

Notas sobre la reforma constitucional francesa de 2008, en relación con el procedimiento legislativo

Luis de la Peña Rodríguez

Letrado de las Cortes Generales

Profesor Asociado de Derecho Constitucional

Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: I. PLANTEAMIENTO.—II. BREVE REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO FRANCÉS.—III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA.—IV. EL DERECHO DE ENMIENDA.—V. LA DISCUSIÓN.—VI. LAS LEYES ORGÁNICAS.

I. PLANTEAMIENTO

En la última reforma de la Constitución Francesa de 1958, contenida en la Ley Constitucional de 23 de julio de 2008, se han introducido modificaciones que afectan de una manera notoria al texto constitucional francés. En el país vecino se utiliza con frecuencia, quizás excesiva, la figura de la reforma constitucional. El Consejo Constitucional Francés llega a calificar esta repetición de las reformas como un poco preocupante. Louis Favoreau considera que se produce una banalización de la reforma constitucional¹.

En estas páginas nos limitaremos a estudiar la reforma constitucional de 2008 en lo que atañe al procedimiento legislativo francés, aplicando la máxima de Baltasar Gracián, *«más vale la quintaesencia que el fárrago»*.

II. BREVE REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO FRANCÉS

Antes de examinar la última reforma constitucional, conviene recordar algunos datos elementales sobre el procedimiento legislativo ordinario francés, hasta la pro-

¹ Como ha estudiado Ángel J. Sánchez Navarro en su artículo «La revitalización de la V República Francesa: la reforma constitucional de 2008». En *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 4 (2009), pp. 1 y 2.

mulgación de la reforma constitucional que estamos considerando. Para este fin, seguiremos la exposición de Francis Hamon y Michel Troper².

Cuando un proyecto o una proposición de ley se presentan ante las Mesas de las Cámaras, se remiten inmediatamente a una de las Comisiones permanentes. A petición del Gobierno o de la Asamblea que corresponda, se enviará a una Comisión especialmente constituida a estos efectos, aunque, en la práctica, esta facultad se utiliza sólo con carácter excepcional. Pudiera ocurrir que varias Comisiones permanentes estén interesadas en el proyecto o la proposición. En este caso, sólo una Comisión será designada a título principal para emitir un informe sobre el proyecto. No obstante, las demás Comisiones interesadas pueden emitir su criterio, que será enviado, a su vez, a todos los miembros de la Asamblea, al mismo tiempo que el informe de la Comisión, a la cual se haya remitido para su tramitación la iniciativa legislativa.

Como es sabido, una de las particularidades del procedimiento legislativo francés consiste en la designación de un Diputado, miembro de la Comisión competente, encargado de formular un informe sobre el proyecto o la proposición de ley (*rapporteur*). La Comisión examina el texto y acepta o rechaza las enmiendas propuestas por sus miembros.

Una vez informado el texto por la Comisión, la iniciativa puede inscribirse en el orden del día de una sesión de la Asamblea. El examen comienza por una discusión general, en la cual toman parte el representante del Gobierno, el *rapporteur* de la Comisión, eventualmente, otros *rapporteurs* designados por las Comisiones que hayan emitido su criterio, así como los representantes designados por los principales grupos políticos. Incidentalmente, otros parlamentarios pueden inscribirse para tomar parte del debate.

La discusión general no da lugar a ninguna votación, excepto si el Gobierno o un parlamentario plantean la excepción de inadmisibilidad, plantea una cuestión previa o solicita su devolución a la Comisión.

Una vez la discusión general ha terminado, la Asamblea procede al examen del texto artículo por artículo. Si se trata de un proyecto de ley que viene en primera lectura y que, todavía, no ha sido examinado por la otra Asamblea, el debate se centra al texto presentado por el Gobierno y no sobre el texto propuesto por la Comisión. En este examen, artículo por artículo, existe la obligación de debatir todas las enmiendas propuestas, salvo las inadmitidas. En todo caso, como luego se verá, el

2 «*Droit Constitutionnel*», ed. L.G.D.J., París, 2007, pp. 786 y 787. Una versión simplificada del procedimiento legislativo francés se puede encontrar en la obra de Roger Karoutchi, «*Le Parlement à quoi ça sert?*», Elipses Edition, París, 2007, pp. 76 y 77, donde, entre otras curiosidades, se indica que el record de enmiendas presentadas y debatidas se produce en 2006, en la Asamblea Nacional, con el número de 137.500 enmiendas formuladas al proyecto de ley de la Energía, que sólo constaba de 17 artículos. No es preciso indicar que el objetivo de la avalancha de enmiendas era puramente obstruccionista.

Gobierno puede oponerse al examen de todas aquellas enmiendas que no se hayan sometido anteriormente al debate en Comisión.

Una vez ha concluido las votaciones artículo por artículo, la Asamblea se pronuncia de forma global sobre el conjunto del texto del proyecto o de la proposición de ley. Al existir dos Asambleas, el procedimiento legislativo continúa en la otra Cámara, mediante la navette. Las discrepancias se resolverán por una Comisión Mixta paritaria.

A estos efectos, en aras de la claridad, se abordará primero la iniciativa legislativa, luego el derecho de enmienda, a continuación la discusión y, finalmente, las leyes orgánicas. Todo ello se refiere al Título V, de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno (artículos 34 a 51), de la Constitución francesa, en la redacción producto de la última reforma constitucional.

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa se regula en el artículo 39 de la Constitución. Esta se atribuye de forma conjunta al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento. Esta dicción inicial del precepto no se ha modificado en su primer párrafo, en la reforma de 2008.

Al igual que sucede en España, el término proyecto de ley se reserva a las iniciativas del Primer Ministro y la expresión proposición de ley se refiere a las iniciativas parlamentarias.

Incidentalmente, señalaremos que, como sucede en todo el ámbito que comparte la cultura jurídica con España, predomina la iniciativa gubernamental. Un dato decisivo en este sentido es el hecho de que el Gobierno cuenta con medios infinitamente superiores respecto de los parlamentarios para preparar los textos de ley y utilizar las competencias y los recursos documentales de las Administraciones. Asimismo, dispone de un auténtico monopolio en lo que concierne a ciertas categorías de leyes: las leyes de finanzas; las leyes del plan o de programa; las leyes que autorizan la ratificación o aprobación de un tratado o un acuerdo internacional³.

Estas previsiones están contenidas en el artículo 39 de la Constitución francesa que, en sus dos primeros párrafos, no se ha reformado, salvo un breve inciso referido a los proyectos relativos a las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia, que se remitirían al Senado. Esta referencia desaparece con la reforma de 2008.

Las principales novedades se contienen en los tres párrafos siguientes. De forma resumida, se establece lo siguiente.

3 En este sentido Francis Hamon y Michel Troper, op. cit., p. 782.

En el párrafo tercero se determina que la presentación de los proyectos de ley ante la Asamblea Nacional o el Senado cumplirán las condiciones fijadas por una Ley Orgánica. El desarrollo de la previsión indicada lo encontramos en 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.

Entre los requisitos que exige la Ley Orgánica, en sus artículos 7 a 12, para los proyectos de ley se encuentra, aparte de la tradicional exposición de motivos, la inclusión de un estudio de impacto en el que se defina los objetivos de la ley, las opciones posibles en punto a la inclusión de nuevas normas jurídicas y la necesidad de promulgar una nueva legislación. Asimismo, se requiere la exposición con precisión de una serie de elementos, como son, su articulación con el Derecho Europeo, su impacto sobre el orden jurídico interno, la evaluación de las consecuencias económicas, financieras, sociales, medioambientales, así como los costes y beneficios financieros, su impacto en el empleo público, etc.

El párrafo cuarto del artículo 39 impide la inclusión de una iniciativa en el orden del día, si la Conferencia de Presidentes de la primera Cámara donde se vaya a tramitar la iniciativa constata que las normas fijadas por la Ley Orgánica, antes citada, se incumplen. En el supuesto de discrepancia entre la mencionada Conferencia y el Gobierno, el Presidente de la Cámara correspondiente o el Primer Ministro podrá solicitar el criterio del Consejo Constitucional, que habrá de pronunciarse en el plazo de ocho días.

Finalmente, en el párrafo quinto del artículo 39 se habilita al Presidente de una de las Cámaras para solicitar el dictamen del Consejo de Estado, antes de su examen en Comisión de una proposición de ley presentada por uno de los miembros de dicha Cámara, excepto si se opone el interesado.

IV. EL DERECHO DE ENMIENDA

El derecho de enmienda se regula en los artículos 40, 41 y 44 de la Constitución. En alguno de estos preceptos se han introducido modificaciones relevantes, como se verá a continuación.

La redacción del artículo 40 no ha variado. Se refiere a la inadmisibilidad de las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento, cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público, precepto este que se relaciona con la previsión constitucional española del artículo 134, apartados 5 y 6. Con una interpretación estricta y rígida del artículo 40 podrían inadmitirse prácticamente todas las enmiendas. Cabe pensar en la iniciativa que inste la abolición de la pena de muerte. Por sí misma, podría tener como consecuencia la agravación de las cargas públicas, dado que, económicamente, resulta más costoso mantener a una persona con vida y

presa que su eliminación. No obstante, las previsiones del artículo 40 se desarrollan por los Reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado. Para no alargarnos, se señalará que, en los primeros años de la V República, numerosas proposiciones de ley y enmiendas fueron inadmitidas en aplicación de las previsiones del artículo 40. En la actualidad, es rara la inadmisión por esta causa, habida cuenta el conocimiento que tienen los parlamentarios de este precepto⁴.

En el artículo 41, párrafo primero, se regula la posibilidad de que el Gobierno o el Presidente de la Cámara pueda oponerse a la tramitación de una proposición o una enmienda que no pertenezca al ámbito de la ley o sea contraria a una delegación concedida en virtud del artículo 38. La novedad consiste en atribuir la legitimación para oponerse durante el procedimiento legislativo al Presidente de la Cámara.

Dentro del artículo 41, párrafo segundo, se mantiene la previsión de que, en caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Cámara, el Consejo Constitucional, a petición de una parte u otra parte, se pronunciará dentro del plazo de ocho días.

En el artículo 43 se han incluido otras novedades. Así, en el párrafo 1 se eleva el número de Comisiones permanentes de 6 a 8. Es conocida la fobia a las Comisiones permanentes del General De Gaulle. Ello explica su reducido número. En la reforma de 2008 se añade, también, la posibilidad de que el Gobierno o la Cámara ante la que se estén tramitando los proyectos o las proposiciones de ley puedan remitir estas iniciativas a Comisiones especialmente designadas para su tramitación. Por tanto, se invierte el principio general que existía en la redacción del anterior artículo 43 para el procedimiento legislativo, de tal suerte que las Comisiones permanentes examinarán las iniciativas legislativas en primer lugar. Como excepción al criterio expuesto tales iniciativas se remitirán a Comisiones especialmente designadas para tales efectos.

Un parte importante del derecho de enmienda se regula en los artículos 44 y 45.

En el artículo 44, primer párrafo, se reconoce, sin que este punto se haya modificado, el derecho de enmienda del Parlamento y el Gobierno. En la nueva regulación se remite la regulación de este derecho a los Reglamentos de las Cámaras en el marco determinado por una Ley Orgánica. La Ley Orgánica que desarrolla esta materia es la ya mencionada número 2009-403.

Llama la atención la discrepancia que existe entre el artículo 39 donde se reconoce la iniciativa legislativa a favor del Primer Ministro y el derecho de enmienda que se atribuye al Gobierno en su conjunto. Desconocemos las razones de tal divergencia. Entre los requisitos de las enmiendas que establece la Ley Orgánica referida, en el artículo 13 se exige su presentación por escrito y una motivación sumaria, notas estas comunes con el Derecho parlamentario español.

4 En este sentido, Francis Hamon y Michel Troper, op. cit., pp. 782 y 783.

En el artículo 44, párrafo segundo, se mantiene la regulación ya existente en los términos siguientes: *«una vez abierto el debate, el Gobierno podrá oponerse al examen de cualquier enmienda que no haya sido previamente sometida a la Comisión»*. El Gobierno cuenta con un instrumento importante para evitar sorpresas y modificaciones no deseadas en el texto de la iniciativa legislativa.

En el tercer párrafo del mismo artículo 44 se incluye el célebre *«vote bloqué»* o único. En términos precisos, se habilita al Gobierno para que la Cámara se pronuncie mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión, sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno. Conviene realizar algunas consideraciones sobre esta potestad gubernamental. En primer lugar, el instrumento supone una excepción al principio general de que cada enmienda debe ser objeto de una discusión y de un voto. El voto bloqueado es un arma muy eficaz en manos del Gobierno. Puede abarcar todo o parte del texto que se esté discutiendo y, además, no necesita ninguna formalidad previa. La Asamblea se ve ante la tesitura de aprobar el texto propuesto por el Gobierno o rechazarlo. Sólo pueden introducirse las enmiendas a las que el Gobierno les de su consentimiento. En síntesis, el voto bloqueado restringe de una forma severa el derecho de enmienda, que es el principal recurso de los parlamentarios para participar en el procedimiento legislativo. Obviamente, su utilización ha levantado protestas por parte de los parlamentarios. El Gobierno, en la práctica, ante estas resistencias en los últimos tiempos ha optado por restringir su utilización⁵.

En el artículo 45 se contienen algunas previsiones muy relevantes sobre el procedimiento legislativo. Se reconoce, de entrada, el principio de bicameralismo legislativo, con la exigencia del examen de cualquier texto por las dos Cámaras.

En este sentido, en el artículo 45.1 se ha introducido una adición, quedando redactado el precepto de la siguiente forma: *«Todo proyecto o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos Cámaras del Parlamento para aprobar un texto idéntico. Sin perjuicio de la aplicación de los artículos 40 y 41, toda enmienda será admisible en primera lectura a condición de que presente un vínculo, aún indirecto, con el texto presentado o trasladado»*.

La inclusión de este inciso pretende poner fin a la utilización de las tradicionales figuras francesas de los Cavalier. Existe una tipología acuñada por la doctrina francesa. Se entiende por Cavalier Budgétaire toda disposición extraña a las finanzas públicas, introducida, por motivos de comodidad, en una ley de esta naturaleza. Esta práctica se prohibía por la Ordenanza Orgánica de 2 de enero de 1959 y, actualmente, por la Ley Orgánica 2001-692, de 1 de agosto de 2001, que sustituye la anterior normativa. El Cavalier Législatif sería una enmienda desprovista de toda conexión con el objeto del texto debatido. Por último, el Cavalier Social sería una disposición ajena al objeto

de las leyes de financiación de la Seguridad Social⁶. La cuestión no es nueva en el Derecho parlamentario comparado. Nos lleva directamente a tratar los requisitos de homogeneidad y de congruencia de las enmiendas. Por homogeneidad se entendería la estricta conexión material entre la enmienda y el texto de la iniciativa a que se refiere. La congruencia significaría la compatibilidad de la enmienda con los principios y espíritu de la iniciativa legislativa. Sin duda, las complicaciones pueden surgir a la hora de examinar caso por caso, pero los dos criterios resultan de utilidad para dilucidar la admisión a trámite de las enmiendas⁷. El tema no es baladí. La necesidad de que exista una conexión material suficiente y la materia objeto de la iniciativa legislativa se vincula estrechamente con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española. El legislador debe evitar, en la medida de lo posible, la confusión normativa, los preceptos que contienen legislación emboscada. Hasta el momento, en nuestro país la aceptación del principio de homogeneidad, por parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha restringido a las leyes de presupuestos (SSTC 76/1992 y 83/1993). El Consejo Constitucional Francés ha hecho esfuerzos en este sentido⁸.

La exigencia de un vínculo, aún indirecto, de conformidad con la nueva redacción del artículo 45.1 de la Constitución, probablemente no va a resolver el problema. El concepto jurídico indeterminado es tan amplio que sólo en casos muy palmarios será aplicable. Con todo puede considerarse una mejora leve de la polémica cuestión.

En el artículo 45.2 se contempla la posibilidad de desacuerdo entre ambas Cámaras en relación a una iniciativa legislativa. El precepto se ha redactado de una nueva forma, quedando así:

«Cuando, a causa de un desacuerdo entre ambas Cámaras, un proyecto o una proposición de ley no haya podido ser aprobado después de dos lecturas en cada Cámara o si el Gobierno ha decidido iniciar el procedimiento acelerado sin que las Conferencias de los Presidentes se hayan conjuntamente opuesto a ello, después de una sola lectura en cada una de ellas, el Primer Ministro o, para un proposición de ley, los Presidentes de las Cámaras que actúen conjuntamente, estarán facultados para instar la reunión de una Comisión Mixta paritaria en cargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.»

La modificación tiene un alcance notorio, desde el momento en que habilita a los Presidentes de las Cámaras para solicitar la reunión de la Comisión Mixta paritaria, frente a la anterior situación en la que el Gobierno tenía el monopolio, en las circunstancias descritas en el artículo 45, para recabar la reunión del órgano mixto referido.

6 La tipología se contiene en el trabajo de Pierre Avril y Jean Gicquel, *«Lexique de Droit Constitutionnel»*, PUF, París, 2003, p. 17.

7 La cuestión se ha tratado detalladamente por el autor de estas notas en *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Ed. Comares, Granada, 1998, pp. 373 y 374.

8 Alberto Arce Janáriz también ha trabajado la cuestión en *«El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional»*, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 14, n.º 41, mayo-agosto 1994, p. 160.

El tercer párrafo no experimenta alteración alguna. De suerte que el texto elaborado por la Comisión Mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de ambas Cámaras. En este caso, sólo se admitirán las enmiendas que cuenten con la conformidad del Gobierno.

El cuarto párrafo del artículo 45 tampoco se ha modificado. Recordemos el contenido de este precepto. Si la Comisión Mixta no llega a aprobar un texto común, o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el apartado anterior, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que se pronuncie definitivamente. En tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar bien el texto elaborado por la Comisión Mixta o bien el último texto votado por ella, modificado, en su caso, por una o varias de las enmiendas aprobadas por el Senado.

En este último párrafo se pone de relieve el bicameralismo imperfecto a favor de la Asamblea Nacional frente al Senado francés, cuando se le otorga a la Cámara Baja la última palabra en el procedimiento legislativo. Como se sabe, también en el terreno del control del Gobierno, predomina la Asamblea Nacional sobre el Senado.

V. LA DISCUSIÓN

La discusión de los proyectos de ley ha experimentado una modificación importante y se regula en el artículo 42, vigente en cuatro párrafos. En la redacción de este precepto, antes de la reforma constitucional de 2008 se establecía lo siguiente:

«La discusión sobre los proyectos de ley versará, ante la primera Cámara solicitada, sobre el texto presentado por el Gobierno.

La Cámara que reciba un texto votado por la otra Cámara deliberará sobre el texto que le haya sido trasladado».

El artículo 42, primer párrafo, redactado en los términos de la Ley Constitucional de 23 de julio de 2008, determina que, como principio general, la discusión de las iniciativas legislativas, ante el Pleno de la Cámara, versará sobre el texto aprobado por la Comisión, solicitada en aplicación del artículo 43 ó, en su defecto, sobre el texto presentado ante la Cámara. Como se puede observar, el Gobierno pierde la iniciativa que le proporcionaba el debate sobre su texto. Sólo subsidiariamente se debatirá el texto del Gobierno.

Esta previsión cuenta con algunas excepciones significativas. Se incluyen en el párrafo 2, del artículo 42. Se refieren a que la discusión, ante el Pleno de la Cámara de proyectos de reforma constitucional, proyectos de ley de presupuestos y proyectos de ley de financiación de la Seguridad Social versarán, en primera lectura, ante la primera Cámara solicitada, sobre el texto presentado por el Gobierno y, en las demás lecturas, sobre el texto trasladado por la otra Cámara.

Además, dentro del tercer párrafo, se incluyen unos plazos, que podíamos calificar de período de enfriamiento, para la discusión, ante el Pleno de la Cámara, de los proyectos o proposiciones de ley. En efecto, la discusión, en primera lectura, sólo podrá tener lugar transcurridas seis semanas desde la presentación de la iniciativa legislativa. Para la segunda Cámara, el debate no comenzará nunca antes de un plazo de cuatro semanas computadas desde su presentación en el registro de la misma.

Estas previsiones del párrafo tercero no se aplican, cuando se tramite una iniciativa por el procedimiento acelerado al que se refiere el artículo 45. Tampoco se aplicará a los proyectos de ley de presupuestos, a los de financiación de la Seguridad Social y a los relativos a los estados de crisis. Todo ello de conformidad con el nuevo párrafo cuatro de este mismo artículo 42.

VI. LAS LEYES ORGÁNICAS

Escribía Pérez Serrano que la Constitución Francesa crea con las leyes orgánicas una nueva categoría normativa y así elude muchos problemas, de forma cómoda, remitiéndose a ellas. Estas son muy numerosas. El autor citaba entonces los artículos 6, 13, 23, 25, 26, 34, 47, 57, 63, 64, 67, 71, 82, 83 y 84. «*Da en cierto modo la impresión de que la Constitución es algo así como una catedral gótica, en la que el barco, grandioso, no está sostenido por pilares interiores, sino por elementos que están más bien fuera de ella: arbotantes, contrafuertes; la nueva Constitución tiene sus elementos de sostén fuera de ella: son las leyes orgánicas.*»⁹. Como es sabido, esta figura sirvió de inspiración al legislador constituyente español.

El artículo 46, que no había sido modificado desde la aprobación de la Constitución en 1958, establece un sistema peculiar para la votación y modificación de estas leyes orgánicas. En concreto, se ha reformado el segundo párrafo del artículo 46, en los términos que se transcriben:

«El proyecto o la proposición no podrá, en primera lectura, ser sometido a la deliberación y la votación de las Cámaras, sino después del vencimiento de los plazos fijados en el tercer párrafo del artículo 42. Sin embargo, si el procedimiento acelerado ha sido iniciado en las condiciones previstas por el artículo 45, el proyecto o la proposición no podrá ser sometido a la deliberación de la primera Cámara que lo haya recibido, sino 15 días después de su presentación.»

La modificación somete al régimen ordinario de plazos a las leyes orgánicas, de conformidad con el artículo 42 al que anteriormente se ha hecho referencia. Sólo cabe la excepción del procedimiento acelerado, del artículo 45.

⁹ Nicolás Pérez Serrano, en «*La Constitución Francesa de 1958*», Universidad de Madrid-Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones e Intercambio, Madrid, 1959, p. 55.

El resto del artículo 46 mantiene la redacción original de 1958. En síntesis, se exige la aprobación final de la Asamblea Nacional por mayoría absoluta de sus miembros, esto es, la misma nota prevista en el artículo 81.2 de la Constitución Española para esta categoría normativa. Asimismo, las leyes orgánicas relativas al Senado deberán ser votadas en los mismos términos por ambas Cámaras. Finalmente, debe tenerse en cuenta que las leyes orgánicas deben promulgarse previa declaración favorable del Consejo Constitucional acerca de su constitucionalidad.