

La revisión siempre abierta de la V.^a República francesa a través de sus reformas constitucionales

Itziar Gómez1

Letrada del Tribunal Constitucional de España

Sumario: 1. POR QUÉ HABLAR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN FRANCIA. 2. LOS MECANISMOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL. 2.1. El procedimiento general de la reforma del art. 89 CF. a) Los límites a la reforma constitucional. b) Iniciativa de la reforma. c) Procedimiento de reforma. La tramitación de la reforma en sede parlamentaria. d) Procedimiento de reforma (II). La adopción definitiva del texto. 2.2. Los procedimientos especiales de los arts. 85 y 11 CF.—3. LAS REFORMAS ACAECIDAS DURANTE LA V.^a REPÚBLICA.—4. LA FLEXIBILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE LA V.^a REPÚBLICA: UNA GARANTÍA DE LA EVOLUCIÓN SIN RUPTURA.

1. POR QUÉ HABLAR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN FRANCIA

Desde que en 1793 (en el año I) se aprobara la Constitución fundadora de la I.^a República francesa, se han sucedido 5 modelos republicanos (entre los que se han intercalado Directorios, Consulados, Imperios, Monarquías y situaciones de ocupación por potencias extranjeras). Cada uno de estos modelos² ha respondido a una organización distinta de los poderes del Estado Republicano, y por tanto a un modelo más cercano al Presidencialismo o al Parlamentarismo en función del juego de relaciones y equilibrios que el texto constitucional describiera entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La V.^a República, que se construye sobre una forma de Gobierno mixta, a medio camino entre el Presidencialismo y el Parlamentarismo clásicos, cumplió en el año 2008, diez lustros de vida, y en la última década, en medios políticos y académicos

1 Quiero expresar mi agradecimiento a la profesora Amandine Capitani, doctora del Groupe d'Études et des Recherches sur la Justice Constitutionnelle de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III), que tuvo la gentileza de leer una primera versión de este trabajo y realizar observaciones muy acertadas.

2 Que se corresponden con los siguientes textos constitucionales: I.^a República –Constitución de 1793–, II.^a República –Constitución de 1848–, III.^a República –Constitución de 1875–, IV.^a República –Constitución de 1946– y V.^a República –Constitución de 1958–.

galos³, no ha dejado de hablarse de la necesidad de «refundarla», habiendo quien, empujando la idea un poco más lejos, se refiere a la necesidad de pasar a una VI.^a República, es decir, a la necesidad de afrontar una verdadera transición –pacífica– de un modelo de forma de Gobierno (quizá también de un modelo de forma de Estado) a otro. Habría que preguntarse hasta qué punto se trata de una mera discusión retórica, que gira y gira en torno al dilema de si es necesario cambiar la República o cambiar de República⁴. Mi intuición es que el componente retórico de la discusión es efectivamente altísimo, y está tremendamente manipulado por un discurso político que se da en una escena compleja y cada vez más pivotante sobre dos grandes partidos (la *Union pour un mouvement populaire* –UMP– y el *Parti Socialiste* –PS–) entre los cuales las diferencias respecto de su visión de una «nueva República» no aparecen de manera clara, más allá de la coyuntura –personal, social y política– que envuelve a cada propuesta de reforma. Prueba de ello viene dada por la discusión que se desarrolló en torno a la elaboración de la Ley Constitucional núm. 2008-724, de modernización de las instituciones de la V.^a República (JO de 24 de julio de 2008), fruto de un proyecto presidencial y de la mayoría gubernamental (del UMP) deseosos de cambiar «la» República, y en cuya aprobación definitiva la colaboración de algunos miembros del partido socialista ha resultado determinante.

En cualquier caso es evidente que la Constitución de 1958 ha sido objeto de numerosas reformas en estos 50 años de vida, tantas como 24, algunas de ellas verdaderamente fundamentales para la configuración de la forma de Gobierno⁵. Así, la pregunta acerca de si Francia camina hacia un nuevo sistema político, o si se halla inmersa ya de hecho en un sistema político distinto del que previera el General De Gaulle al promover la elaboración del texto constitucional de 1958, sólo puede tratar de responderse analizando el calado y alcance de las reformas realizadas, especialmente de la última. Sin duda la lectura de este número monográfico de *Cuadernos de Derecho Público* ayudará al lector a formular sus propias conclusiones al respecto, puesto que cada una de las colaboraciones en él recogidas pretenden arrojar luz sobre los cambios reales acaecidos en el sistema constitucional galo tras la reforma introducida por la Ley Constitucional n.º 2008-724. El objeto de estas páginas, sin embargo, es plantear un problema, si se quiere, previo, esto es, el que se refiere a la calificación de la Constitución francesa como rígida o como flexible en función de su resistencia a las modificaciones. La sola mención del número de revisiones que ha sufrido el texto constitucional, esto es las 24 a que antes aludíamos, induce a creer que el grado de resistencia al cambio de la norma fundamental francesa no es excesivo, pero un análisis más profundo nos obliga a verificar esta conclusión una vez ana-

3 Sirva por todos, el trabajo de Bélorgey, G. [y otros]: *Constitution, 40 ans après, la nécessaire révision?*, publicada en lo que correspondería al número 997 de la *Revue politique et parlementaire* de novembre-décembre, 1998.

4 Jan, P.: «Mirada a la VI República Francesa», en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, traducida al castellano por Laura Ospina Mejía, 2006.

5 *Se estudian todas estas reformas en trabajos como los de Bigaut, C.: Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000), Paris, 2000; y el más reciente Les révisions de la Constitution de 1958, Paris, 2007.*

lizados los mecanismos procesales de reforma constitucional y el contenido material de todas esas reformas.

2. LOS MECANISMOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL⁶

La Constitución francesa de 1958 (en adelante CF), establecía tres mecanismos de revisión⁷. Uno de ellos ha sido derogado (el del art. 85 CF), el segundo no se preveía expresamente como tal pero una interpretación extensiva del art. 11 CF lo hizo posible, y el tercero, y más frecuentemente utilizado es el que se deriva de la previsión del último título del texto constitucional (Título XVI), o dicho de otro modo del art. 89 CF. En la descripción que sigue nos referiremos a este último como el procedimiento general de reforma del art. 89 CF, teniendo en cuenta que ha sido el más utilizado hasta la fecha, habiéndose aplicado a 22 de las 24 reformas constitucionales, y a los otros dos –utilizados una vez cada uno– como procedimientos especiales.

2.1. El procedimiento general de reforma del art. 89 CF

a) *Los límites a la reforma constitucional*

En lo que hace a los límites materiales de una reforma constitucional, la Constitución Francesa introduce una sola *cláusula de intangibilidad*, eso sí, lo suficientemente ambigua como para poder generar polémica en cuanto a su interpretación. Así el art. 89, en su último apartado establece que la forma republicana de gobierno no podrá ser objeto de reforma, retomando la fórmula tradicional tomada de la Ley Constitucional de 17 de agosto de 1884. La dificultad, evidentemente, está en definir qué sea la forma republicana de gobierno, para lo cual –sin existir unanimidad al respecto en la doctrina– suele hacerse remisión al contenido del art. 1 del mismo texto constitucional que dice literalmente: «*Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada*». Ahora bien, el verdadero alcance del poder constituyente derivado depende efectivamente del contenido que se de a la obligación de respetar la forma republicana de gobierno, obligación que puede limitarse a la interdicción de restablecer la monarquía o el imperio, o que puede extenderse a la prohibición de afectar a los valores y principios que acompañan a la forma republicana de gobierno y que son los que se contienen en el precitado art. 1 CF:

⁶ *Sobre los mecanismos y la reforma de la Constitución es destacable –a pesar de la fecha de publicación– la obra colectiva VVAA: La révision de la Constitution: [actes des] journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, [Paris], Aix-en-Provence Paris, 1993.*

⁷ *Una revisión general sobre los mecanismos de reforma constitucional contenidos en la Constitución Francesa de 1958 se contienen en la monografía de Branchet, B.: La révision de la constitution sous la Vè République, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, D.L. 1994.*

El *Conseil Constitutionnel*, habría podido precisar el alcance de esta cláusula de intangibilidad, pero sus pronunciamientos, respecto de los límites materiales de la reforma, no han sido excesivamente prolíficos, ni especialmente extensos, y la razón de ese *self restraint* se recoge de manera muy clara en la Decisión núm. 2003-469 DC de 26 de marzo de 2003. Con ocasión del recurso planteado el 19 de marzo de 2003 por más de 60 senadores, frente a la Ley Constitucional relativa a la organización descentralizada de la República, el *Conseil* apreció su incompetencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes constitucionales. A grandes rasgos el máximo intérprete de la Constitución, en un ejercicio inédito, pues era la primera vez que se acudía a él para que se pronunciase sobre la constitucionalidad de una ley constitucional, vino a afirmar que su competencia, estrictamente delimitada en la Constitución, e insusceptible de ser ampliada por vía de ley orgánica, no incluía la posibilidad de revisar una reforma constitucional, y por tanto las leyes constitucionales que la materializaran⁸. Este planteamiento pone de manifiesto que la precisión sobre los límites de la reforma constitucional será difícilmente realizada por el *Conseil Constitutionnel*, seguramente el único órgano constitucional con facultades suficientes para hacerlo.

Lo dicho, no obsta a que el *Conseil* se haya pronunciado sobre los límites del poder constituyente derivado, así lo hizo por ejemplo en la Decisión núm. 92-312 DC de 2 de septiembre de 1992, la segunda de las que elaboró relativas al Tratado de Maastrich, pero sin aportar gran cosa a la dicción literal de los preceptos constitucionales en que se recogen los límites a que aquí estamos haciendo referencia. En el Considerando 19 de aquel pronunciamiento el *Conseil* dijo que, aparte de los límites temporales opuestos a la reforma constitucional (y a los que se hará inmediata referencia), y el respeto de lo dispuesto en el art. 89, párrafo 4.º (esto es la imposibilidad de revisar la forma republicana de gobierno), el poder constituyente es soberano, de forma que le resulta factible derogar, modificar o completar las disposiciones de valor constitucional en el modo en que estime oportuno. Ahora bien, el Alto Intérprete constitucional, no aclaró en ningún caso, cual era el contenido esencial de esa intangible «forma republicana de gobierno».

Junto a la anterior cláusula de intangibilidad, se establecen *dos límites temporales* a la reforma constitucional. Por un lado no podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio francés (art. 89 CF), y por otro cuando esté vacante la Presidencia de la República, tal y como establece el art. 7 CF, al afirmar que «no podrán aplicarse los artículos 49 y 50 ni

8 En relación con los límites a la reforma constitucional y el pronunciamiento del Conseil Constitutionnel respecto de su capacidad para revisar leyes de reforma constitucional, pueden consultarse las reflexiones de Favoreu, L.: «L'injusticiabilité des lois constitutionnelles: observations sous Conseil constitutionnel, décision n.º 2003-469 DC du 26 mars 2003 loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République», en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 4 (2003), p. 792-795; Geslot, C.: «La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, núm. 3 (2003), p. 793-807; Meindl, T.: «Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, núm. 3 (2003), p. 741-765; y Neframi, E.: «Quelques réflexions sur les limites à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle en France: la décision n.º 2003-469 D.C. du Conseil constitutionnel français du 26 mars 2003», en *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, núm. 3 (2003), p. 349-366.

el artículo 89 de la Constitución mientras la Presidencia de la República estuviere vacante o durante el período que transcurra entre la declaración del carácter definitivo de la imposibilidad del Presidente de la República y la elección de su sucesor». Junto a ello la Decisión del *Conseil Constitutionnel* de 2 de septiembre de 1992 (Maastricht II), siguiendo la doctrina más extendida, precisa los límites del poder presidencial de plantear la reforma, al afirmar que si el Presidente está en uso de los poderes excepcionales que le concede el art. 16 CF⁹, tampoco puede ejercitar su iniciativa de reforma.

b) Iniciativa de la reforma

La *iniciativa de reforma* es una iniciativa concedida de forma conjunta al poder legislativo y al poder ejecutivo. En realidad podría definirse este diseño de la iniciativa de revisión constitucional como un diseño equilibrado en el que trata de garantizarse el igual peso de ambos poderes, e incluso de los órganos que integran cada uno de los dos poderes, en el ejercicio de la capacidad de proponer una reforma constitucional.

Así, si hablamos de la *iniciativa de reforma del poder ejecutivo*, en cuyo caso la propuesta adquiere el carácter de *proyecto de ley constitucional* la misma corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro. La vinculación existente entre Presidente y Primer Ministro en el ejercicio de esta iniciativa es tremendamente estrecha. Ni uno ni otro pueden proponer de manera autónoma e independiente un proyecto de reforma constitucional a las Cámaras. O bien el Presidente debe esperar o solicitar la propuesta del Primer Ministro. O bien el Primer Ministro debe esperar o provocar de algún modo la respuesta del Presidente a su proposición¹⁰. En cualquier caso la práctica ha demostrado que, si bien en los términos del art. 89 CF la propuesta del Primer Ministro debe preceder a la iniciativa del Jefe del Estado, como regla general ha sido la voluntad del Presidente de la República la que ha impulsado las reformas constitucionales, siendo buena prueba de ello la última, acaecida en el 2008, bajo el impulso constante y mediático del Presidente Nicolas Sarkozy, que además había planteado el proceso de reforma como uno de los ejes de su campaña electoral para las elecciones presidenciales que le llevaron al poder.

Esta «colaboración dependiente», que será relativamente sencilla en supuestos en los que el Primer Ministro (y por tanto la mayoría de la Cámara Baja) y el Presidente de la República sean del mismo partido político, o al menos de sensibilidades políticas afines, podrían complicarse en supuestos de cohabitación. En la práctica tal complica-

9 Dice el primer párrafo de este precepto: «Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional».

10 Rousseau, D.: «Peut-elle etre modifiée?», en *La Constitution en 20 questions*, disponible en la web del Conseil Constitutionnel el 15 de septiembre de 2009: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

ción no ha parecido producirse, a juzgar por las reformas acometidas precisamente en los períodos de cohabitación, si bien es cierto que en estos períodos ha sido menos evidente el papel de instigador de la reforma del Presidente de la República, escenificándose una verdadera colaboración en el seno del ejecutivo a la hora de concretarse tales iniciativas de revisión. Si dejamos de lado el primero (1986-1988), en el cual el socialista François Mitterrand era Presidente y el conservador Jacques Chirac Primer Ministro, y durante el que no se emprendió ninguna reforma constitucional, en los otros dos si se produjeron revisiones de la norma fundamental, algunas de cierto calado, y respecto de las cuales se puso de manifiesto un compromiso entre el Elíseo y Matignon para garantizar la cohabitación pacífica¹¹. Así en el segundo período de cohabitación (1993-1995), siempre con Mitterrand de Presidente, y esta vez con el conservador Édouard Balladur como Primer Ministro, se aprobaron las leyes constitucionales 93-952, por la que se creó la Corte de Justicia de la República para juzgar la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno y 93-1256, relativa a los tratados internacionales en materia de asilo. Por último, en el tercer período de cohabitación, entre 1997 y 2002, siendo en esta ocasión Jacques Chirac Presidente de la República y el socialista Lionel Jospin Primer Ministro, se aprobaron cuatro reformas a través de las leyes constitucionales 98-610 (relativa a Nueva Caledonia), 99-49 (que modificaba los artículos 88-2 y 88-4 CF), 99-568 (relativa a la Corte Penal Internacional), 99-569 (destinada a establecer medidas para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres) y 2000-964 (destinada a reducir de 7 a 5 años el mandato presidencial).

Por su parte, la *iniciativa de reforma otorgada al poder legislativo*, que va en el sentido de garantizar un bicameralismo igualitario, se traducirá en la elaboración de una *proposición de ley constitucional*. Esta iniciativa se concede en concreto al Parlamento, es decir a las dos Cámaras del mismo –la Asamblea Nacional y el Senado– en términos de absoluta igualdad. Esta capacidad de iniciativa ha sido ejercida en numerosas ocasiones desde la entrada en vigor de la Constitución de 1958¹², pero no ha fructificado en ninguna de ellas, porque la totalidad de las 24 reformas constitucionales han tenido su origen en proyectos de leyes constitucionales¹³.

c) Procedimiento de reforma. La tramitación de la reforma en sede parlamentaria

El procedimiento de reforma es muy similar al procedimiento legislativo ordinario en lo que hace a sus fases y desarrollo, pero la necesidad de consenso absoluto entre las dos Cámaras lo convierte en un procedimiento largo, destinado a elaborar

11 En este mismo sentido Branchet, B.: *La révision de la constitution sous la Vè République*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, D.L. 1994, p. 22.

12 Resulta elocuente el elenco de dichas proposiciones recogido por Bigaut, C.: *Les révisions de la Constitution de 1958*, París, 2007.

13 Las razones de esta falta de eficacia son analizadas por Branchet, B. (op. cit., p. 25), quien achaca a la prioridad del Gobierno en la fijación del orden del día de las discusiones parlamentarias (que le permiten excluir la discusión en torno a los temas que no sean de su interés) y a la actitud de los propios parlamentarios, poco propensos a la obligación de someter sus propuestas de reforma a la ratificación por referéndum.

una Ley Constitucional (LC). Así pues, puede decirse que el proyecto o proposición de reforma constitucional se discutirá en cada una de las Cámaras según un procedimiento legislativo ordinario, y por tanto sujeto a la posibilidad de introducir enmiendas al texto original¹⁴, al que se adicionan algunas particularidades.

Así el *proyecto de ley constitucional*¹⁵, una vez sometido a examen del *Conseil d'Etat* y del *Conseil de Ministres*, se presentará ante la Mesa de una de las Cámaras, y en esta misma será discutido por primera vez. Tras la última reforma constitucional, se ha venido a establecer que esa discusión versará, en primera lectura y ante la primera cámara solicitada, sobre el texto presentado por el Gobierno y, en las demás lecturas, sobre el texto presentado por la otra Cámara. Hasta la fecha, lo más habitual ha sido otorgar el estudio del *proyecto de ley constitucional* a una Comisión especialmente prevista para llevar a cabo la revisión constitucional, y ello tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado, esto es, la primera discusión sobre el texto tenía lugar, no en el plenario, sino ante una Comisión, tal y como se establecía para el procedimiento ordinario en el art. 43 CF. En el caso de que no ocurriera así, se enviaría el proyecto/proposición a la «Comisión de leyes constitucionales, legislación y administración general de la República», sin perjuicio de que otras Comisiones parlamentarias puedan ser llamadas para dar su opinión e introducir sus enmiendas en el texto sometido a discusión. Por ejemplo, en la reforma de 25 de junio de 1992, que incorpora a la Constitución el Título XV «*Des Communautés européennes et de l'Union européenne*», se llamó a la Comisión de Asuntos Exteriores y a la Comisión de Finanzas. En la misma línea las Comisiones de asuntos culturales, familiares y sociales y de finanzas, fueron llamadas a pronunciarse en relación con la Ley Constitucional de 22 de febrero de 1996 que instituyó la ley de financiación de la Seguridad Social. En la última reforma, la de 21 de julio

14 En relación con la capacidad de los legisladores para introducir enmiendas a los proyectos y proposiciones de reforma constitucional véase Bergougnous, G.: «Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle» en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, núm. 6 (2000), p. 1609-1628.

15 En cuanto al proyecto de ley constitucional no se recoge formalmente cual ha de ser su mecanismo de elaboración. Respecto de la última reforma constitucional puede decirse que el Presidente Nicolas Sarkozy lanzó su iniciativa inmediatamente después de su nombramiento, con la designación –el 18 de julio de 2007 y mediante el Decreto n.º 2007-1108– de un Comité de expertos que tenía como misión formular una propuesta de proyecto de reforma. Esta Comisión fue presidida por el antiguo Primer Ministro Eduard Balladur y a la misma se le encomendó la tarea de realizar una propuesta de reforma constitucional destinada a «modernizar las instituciones y reequilibrarlas en un sentido favorable al Parlamento», es decir, de profundizar en la dimensión parlamentaria del sistema francés. El Comité, fiel al mandato conferido, presentaría su informe y su proyecto el 29 de octubre de 2007, dos días antes de la expiración del plazo concedido. Con el informe realizado, «el Elíseo» elaboraría un Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que, tras el examen preceptivo del Consejo de Estado, sería aprobado en Consejo de Ministros el 23 de abril de 2008, y depositado en la Asamblea Nacional bajo la denominación de «*Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République*, n.º 820». Ahora bien, la presidencia de la República no asumirá en su totalidad las propuestas del Comité e introducirá modificaciones notables en el «proyecto Balladur», excluyendo alguna de las proposiciones y añadiendo otras a instancia –según parece directa– del Presidente de la República. Respecto de los trabajos del Comité Balladur véase Balladur, E.: *Une Ve République plus démocratique. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve république*; Fayard: la Documentation française, Paris, 2008.

de 2008, y dado el extenso elenco de materias a las que afectaría, la Asamblea Nacional llamó a pronunciarse a las Comisiones de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas, de Asuntos culturales, familiares y sociales y a la Comisión de Asuntos Exteriores.

Así pues, la LC 2008-724 ha venido a simplificar, en este punto inicial, el procedimiento de reforma, evitando la discusión en Comisión del texto presentado por el Gobierno.

En el caso (hasta hoy hipotético) de que nos situemos ante una *proposición de ley constitucional*, la discusión tendrá lugar, en primer término, en la Cámara que haya actuado la iniciativa, pasando después a la otra, para su discusión directamente en Pleno, del texto votado por la primera.

Por lo que hace a los plazos en que la discusión parlamentaria ha de desarrollarse, la última reforma constitucional también ha introducido modificaciones. Así a partir del 1 de marzo de 2009, momento en que la reforma introducida por la LC n.º 2008-724 entró en vigor respecto del artículo 42 CF¹⁶, el procedimiento de revisión deberá ajustarse a los nuevos plazos fijados en el tercer párrafo de este último precepto, tal y como dispone el art. 89 CF. Así, la discusión en Pleno, en primera lectura, de un proyecto o proposición de ley de revisión constitucional no podrá darse, en la Cámara ante la que se haya depositado el texto, antes de que hayan transcurrido seis semanas desde el depósito. Por su parte, la discusión en primera lectura ante el Pleno de la segunda de las Cámaras deberá esperar 4 semanas, a contar desde la transmisión del texto adoptado por la primera. Esto significa que, donde antes no existían condicionamientos temporales, hoy se exigirá un período de reflexión total de al menos 10 semanas en sede parlamentaria para proceder a la aprobación de una ley constitucional.

Quizá la imposición de estos plazos, relativamente amplios, pretende garantizar el imprescindible consenso entre ambas Cámaras, necesario para poder materializar la reforma. Y es que el texto de la Ley Constitucional deberá ser aprobado en términos análogos por las dos Cámaras, que tienen idénticos poderes en materia de reforma constitucional. Esto supone, en la práctica, un derecho de veto del Senado sobre la revisión de la Constitución y ha provocado, en ocasiones, una prolongación notable de la discusión parlamentaria porque, a diferencia de lo que sucede con el procedimiento legislativo ordinario, el Gobierno no tiene aquí potestad para interrumpir el procedi-

16 Cabe recordar que la LC 2008-724, condiciona la entrada en vigor de sus preceptos. En algunos casos, como sucede con la entrada en vigor del art. 42 CF se trata de una condición meramente temporal, de modo que la entrada en vigor del precepto se ha diferido en el tiempo, estableciéndose una *vacatio legis* más o menos larga (esto sucede también con los arts. 41, 43, 45, 46, 48, 49, 50-1, 51-1 y 51-2, todos ellos en vigor a partir del 1 de marzo de 2009). En otros casos la condición para la entrada en vigor se cifra indirectamente en la aprobación de las disposiciones de desarrollo de los preceptos constitucionales, así las nuevas versiones de los artículos 11, 13, 25, 34-1, 39, 44, 56, 61-1, 65, 69, 71-1 y 73 de la Constitución entrarán en vigor en las condiciones fijadas por las leyes y leyes orgánicas necesarias para su aplicación. Por último las modificaciones introducidas al título XV asumen plena vigencia sólo a partir de la entrada en vigor del tratado de Lisboa por el que se modifican el tratado sobre la Unión Europea y el tratado que instituye la Comunidad Europea, firmado el 13 de diciembre de 2007.

miento solicitando la reunión de una Comisión Mixta Paritaria que resuelva las diferencias de criterio en cuanto al contenido concreto de la reforma, ni puede pedir a la Asamblea Nacional que realice un pronunciamiento definitivo sobre el texto de la reforma.

Por poner apenas un ejemplo, la reforma más reciente, la de julio de 2008, fue revisada cuatro veces en sede parlamentaria, puesto que debió pasar por dos lecturas en la Asamblea Nacional para lograr el acuerdo del Senado respecto del texto de la reforma (que por supuesto también revisó el texto dos veces). En primera lectura en la Asamblea Nacional el texto (n.º 820), depositado el 23 de abril de 2008, es enviado a la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de Administración General de la República, dando además su opinión al respecto la Comisión de Defensa Nacional y de Fuerzas Armadas, la Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales y la Comisión de Asuntos Exteriores. Tras las discusiones en Comisión, el 3 de junio de 2008 se adopta por el Pleno una nueva versión del texto del proyecto de ley, que pasará a conocimiento del Senado en primera lectura. La Cámara Alta, reenvía el proyecto adoptado por la Asamblea Nacional a la Comisión senatorial de Leyes Constitucionales, de Legislación, de Sufragio Universal, del Reglamento y de Administración General (texto n.º 365), teniendo lugar la discusión en Pleno del texto entre el 17 y el 24 de junio. El texto aprobado por el Pleno del Senado (texto n.º 993) difiere del enviado por la Asamblea Nacional, por lo cual el mismo regresará a esta Cámara, a la comisión competente, el 25 de junio, y saldrá en una nueva versión aprobada el 9 de julio con destino hacia el Senado, que realizará la segunda lectura (texto n.º 459), aprobando el 16 de julio el texto definitivo que pasará, tras la promulgación del Decreto de 17 de julio de 2008, a ratificación por parte del Parlamento reunido en sesión conjunta el 21 de julio. Este procedimiento de doble lectura en cada una de las Cámaras prolongó la tramitación del procedimiento durante casi tres meses, tal y como acaba de relatarse.

Del mismo modo, también existen ejemplos, en la historia de esta V.ª República en que el derecho de veto del Senado ha sido efectivamente ejercicio, bloqueándose reformas constitucionales como la propuesta en 1984, para extender el ámbito del referéndum a las libertades públicas¹⁷, y la planteada en el año 1990 para extender a los justiciables la legitimación para plantear ante la jurisdicción ordinaria cuestiones de constitucionalidad¹⁸.

d) Procedimiento de reforma (II). La adopción definitiva del texto

Una vez se ha logrado el acuerdo entre las dos Cámaras del Parlamento es preciso proceder a la *adopción definitiva del texto*, bien convocando a referéndum a la

17 La Asamblea Nacional, el 23 de agosto de 1984, adopta en primera lectura el proyecto, pero el Senado la rechaza el 5 de septiembre, deteniéndose aquí el procedimiento de reforma.

18 En este caso se adopta por el Senado en primera lectura el 14 de junio de 1990, y en segunda lectura el 28 de junio, un texto que incluía modificaciones al texto procedente de la Asamblea Nacional, modificaciones consideradas como inaceptables por esta última, razón por la cual el procedimiento de reforma se detiene en este punto.

ciudadanía para que se pronuncien sobre la reforma, bien convocando al Parlamento, es decir a las dos Cámaras reunidas en sesión conjunta (Congreso) en Versalles.

Si el origen del nuevo texto constitucional estaba en un proyecto de reforma constitucional (a iniciativa pues del ejecutivo) el Presidente de la República puede elegir entre abrir una convocatoria de referéndum, o hacer llamamiento al Congreso para que ratifique la reforma. Por su parte si el origen del procedimiento se situó en una proposición de reforma (a iniciativa por tanto de alguna de las Cámaras), es necesaria la convocatoria de referéndum (art. 89 CF)¹⁹.

Lo más habitual en la historia de la V.^a República, si además no olvidamos que todas las propuestas de reforma han sido proyectos de reforma constitucional, ha sido recurrir al llamamiento al Congreso para la ratificación. La misión del legislativo en este caso se limita a aprobar el texto adoptado por las dos Cámaras, sin que quepa introducir modificación alguna. De este modo los debates tienen por único objeto explicar la posición de cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria. La votación se desarrolla por llamamiento individual y se efectuará en la tribuna, o, tras la modificación del Reglamento de 28 de junio de 1999, según otras modalidades fijadas por el órgano de Gobierno del Congreso²⁰, siendo necesario alcanzar la mayoría de 3/5 de los votos emitidos para que la adopción definitiva del proyecto/proposición tenga éxito.

Respecto de la última reforma constitucional, la exigencia de una mayoría cualificada tan elevada, exigía del UMP –mayor adalid de la revisión constitucional al tratarse del partido de origen del Presidente de la República, impulsor a su vez de la reforma– la necesidad de que algún otro grupo parlamentario votase a favor de la misma, lo cual mantuvo en vilo al equipo gubernamental y al grupo parlamentario del UMP hasta el último momento. De hecho la adopción del texto por 539 votos contra 357, es decir, sólo un voto más que la mayoría requerida de 3/5, resulta testimonio fiel de las dificultades que rodearon esta –por el momento última– revisión del texto de 1958. Un voto de más que bien podría haber sido el de Jack Lang, miembro integrante del Comité Balladur y socialista, a pesar de lo cual y frente al criterio mayoritario de su partido votó a favor de la reforma abriendo una crisis «precongresual»²¹ más en el seno de la familia socialista gala.

19 Según Dominique Rousseau (Rousseau, D.: «Peut-elle être modifiée?», en *La Constitution en 20 questions*, disponible en la web del *Conseil Constitutionnel* el 15 de septiembre de 2009: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>>), la razón de esta diferencia de trato entre los proyectos y las proposiciones de ley, fue una razón política: el Presidente De Gaulle, temeroso de que las iniciativas parlamentarias de reforma tuvieran por objeto destruir su obra, y conociendo la reserva de diputados y senadores frente a las convocatorias de referéndum, pretendió limitar los deseos revisionistas de estos, sometiéndolos obligatoriamente a un referéndum. Y a juzgar por la inexistente iniciativa parlamentaria en materia de reforma constitucional parece que no estuvo del todo desacertado.

20 Este órgano se denomina «boureaux» y se corresponde con el órgano directivo –lo que en derecho parlamentario español sería la Mesa de la Cámara– de la Asamblea Nacional.

21 Entre el 14 y el 16 de noviembre de 2008 habría de celebrarse en Reims el Congreso del Partido Socialista destinado, entre otras cosas a fijar la línea de trabajo del partido para los próximos años y a marcar la senda por la que el próximo candidato a las presidenciales galas deberá discurrir.

Una de las pocas convocatorias de referéndum para adoptar una reforma constitucional, coincidió con el proyecto presentado por el ex-Presidente Jacques Chirac para reducir de 7 a 5 años del mandato presidencial en el año 2000, esto es casi al final del último período de cohabitación habido en el ejecutivo francés hasta la fecha²². Esta convocatoria de referéndum se saldó con una bajísima participación. Una abstención cercana al 70%, la más alta de todas las convocatorias a urnas de la V.º República, que reforzó la posición de quienes afirman que la figura del referéndum (mecanismo por excelencia de la democracia directa), no encuentra predicamento entre los franceses, ni resulta de interés profundizar en su extensión. Este argumento que olvida, sin embargo, que el resto de convocatorias de referéndum desde 1958 han tenido mayor éxito²³, ha sido suficiente para imponerse en la discusión del último proyecto de reforma constitucional. Prueba de ello es que el Comité Balladur pretendía introducir en la Ley Constitucional de reforma una suerte de iniciativa popular para la convocatoria de referéndum que no fue llevada finalmente al proyecto de ley.

En cualquier caso, y sea cual sea el procedimiento seguido para la ratificación de la reforma, la ley constitucional será promulgada en los quince días que siguen a dicha ratificación por el Jefe de Estado, con la ratificación del Primer Ministro y los Ministros responsables por razón de la materia a que afecte la reforma, y se publicará en el *Journal Officiel* bajo la apelación de «Ley Constitucional»²⁴.

2.2. Los procedimientos especiales de los arts. 85 y 11 CF

Junto al procedimiento general de reforma contenido en el Título XVI CF, es preciso citar el *procedimiento específico contenido en el art. 85 CE* –hoy derogado– que preveía la posibilidad de reformar los preceptos del Título XIII de la Constitución (arts. 77 a 87) que se referían a la «Comunidad», es decir al conjunto conformado por Francia y sus antiguos territorios africanos.

22 Esta reforma en concreto, ya había sido propuesta en el año 1973 por el Presidente Georges Pompidou, y debido al bajo apoyo con el que contó en las Cámaras (270 votos a favor contra 211 en contra en la Asamblea Nacional, y 162 votos a favor contra 112 en contra en el Senado), el Presidente de la República renunció a convocar al Congreso, deteniéndose de ese modo el procedimiento de revisión.

23 Referéndum sobre el Tratado constitucional europeo (mayo de 2005, abstención del 30,6%), aprobación del Tratado de Maastricht (septiembre de 1992, abstención del 30,3%), Estatuto de Nueva Caledonia (noviembre de 1988, abstención del 63%), ampliación de la CEEE (abril de 1972, abstención del 39,5%), creación de regiones y reforma del Senado (abril de 1969, abstención del 19,4%), elección presidencial por sufragio universal directo (octubre de 1962, abstención del 22,8%), Acuerdos de Evian sobre la independencia de Argelia (abril de 1962, abstención del 24,4%), autodeterminación de Argelia (enero de 1961, abstención del 23,5%) y aprobación de la Constitución (septiembre de 1958, abstención del 15,1%).

24 A pesar de lo dicho hasta aquí, la interpretación del art. 89 CF deja abiertas un buen número de dudas en relación con distintos aspectos, como por ejemplo: a) el poder del Jefe del Estado de no dar continuidad a un proyecto de ley constitucional adoptado por las dos Cámaras; b) los problemas planteados por un procedimiento de reforma abandonado; c) el papel del Primer Ministro en el procedimiento de reforma; d) la posibilidad de que se reúna una Comisión Mixta Paritaria en el marco del procedimiento de revisión; e) o la posibilidad de recurrir al referéndum tras el fracaso de un proyecto de reforma ante el Congreso. A todas estas cuestiones se refiere Bigaut, C.: «Les révisions de la Constitution de 1958», en *Documents d'Etudes*, núm. 1.20 (1996), p. 1.

La reforma constitucional de este Título resultaba mucho más sencilla que la que imponía el procedimiento general, puesto que podía materializarse a través de la aprobación de una ley constitucional votada por el Parlamento de la República y por el Senado de la Comunidad, y de hecho se concretó en una ocasión, al objeto de modificar el propio art. 85 y el art. 86 CF, mediante la Ley Constitucional (LC) 60-525 de 4 de junio de 1960.

Esta reforma del art. 85 CF venía a introducir un segundo mecanismo de revisión del Título XIII de la Constitución, al prever que las disposiciones del mismo podrían ser revisadas mediante acuerdos concluidos entre los Estados de la Comunidad, entrando en vigor los nuevos preceptos en las condiciones requeridas por la Constitución de cada Estado²⁵. En cualquier caso esta segunda opción no se utilizaría nunca, siendo derogado el título XIII en su totalidad –y por ende el mecanismo de reforma contenido en el art. 85 CF– por reforma constitucional ordinaria en 1995²⁶.

Por último debe aludirse a un mecanismo de revisión que podríamos denominar «*procedimiento De Gaulle*»²⁷, porque fue este Presidente quien lo «desarrolló» a través de una interpretación particular de la dicción literal del art. 11 CF vigente en el año 1962²⁸. Esta disposición establecía que:

El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicadas en el Boletín Oficial, podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.

Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada Cámara una declaración que será seguida de un debate.

Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta.

Es evidente que en este precepto no se contiene de forma expresa un mecanismo de reforma constitucional. Pero, en 1962, el general De Gaulle, que pretendía in-

25 Por su parte la reforma del art. 86 CF preveía: a) que un Estado miembro de la Comunidad puede, también por vía de acuerdo, devenir independiente sin dejar por ello de pertenecer a la Comunidad; b) que un Estado independiente, no miembro de la Comunidad podía, por vía de convenio, unirse a la Comunidad sin dejar de ser independiente; y c) que la situación de estos Estados en el seno de la Comunidad sería determinado por los acuerdos concluidos a este efecto.

26 No obstante hoy aparece de nuevo un título XIII en la CF, que se dedica a la Nueva Caledonia, y que nada tiene que ver con el antiguo título XIII, más allá de compartir la denominación numérica.

27 Una amplia reflexión sobre este mecanismo de reforma se recoge en Branchet, B.: *La révision de la constitution sous la Vè République*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, D.L. 1994.

28 La última reforma constitucional ha venido a modificar también la dicción de este precepto, que entrará en vigor en las condiciones fijadas por una ley orgánica.

troducir una modificación sustancial en el mecanismo de elección del Presidente de la República y que no tenía apoyo Parlamentario suficiente (particularmente en el Senado) como para encarrilar con éxito un mecanismo de reforma «ordinario» ex art. 89 CF, realizó la siguiente interpretación: un proyecto de ley *constitucional* que verse sobre los poderes públicos, por tanto sobre la elección del Presidente, está incluido dentro de las previsiones de convocatoria de referéndum presidencial del art. 11 CF, razón por la cual cabría utilizar este mecanismo para que el Presidente propusiera directamente a voto referendario una propuesta de reforma sobre los temas contenidos en este precepto. Así pues, la utilización de este mecanismos, permite dejar fuera de juego al Parlamento, sometiendo la propuesta de reforma directamente al pueblo, en referéndum, y con la única obligación, para el Gobierno, de hacer la propuesta de reforma durante las sesiones parlamentarias, acompañándole de una declaración, seguida de un debate en cada una de las dos Cámaras sobre la necesidad de convocar el referéndum, pero sin que estas últimas puedan pronunciarse sobre el contenido de la reforma.

Tras la celebración y éxito del referéndum de 28 de octubre de 1962²⁹, se aprobó la LC 62-1292, de 6 de noviembre de 1962 que vendría a concluir con la reforma de los arts. 6 y 7 de la Constitución Francesa, relativos al procedimiento de elección del Presidente de la República, y que permitiría, a partir de ese momento y entre otras cosas, la elección del Presidente por sufragio universal directo, en una votación a una vuelta, en caso de obtenerse la mayoría absoluta en esa primera convocatoria, o en una segunda vuelta a la que sólo se presentarían los dos candidatos con mayor número de votos obtenidos en primera ronda. Por supuesto, esta Ley Constitucional fue sometida a revisión por el *Conseil Constitutionnel*, a instancia del Presidente del Senado, y aquel se declaró incompetente para conocer del recurso en su Decisión 62-20 DC de 6 de noviembre de 1962, al entender que ni la Constitución, ni su propia ley orgánica le habilitaban para controlar otras leyes que las votadas por el Parlamento, sin que pudiera por tanto actuar sobre leyes adoptadas por el pueblo tras la celebración de un referéndum, en la medida en que las mismas constituirían expresión directa de la soberanía nacional.

Esta reforma constitucional es calificada como una de las más importantes de las habidas durante la V.ª República, puesto que acentúa el carácter presidencial de la forma de Gobierno, reforzando la legitimidad del Presidente.

Animado por el éxito de su primer intento, el Presidente De Gaulle, intentó recurrir de nuevo al mismo procedimiento de reforma convocando a referéndum el 27 de abril de 1969, respecto de un proyecto que pretendía la regionalización del Estado y la supresión del Senado, pero en esta ocasión la consulta hizo fracasar el intento de reforma (y la Presidencia de De Gaulle) y desde entonces no ha vuelto a ser utilizado.

²⁹ Una reflexión en torno a la constitucionalidad de esta convocatoria de referéndum puede verse Berlia, G.: «Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962», *Revue du droit public*, 1962, p. 936.

3. LAS REFORMAS ACAECIDAS DURANTE LA V.^a REPÚBLICA

Sin voluntad alguna de resultar exhaustiva, y porque esta cuestión ha sido ya suficientemente analizada por la doctrina³⁰, recordaré que es lugar común reconocerle a la V.^a República Francesa la virtualidad de haber trasladado el sistema francés del parlamentarismo a ese presidencialismo «mixto» o moderado, del que se ha convertido en paradigma, a la par que se le concede haber dotado de estabilidad gubernamental al régimen, sin que ello haya significado tornar la Constitución más rígida, sino más bien al contrario: la flexibilidad asociada al modelo de reforma constitucional ha ayudado a adaptar el texto de 1958 a las circunstancias y necesidades cambiantes del tránsito de siglo.

Esta V.^a República se caracterizará, a grandes y bastos rasgos, por la elección directa del Presidente de la República, primero por los «grandes electores» y después por elección directa de la ciudadanía (tras la reforma referida de 1962). Es decir se opta claramente por un régimen presidencialista, que permitía superar la inestabilidad gubernamental previa derivada de la designación parlamentaria del Gobierno de la Nación, en el cual el Presidente de la República estará colocado junto al Parlamento, desempeñando claramente una función de dirección política del país, y por tanto dejando sentir una posición de cierta preeminencia sobre el legislativo. Este, compuesto por dos Cámaras (Asamblea Nacional y Senado), será el «contrapoder necesario» frente a la figura presidencial, un contrapoder con mayor o menor fuerza en función de que el color de la mayoría parlamentaria coincida o no con el del Presidente de la República.

La posición de «contrapoder» del Parlamento ha sido una de las opciones constitucionales más criticadas en estos 50 años. A este difícil diseño mixto del presidencialismo francés se ha unido un desgaste generalizado de las instituciones políticas (Parlamento, Gobierno, Consejo Constitucional, etc...) que provoca el deseo de reforma, razón por la cual el reequilibrio institucional y el empeño por lograr una mayor legitimidad y eficacia en el funcionamiento de las instituciones se han convertido en los dos ejes fundamentales de la última reforma constitucional. Pero antes de esta última se dieron otras muchas, especialmente durante la última década que ha visto cambiar 24 veces la norma fundamental³¹.

En este periplo, como hemos visto, sólo el Presidente Charles de Gaulle esquivó el procedimiento del art. 89 CF en las dos reformas que propuso y concluyó durante

³⁰ Sobre el particular, y entre la literatura española, cabe destacar el trabajo de Tajadura Tejada, J.: *La V República Francesa*. Ediciones Universidad de Navarra. EUNSA, 1997. La literatura francesa, por supuesto, es mucho más extensa en la materia, pero resaltamos, por su interés, los siguientes trabajos: Bigaut, C.: *Les révisions de la Constitution de 1958*, París, 2007, p. 1-59; Picard, E.: «Les révisions constitutionnelles en France», en *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (1992), p. 335-372; y Pierré-Caps, S.: «Les révisions de la Constitution de la Cinquième République: temps, conflicts et stratégies», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, núm. 2 (1998), p. 409-431.

³¹ Se hace referencia a las mismas, detallando su contenido hasta el año 2005, en Sánchez Navarro, A.: «La reforma constitucional en Francia», en UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1er semestre 1998, pp. 205-213.

su mandato. En la primera ocasión utilizó el art. 85 CF, para reformar el Título relativo a «la Comunidad» (LC 60-525) y en la segunda el particular procedimiento del art. 11 CF al que ya se ha hecho referencia (LC 62-1292).

Tras él Valérie Giscard D'Estaing llevaría a cabo tres reformas (LC 63-1327; LC 74-904 y LC 76-527), lo mismo que François Mitterrand (LC 92-554; LC 93-952 y LC 93-1256), para ser superados ambos por el «prolífico» Jacques Chirac, que vio aprobados 14 de sus proyectos de reforma constitucional en 12 años (LC 95-880, LC 96-138, LC 98-610, LC 99-49, LC 99-568, LC 99-569, LC 2000-267, LC 2000-964, LC 2003-267, LC 2005-204, LC 2005-205, LC 2007-237, LC 2007-238, y LC 2007-239³²).

Por último, el Presidente Nicolas Sarkozy ha promovido ya dos reformas desde que accedió a la Presidencia en mayo de 2007, y una de las dos, como sabemos, de especial importancia. La LC 2008-103, vendría a preparar la Constitución Francesa para la ratificación del Tratado de Lisboa en el semestre previo a la Presidencia Francesa de la UE (está por ver el éxito de aquella ratificación y por tanto de la reforma), y la LC 2008-724, ha concluido con un proceso de revisión que el Presidente pretendía profundo, en relación, fundamental aunque no exclusivamente, con las instituciones de la República.

Todas estas reformas se resumen en el cuadro que sigue:

| Fecha | Título | Tema/Objeto de la reforma | Aprobación |
|------------|--|---|-----------------------|
| 23/07/2008 | LOI constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République | Reforma de índole general, que afecta a 45 artículos del texto constitucional. Su objetivo fundamental (si bien la reforma toca otros aspectos, es reequilibrar la posición y poderes de las instituciones de la V.ª República) ³³ | Congreso (21/07/2008) |

32 En relación con las reformas constitucionales del año 2007, puede consultarse Marcovici, E.: «Jurisprudences et révision constitutionnelle: l'exemple de 2007», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, núm. 5 (2007), p. 1237-1261.

33 La reforma constitucional contenida en la LC 2008-724 plantea revisiones o innovaciones que afectarán a 45 preceptos constitucionales, casi la mitad de los 89 contenidos en la Constitución francesa de 1958 de entre esas novedades, se destaca la inclusión de 9 preceptos nuevos, así como la eliminación de sendos párrafos de los arts. 47 y 47-1 CF. Por lo demás, y como observación de carácter general, es preciso notar que 11 artículos remiten a leyes orgánicas para hacer efectivas sus previsiones, haciendo la misma remisión 3 preceptos a leyes ordinarias y uno a la necesidad de realizar reformas en el Reglamento de la Asamblea Nacional. De hecho el art. 46 de la LC 2008-724 establece que los artículos 11, 13, 25 (último párrafo), 34-1, 39, 44, 56, 61-1, 65, 69, 71-1 y 73 entrarán en vigor en las condiciones fijadas por las leyes y leyes orgánicas precisas para su aplicación. También en relación con la eficacia de la revisión, el mismo art. 46 de la Ley Constitucional establece que los nuevos arts. 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 50-1, 51-1 y 51-2 sólo entrarán en vigor a partir del 1 de marzo del 2009, mientras que la reforma relativa a los arts. 88-4, 88-5, 88-6 habrá de esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para ser plenamente aplicable.

| Fecha | Título | Tema/Objeto de la reforma | Aprobación |
|------------|--|---|-----------------------|
| 4/02/2008 | Loi constitutionnelle n.º 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution | Posibilitar la ratificación del tratado de Lisboa ³⁴ | Congreso (7/02/2008) |
| 23/02/2007 | Loi constitutionnelle n.º 2007-239 du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort | Introducir la interdicción de la pena de muerte a nivel constitucional y en todo caso o situación. | Congreso (19/02/2007) |
| 23/02/2007 | Loi constitutionnelle n.º 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution | Inmunidad del Jefe del Estado (modificación de la redacción de los arts. 67 y 68 CF) | Congreso (19/02/2007) |
| 23/02/2007 | Loi constitutionnelle n.º 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution | Completar la definición del cuerpo electoral para la elección de las Asambleas Provinciales y del Congreso de Nueva-Caledonia | Congreso (19/02/2007) |
| 01/03/2005 | Loi constitutionnelle n.º 2005-205 du 1 ^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement | Incorporación al Preámbulo una referencia a la Carta del Medio Ambiente para darle una solemnidad particular e integrarla dentro del bloque de la constitucionalidad. | Congreso (28/02/2005) |
| 01/03/2005 | Loi constitutionnelle n.º 2005-204 du 1 ^{er} mars 2005 introduit une nouvelle rédaction du titre XV | Modificación del Título XV para permitir la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ³⁵ | Congreso (28/02/2005) |
| 28/03/2003 | Loi constitutionnelle n.º 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. | Organización descentralizada de la república ³⁶ | Congreso (17/03/2003) |
| 25/03/2003 | Loi constitutionnelle n.º 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen. | Permitir la incorporación de la normativa europea relacionada con la «orden de detención Europea». | Congreso (17/03/2003) |

34 La reforma que introduce esta ley sólo entrará en vigor en su totalidad cuando el Tratado de Lisboa lo haga. Sólo la modificación del art. 88-1 entrará en vigor con independencia de la suerte de la ratificación del Tratado de Lisboa.

35 En la medida en que el tratado por el que se establece una constitución para Europa no llega a entrar en vigor, esta reforma no entra en vigor en su totalidad. Sólo las modificaciones de los arts. 88-1 y 88-5 CF despliegan todos sus efectos.

36 Esta Ley es objeto de una decisión del *Conseil Constitutionnel*: Decisión 2003-469 DC de 26 de marzo de 2003 (JO de 29 de marzo de 2003, p. 5570).

| Fecha | Título | Tema/Objeto de la reforma | Aprobación |
|------------|---|--|-------------------------|
| 02/10/2000 | Loi constitutionnelle n.º 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République. | Duración del mandato del Presidente de la República ³⁷ | Referéndum (24/09/2000) |
| 08/07/1999 | Loi constitutionnelle n.º 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes. | Igualdad de hombres y mujeres | Congreso (28/06/1999) |
| 08/07/1999 | Loi constitutionnelle n.º 99-568 du 8 juillet 1999 insérant, au titre VI de la Constitution, un article 53-2 reconnaissant la Cour pénale internationale. | Reconocimiento de la Corte Penal Internacional. Esta ley permite la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional. | Congreso (28/06/1999) |
| 25/01/1999 | Loi constitutionnelle n.º 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution | Permitir la ratificación del Tratado de Ámsterdam. | Congreso (18/01/1999) |
| 20/07/1998 | Loi constitutionnelle n.º 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie. | Reintroducción del Título XIII, para dedicárselo en exclusiva a la Nueva Caledonia. | Congreso (06/07/1998) |
| 22/02/1996 | Loi constitutionnelle n.º 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale. | Financiación de la Seguridad Social | Congreso (19/02/1996) |
| 04/08/1995 | Loi constitutionnelle n.º 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires. | Varios | Congreso (31/07/1995) |
| 25/11/1993 | Loi constitutionnelle n.º 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile. | Tratados internacionales entre países europeos relativos al Derecho de asilo ³⁸ | Congreso (19/11/1993) |

³⁷ El *Conseil Constitutionnel* proclama los resultados del Referéndum el 28 de septiembre de 2000.

³⁸ A este respecto es preciso consultar la Decisión del *Conseil Constitutionnel* 93-325.

| Fecha | Título | Tema/Objeto de la reforma | Aprobación |
|------------|--|---|--|
| 27/07/1993 | Loi constitutionnelle n.º 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI | Creación de la Corte de Justicia de la República, encargada de juzgar la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno | Congreso (19/07/1993) |
| 25/06/1992 | Loi constitutionnelle n.º 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre: «Des Communautés européennes et de l'Union européenne» | Ratificación del Tratado de Maastricht ³⁹ | Congreso (23/06/1992) |
| 18/06/1976 | Loi constitutionnelle n.º 76-527 du 18 juin 1976 modifiant l'article 7 de la Constitution | Modificación de las reglas de la campaña electoral de las elecciones presidenciales, en caso de muerte o impedimento de otro tipo de un candidato | Congreso (14/06/1976) |
| 29/10/1974 | Loi constitutionnelle n.º 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution | Extensión de la legitimación para acudir ante el Consejo Constitucional a 60 Diputados o 60 Senadores, es decir, legitimación de las «minorías» para activar la justicia constitucional | Congreso (21/10/1974) |
| 30/12/1963 | Loi constitutionnelle n.º 63-1327 du 30 décembre 1963 portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution | Modificación de las fechas de las sesiones parlamentarias | Congreso (20/12/1963) |
| 06/11/1962 | LC 62-1290, relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel | Elección del Presidente de la República por sufragio Universal ⁴⁰ | Mecanismo del art. 11 CF |
| 04/06/1960 | Loi constitutionnelle no 60-525 du 4 juin 1960 tendant à compléter les dispositions du titre XXI de la Constitution | Reforma de los arts. 85 y 86 relativos a «La Comunidad» ⁴¹ | Mecanismo del art. 85 (derogado) de la CF. |

39 Véanse en relación con esta revisión los siguientes pronunciamientos del Conseil Constitutionnel: Decisión de 9 de abril de 1992 -nº 92-308 DC-, Decisión de 2 de septiembre de 1992 -nº 92-312 DC- y la Decisión de 23 de septiembre de 1992 -nº 92-313 DC.

40 Véase la Decisión del *Conseil Constitutionnel* 62-20 de 6 de noviembre de 1962.

41 Esta reforma se cita exclusivamente con ánimo «histórico», puesto que todas las disposiciones relativas a «La Comunidad» fueron derogadas por la Ley Constitucional de 4 de agosto de 1995.

Todas las reformas anteriores, podrían agruparse en torno a cuatro grandes temas, uno de los cuales, el que congrega mayor número de revisiones, es precisamente el de la reforma institucional. Estos temas serían:

a) *La apertura exterior del Estado.* Desde que el proceso de ratificación del tratado de Maastricht forzase al replanteamiento de la idea clásica de soberanía nacional francesa y revisara las relaciones entre Constitución y ordenamiento externo⁴², la Constitución Francesa ha sido reformada en 7 ocasiones para adaptar su texto a la ratificación de algunos tratados internacionales o fuentes de derecho europeo de relevancia constitucional. Así, y por lo que hace a las reformas constitucionales vinculadas al proceso de integración europea, la primera y fundamental vino introducida por la LC 92-554⁴³, que añadió a la Constitución un título (el actual título XV) sobre las Comunidades Europeas y la Unión Europea. Esta gran reforma, en la que se modifican 3 preceptos (arts. 2, 54 y 74 CF) y se añaden los arts. 88-1 a 88-4, permitirá la ratificación del Tratado de la Unión Europea y dará cobertura constitucional genérica al proceso de integración europeo y a la participación francesa en el mismo. Tras la firma del Tratado de Amsterdam, la LC 99-49 introdujo una nueva reforma en los arts. 88-1 y 88-4 CF para adecuar la norma fundamental a este nuevo Tratado Constitutivo y las leyes constitucionales 2005-204 y 2008-103 han procurado, respectivamente, la adaptación del ordenamiento constitucional interno a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y al Tratado de Lisboa respectivamente. Dado el fracaso del proceso de ratificación de la Constitución Europea la reforma derivada de la LC 2005-204 no llegaría a entrar en vigor en su totalidad⁴⁴, y la LC 2008-103 espera la conclusión del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa para adquirir plenos efectos⁴⁵. Junto a estas disposiciones, en este caso para permitir la aplicación en Francia de la Decisión Marco del Consejo de la Unión

42 A este respecto resulta fundamental la lectura de las decisiones del Conseil Constitutionnel sobre el Tratado de Maastricht: Decisión de 9 de abril de 1992 -n.º 92-308 DC-, Decisión de 2 de septiembre de 1992 -n.º 92-312 DC- y la Decisión de 23 de septiembre de 1992 - n.º 92-313 DC.

43 Al respecto véase Grewe, C.: «La révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 11 (1992), p. 413-438.

44 La ley Constitucional n.º 2005-204 de 1 de marzo de 2005 modifica el art. 88-1 CF, añadiendo un nuevo párrafo que establece que Francia puede participar en la Unión Europea en las condiciones previstas por el Tratado que establece una Constitución para Europa. Además esta revisión incorpora el art. 88-5 CF que establece que todo proyecto de ley tendente a autorizar la adhesión de un nuevo Estado a la Unión Europea y a las Comunidades Europeas debe ser sometido a referéndum por el Presidente de la República. Por otro lado, y sólo en el caso de entrada en vigor el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, se establece una nueva redacción para el conjunto del Título XV -arts. 88-1 CF y 88-5 CF incluidos-. Esto significa que el art. 88-1 y 88-5 en el sentido arriba apuntado entrarían en vigor en cualquier caso, independientemente de la suerte del Tratado Constitucional y sólo si este hubiera entrado en vigor lo habría hecho también la nueva redacción de todos los preceptos del Título.

45 A grandes rasgos esta ley viene a modificar, además de la Constitución, la LC 2005-204 que ya había modificado el Título XV de la Constitución pero que no había llegado a entrar en vigor plenamente. Así el art. 88-1 CF es modificado -en cualquier caso- para sustituir la mención previa al Tratado Constitucional, por una alusión al tratado de Lisboa, y además se establece que, una vez el tratado de Lisboa haya entrado en vigor, la denominación del Título XV será «De la Unión Europea», y adoptarán nueva redacción los arts. 88-1, 88-2, 88-4, 88-5, añadiéndose al Título en cuestión los arts. 88-6 y 88-7.

Europea de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea, la LC 2003-267 modificaría el art. 88-2 CF⁴⁶.

Por último, y ya fuera del entorno europeo, las leyes constitucionales 93-1256 y 99-568 permitirían respectivamente la firma de acuerdos con otros estados europeos para organizar mejor y de modo conjunto el régimen de asilo⁴⁷ y la ratificación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional⁴⁸.

b) *El alcance de los derechos* ha sido revisado por apenas cuatro reformas, que, sin referirse exactamente a los derechos fundamentales, terminan por tocar los derechos individuales de forma clara. Así la proclamación de la paridad entre hombres y mujeres, como colofón inevitable del principio de igualdad (LC 99-569), la proclamación del rango constitucional de la Carta del Medio Ambiente (LC 2005-205), la abolición total a nivel constitucional de la pena de muerte (LC 2007-239) y la reformulación del régimen de financiación de la seguridad social (LC 96-138)⁴⁹ pueden ser incluidas en este grupo.

c) *La organización territorial del Estado* también ha sido objeto de cuatro reformas. La LC 95-880 derogaría el Título XIII dedicado a «La Comunidad», cuyo ordinal recupera la LC 98-610 para dedicárselo exclusivamente a Nueva Caledonia, y al régimen de relaciones con ese territorio, y que vuelve a modificar la LC 2007-237, para –cambiando la redacción del art. 77 CF– ampliar el cuerpo electoral llamado a elegir a los miembros de las Asambleas de Nueva Caledonia y sus provincias. Con alcance más general la LC 2003-276 abordará una reforma más extensa, destinada a diseñar una organización descentralizada de la República, siempre en términos administrativos y no políticos⁵⁰.

46 Esta modificación, que será la cuarta de la Constitución Francesa tendente a favorecer el proceso de construcción europea, establece (en la nueva redacción dada al art. 88-2 CF) que la ley fijará las reglas relativas a la orden de detención europea en aplicación de los actos adoptados sobre la base del Tratado de la Unión Europea. Esta reforma, aparentemente menor, traerá como consecuencia un cambio absoluto en el régimen de extradición aplicado por Francia en relación con el resto de Estados en que es aplicable la orden de detención Europea.

47 Esta ley modificará el art. 53-1, estableciendo que la República podrá concluir, con los Estados Europeos obligados por compromisos idénticos en materia de asilo y de protección de Derechos Humanos, acuerdos tendentes a deslindar sus competencias respectivas para el examen de las peticiones de asilo que reciban. En cualquier caso, añade el nuevo precepto, Francia tiene derecho a conceder asilo, incluso cuando no sea competente en virtud de los acuerdos a los que se ha hecho referencia, si un extranjero solicita asilo a las autoridades galas.

48 La reforma, en este punto, afectará al art. 53-2 CF, que establecerá que la República puede reconocer la jurisdicción del TPI en las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998.

49 En relación con esta reforma puede consultarse el trabajo de Philip, L.: «La révision constitutionnelle du 22 février 1996», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 27 (1996), pp. 451-460.

50 Sobre la cuestión de esta última reforma puede leerse, en castellano, el trabajo de Zoco Zavala, C.: «La Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, núm. 72, septiembre-diciembre 2004. Entre la literatura francesa resultan de interés los trabajos de Brossset, E.: «L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 60 (2004), pp. 695-739; y Jorda, J.: «Les collectivités territoriales outre-mer et la révision de la Constitution», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 56 (2003), pp. 697-723.

d) *La reforma de las instituciones* es el bloque temático que aglutina mayor número de transformaciones del texto constitucional, incluida la última.

Haciendo referencia a las revisiones anteriores a esta última de julio de 2008, cuatro de ellas han tenido como protagonista al Presidente de la República, que vio modificado su régimen de elección pasando a un modelo de elección por sufragio universal (LC 62-1290), la duración de su mandato, que se reduciría de siete a cinco años (LC 2000-964), el régimen de inmunidades que se ve ampliado (LC 2007-238) y algunos aspectos referidos a la campaña electoral de las elecciones presidenciales (LC 76-527). Por su parte el Gobierno ha sido afectado por una sola de las reformas (LC 93-252), que se refirió al régimen de responsabilidad penal de sus miembros, reforma que ha sido además la única en referirse también al Poder Judicial, al añadir el art. 68-2 al texto constitucional para crear el Tribunal de Justicia de la República, encargado de conocer, precisamente, de los procesos penales planteados contra miembros del Gobierno por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

El Parlamento apenas se ha visto afectado por las reformas constitucionales más que en la organización de sus períodos de sesiones (LC 63-1327 y LC 95-880), en el régimen de inmunidad de sus miembros y en algunas otras cuestiones menores (LC 95-880).

Por último el *Conseil Constitutionnel*, mediante la LC 74-904, vería ampliado el elenco de legitimados para interponer recurso previo de constitucionalidad, dando cabida a las minorías parlamentarias como recurrentes en los procesos de revisión de constitucionalidad de las leyes.

4. LA FLEXIBILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE LA V.ª REPÚBLICA: UNA GARANTÍA DE LA EVOLUCIÓN SIN RUPTURA

La fórmula general de revisión que hemos analizado, y que se recoge como veíamos en el art. 89 CF, podría permitirnos calificar la Constitución Francesa como un texto rígido, en la medida en que se establecen cláusulas de intangibilidad (apenas una, pero se establece), límites temporales a la reforma y un procedimiento de revisión más complejo que el procedimiento legislativo ordinario⁵¹. Ahora bien, la práctica desarrollada durante la vigencia de la norma fundamental francesa, y la frecuencia con la que ha sido reformada (especialmente desde la década de los noventa), y a la que también hemos hecho referencia, inspiran otra valoración de este sistema de revisión constitucional. La flexibilidad del mismo parece probada por la fuerza de los hechos, y de las 24 revisiones, algunas de mayor y otras de menor calado, a las que ha sido sometida en sus 50 años de vida.

⁵¹ En este mismo sentido Picard, E.: «Les révisions constitutionnelles en France», en *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (1992), p. 335.

La reflexión que sigue a toda la descripción previa es casi obvia: ¿la suma de todas estas reformas ha supuesto un cambio de régimen constitucional, o tal cambio está aún por llegar? Seguramente la respuesta depende del «optimismo» con que se analice el alcance de las revisiones habidas. Puede pensarse que todas ellas han respondido a exigencias coyunturales o a intenciones más o menos espurias de los Presidentes que las han promovido, pero no a un verdadero cambio en el esquema de relaciones institucionales, y por tanto no habrían supuesto un verdadero cambio de modelo republicano. Pero también debe reconocerse que la Constitución en 2008 no es la misma que en 1958, especialmente después de la última reforma: *Ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre*⁵². La intuición de quien suscribe es que, hoy, como en 1958, estamos ante la V.^a República. No parece que haya estado en la voluntad de ninguno de los Gobiernos de la misma, tampoco en el último que parecía el más propenso⁵³, crear una VI.^a República, aunque ha estado en la de muchos de ellos (sin duda en la del último) cambiar la V.^a República desde el interior⁵⁴, y a esta voluntad ha ayudado, sin duda, la puesta en práctica de un procedimiento de reforma constitucional altamente flexible, que ha permitido la actualización y modernización de las instituciones de la República, sin necesidad de plantear, de manera radical, el cambio de régimen republicano.

52 Rouvillois, F.: *Une Nouvelle Ve République? Reflexions sur les suites du rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, Document de Travail de la Fondation pour l'innovation politique, Juin, 2008, en línea en <www.fondapol.org> (acceso de 22 de julio de 2008).

53 En uno de los discursos del Presidente Sarkozy en relación con la discusión de la última reforma constitucional el mismo afirmaba: «*La Ve République a sauvé la République. Elle a permis enfin que le chef de l'État en soit un, que le gouvernement gouverne, que le Parlement légifère. [...] Elle a permis qu'en toutes circonstances la France soit gouvernée. Elle a permis que dans tous les domaines il y ait enfin véritablement une politique. [...] La Ve République a donné à la République pour la première fois dans notre histoire la stabilité gouvernementale. Ce n'est pas rien. Il ne faut donc y toucher qu'avec beaucoup de précautions [...]. Je ne changerai pas les grands équilibres de nos institutions. [...] Je ne tournerai pas la page de la Ve République*». Discurso en el Epinal, 12 de julio de 2007.

54 Rouvillois, F.: *Une Nouvelle Ve République? Reflexions sur les suites du rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, Document de Travail de la Fondation pour l'innovation politique, Juin, 2008, en línea en <www.fondapol.org> (acceso de 22 de julio de 2008), p. 3.