros*

Como tímida y mínima concesión a la reclamación de limitaciones al *cumul de mandats*⁵⁷, el constituyente ha incluido solamente en el artículo 25 (a la vez que la sustitución en caso de vacante hasta la renovación total o parcial de la asamblea, para evitar las elecciones parciales) la posibilidad de sustituir temporalmente a los parlamentarios llamados a ejercer funciones gubernamentales.

La doctrina ha sido muy crítica con este precepto⁵⁸ de aplicación retroactiva a los miembros del gabinete del momento, que en general se considera puede favorecer las remodelaciones ministeriales (o «baile de carteras») y que pone fin a las dimisiones forzadas de los parlamentarios suplentes de los ministros, al cesar éstos.

El artículo 25 es desarrollado por la Ley orgánica 2009-38, de 13 de enero de 2009, que establece el plazo de un mes desde el cese de las funciones gubernamentales para la recuperación del escaño.

2. Estatuto de la oposición

La revitalización de la función parlamentaria, para el Comité Balladur, pasa por el reconocimiento de garantías a la oposición, partiendo de que la emancipación del Parlamento sólo se logra cuando las prerrogativas que se le conceden alcanzan al conjunto de los parlamentarios, y no sólo a los que apoyan al Gobierno.

En la reforma constitucional se introduce un artículo simbólico, el 51-1, según el cual el Reglamento de cada Cámara determinará los derechos de los grupos parlamentarios constituidos en su seno y reconocerá los derechos específicos de los grupos de oposición de la asamblea respectiva, así como de los grupos minoritarios.

56 Puede verse al respecto S. Diémert, «Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution», *Revue française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pp. 55 y ss., y B. Plessix, «Des droits nouveaux pour les citoyens», *La Semaine juridique*, n.º 31-35, 2008, pp. 61-62.

57 Que afecta al 85 por ciento de los parlamentarios, según P. de Montalivet, *op. cit.*, p. 27. Sin medidas radicales como la prohibición del *cumul de mandats*, dice O. Dort (*op. cit.*, p. 115), no se llega más que a una revitalización parcial de la función parlamentaria.

58 Por todos, S. Lamouroux, «La révision de l'article 25 de la Constitution», *Revue française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pp. 135 y ss.

No es éste el lugar para detenernos en la importancia que conlleva la constitucionalización de los grupos parlamentarios y de la oposición (mencionada también para reservarle parte del orden del día en el artículo 48, párrafo 5), que constituye el objeto de análisis de una nota de Sánchez Navarro en estas mismas páginas⁵⁹. Me limitaré, pues, a destacar la relevancia de la referencia a los «derechos» de los grupos y de la mención especial a los minoritarios⁶⁰, que permite superar la doctrina del Conseil sobre igualdad de derechos de todos los grupos⁶¹.

Se ha saludado como expresión de la modernización de la democracia cuya consecución perseguía el *Informe Balladur*⁶², y que se considera factible una vez consolidadas las mayorías estables en la V República.

Si la doctrina denuncia las dificultades de identificación de la oposición, que ha de entenderse se hará por referencia a la mayoría de la respectiva asamblea, y la ambigüedad en los derechos que pueden reconocer los Reglamentos (que podrán implicar una discriminación positiva), identificaremos no obstante los avances que aparecen en la propia Constitución.

a) *Facultades reconocidas a los grupos como derechos colectivos*

Redundan en el reforzamiento de la figura del grupo parlamentario, y a su vez de los partidos políticos de los que son trasunto, a los que el artículo 4 reformado reconoce (y la ley garantiza) la participación equitativa en la vida pública de la Nación:

- reserva del orden del día de una sesión al mes a la iniciativa de los grupos de oposición y grupos minoritarios (distinción que es uno de los puntos interesantes de la nueva regulación contenida también en el artículo 51.1)
- reconocimiento a los grupos de derechos a determinar por los Reglamentos, y de derechos específicos a los grupos de oposición y a los grupos minoritarios

59 Puede verse también A. Vidal-Naquet, «L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?», *cit.*, pp. 153 y ss.

60 Ver P. de Montalivet, *op. cit.*, p. 25: se trata de una nueva faceta del refuerzo de los poderes del Parlamento, por sí la mayoría, en connivencia con el Gobierno, rehusara ejercer sus nuevas atribuciones. De ahí que el fortalecimiento del Parlamento pase también por el de la oposición.

61 El Conseil declaró contrarias a la Constitución las disposiciones de la reforma del Reglamento de la Asamblea Nacional de 7 de junio de 2006 que preveían la concesión de derechos específicos a los grupos de oposición, previa declaración de pertenencia a la mayoría o a la oposición. En decisión 2006-537, consideró que aquella era contraria al artículo 4 y constituía una diferencia de trato injustificado.

62 Que planteaba también la concesión a la oposición de prerrogativas extraparlamentarias, como en materia de protocolo (propuesta n.º 59). Véase un análisis de las propuestas del *Rapport Balladur* no recogidas en la reforma, en A. Vidal-Naquet, «L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?», *cit.*, pp. 169 y ss. Entre ellas se encuentra el reparto proporcional de las presidencias de Comisión.

- petición por un grupo parlamentario de que el Gobierno formule una declaración que dé lugar a debate y, si así lo decide, a votación que no comprometa su responsabilidad (*art. 50-1*)
- conforme al artículo 141 del Reglamento de la Asamblea Nacional, sobre la base del artículo 51-2 de la Constitución, facultad reconocida al Presidente de un grupo de oposición o minoritario de solicitar una vez por periodo de sesiones ordinario la constitución de una Comisión de investigación, que se someterá a votación en los términos señalados *supra*.

b) Facultades reconocidas a un número de parlamentarios

Facultades que podrán ser utilizadas por la oposición; de las que hemos recogido en otros apartados, cabe recordar:

- la iniciativa de referéndum legislativo atribuida a una quinta parte de los miembros del Parlamento (apoyada por una décima parte del electorado, *art. 11*)
- la facultad ya existente en el *artículo 61* de sometimiento de las leyes al Consejo Constitucional por 60 diputados o 60 senadores
- la facultad otorgada a 60 diputados o 60 senadores de requerir al Consejo Constitucional que verifique si subsisten las condiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias del Presidente tras treinta días (*art. 16*)
- aunque se exige una mayoría difícilmente alcanzable por la oposición, recordemos que el *artículo 13* reconoce el veto en el ejercicio de la facultad de nombramiento por el Presidente de la República, por mayoría de tres quintos de las Comisiones permanentes competentes de las dos Cámaras.

VI. CONCLUSIÓN

La reforma constitucional en favor del Parlamento ha sido recibida, en términos generales, positivamente⁶³ y con –moderada– expectación. Como señalé al inicio de este trabajo, creo que se trata de una prudente liberación progresiva de algunas ataduras que encorsetaban al Parlamento, pero sin dejarle –¿todavía?– plena libertad en el ejercicio de sus funciones⁶⁴.

63 Con excepciones, como la de O. Gohin, *op. cit.*, p. 58: no tardarán en resucitar los antiguos demonios de la soberanía parlamentaria (en referencia a la limitación del compromiso de la responsabilidad gubernamental sobre un texto); afirmación que parece un tanto exagerada, dado el calibre limitado de las reformas.

64 En palabras gráficas de P. Bon (*op. cit.*, p. 70), las reformas sólo desatan la mitad de la soga puesta al cuello del Parlamento francés en 1958, de tal modo que, pese a ella, sigue considerando que el

En cualquier caso, coinciden los autores en que la «emancipación del Parlamento» requerirá una reeducación de los parlamentarios, y no sólo de la oposición sino de la propia mayoría, que deberá hacer un uso responsable e independiente –todo lo independiente que un semiparlamentarismo permite– de las nuevas vías abiertas⁶⁵.

Se ha utilizado con cierta frecuencia la expresión «reapropiarse de la Constitución», como efecto feliz de la reforma⁶⁶. También deben reapropiarse el Parlamento y los parlamentarios de la reforma constitucional para hacer a aquél más visible en el lugar que ocupa como poder legislativo, ahora ligeramente más equilibrado frente al ejecutivo⁶⁷.

El éxito de las buenas intenciones dependerá en buena parte de la normativa de desarrollo (el Conseil Constitutionnel deberá actuar entonces como garante para preservar el espíritu del constituyente⁶⁸) y, sobre todo, de la voluntad política, que permita un uso mesurado de las prerrogativas que conserva el Gobierno –por ejemplo, en la fijación del orden del día– y un aprovechamiento responsable de las reconocidas al Parlamento⁶⁹.

Derecho parlamentario francés favorece demasiado al ejecutivo en comparación con lo que se puede constatar en los regímenes parlamentarios auténticos. No obstante, admite que las reformas han permitido un cierto retorno del Parlamento al escenario político.

65 P. Bon, *ibidem*, reconoce que la mentalidad de los parlamentarios, y en particular de los de la mayoría, ha evolucionado: ya no siguen ciegamente las órdenes del ejecutivo, sino que en puntos concretos pueden desarrollar actuaciones susceptibles de oponerse a su voluntad.

66 Por los jueces y abogados, que acudirán al Conseil Constitutionnel en la cuestión prejudicial de inconstitucionalidad prevista en el artículo 61-1 (según R. Dati, Ministra de Justicia, en la apertura del VII Congreso de Derecho Constitucional el 25 de septiembre de 2008, *Revue française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, p. 7), y por los propios ciudadanos (*ibidem* y J.L. Debré, Presidente del Consejo Constitucional, en la misma ocasión, p. 13).

67 Citando a O. Dord, *op. cit.*, p. 118, el reequilibrio es una apuesta, todavía no es seguro que se gane.

68 Un Conseil creado en su origen no tanto para velar por la constitucionalidad de las leyes como para impedir que el Parlamento se extralimitase de sus funciones constitucionales (A. Roux, *op. cit.*, p. 48)

69 Y a la propia oposición, aunque sólo sean de iniciativa y no pueda impedir nada. No se trata sólo de oponerse, función hoy muy discutida –dice A. Vidal-Naquet, «L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?», *cit.*, p. 172– y que incluso desacreditaría el concepto de oposición, sino de ser razonable y adoptar una actitud constructiva, aunque en realidad no se le hayan concedido los medios para ello.