

LA RENOVACIÓN DEL PARLAMENTO, UNA OBRA INACABADA (*)

PHILIPPE CHRESTIA (**)

SUMARIO: I. LAS COMPETENCIAS PROGRESIVAMENTE AFIRMADAS. A. El reforzamiento de la función normativa. 1. La mejora del procedimiento de aprobación de los textos. 2. La limitación de los procedimientos de obstrucción parlamentaria. B. La ampliación de la función de control. 1. La intensificación del control sobre el Gobierno. 2. El desarrollo de otras formas de control.—II. LOS PODERES DÉBILMENTE AFIRMADOS. A. Una afirmación institucional hipotética. 1. La pervivencia de la preeminencia del Ejecutivo. 2. La debilidad del impacto sobre la construcción europea. B. Una afirmación personal hipotética. 1. Los progresos alcanzados. 2. Las cuestiones en suspenso.

(*) Publicado en la *Revue Française de Droit Constitutionnel* núm. 30 (1997), págs. 293-322. Traducción: ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA.

(**) Investigador de la Universidad de Caen y del Instituto de Derecho de la Paz y del Desarrollo de Niza.

En el informe remitido al Presidente de la República el 16 de febrero de 1993, el Comité Consultivo para la revisión de la Constitución (1) (en adelante, «Rapport Vedel») constata que «treinta y cinco años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1958, los interrogantes se multiplican sobre el lugar, papel y condiciones de actividad del Parlamento» (2).

El Parlamento, o de otro modo, en los términos del artículo 24 de la Constitución, «la Asamblea Nacional y el Senado», atraviesa, en efecto, por una crisis que numerosos autores han subrayado (3). Las causas son conocidas y surgen de numerosas disposiciones de la V República que han tendido a racionalizar un poder legislativo considerado excesivamente desenfrenado en los regímenes precedentes. El texto de 1958 consagraba la preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo que quedó reforzada por el hecho mayoritario y la reforma constitucional de 1962. Y, no ha sido sino en el período de cohabitación cuando el Parlamento ha reencontrado, en razón del desplazamiento del equilibrio institucional a la cabeza del Ejecutivo, una cierta importancia. Fuera de este período particular, las numerosas innovaciones introducidas en la Constitución han yugulado al Parlamento en su doble función tradicional de elaboración de la ley y del control del Gobierno.

(1) Instituido por el Decreto 92/1247, de 2 de diciembre de 1992, publicado en el *JORF* de 3 de diciembre, pág. 16458.

(2) *JORF* de 16 de febrero de 1993, pág. 2544.

(3) Por ejemplo, J.P. DUPRAT, «La crise des assemblées parlementaires françaises», *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, págs. 493-513; JOËL BOUDANT, «La crise identitaire du Parlement français», *RDJ*, 1992, págs. 1321-1402; «Le Parlement», *Pouvoirs*, núm. 64, 1993.

Pero, si la Constitución de 1958 había aspirado a encorsetar la función legislativa del Parlamento, la conjunción de las doctrinas jurisprudenciales del Consejo Constitucional y del Consejo de Estado han borrado las diferencias iniciales de los artículos 34 y 37. En 1958, en efecto, la ley deja de ser la regla y el artículo 34 le asigna un campo de aplicación tan restringido que, en ciertos ámbitos, no puede sino determinar los principios fundamentales que corresponde al Ejecutivo precisar en los reglamentos de aplicación. Pero el Consejo Constitucional ha tenido ocasión de atenuar estas disposiciones de dos formas diferentes: combinando las reglas de valor constitucional de orígenes distintos para atribuir competencia al legislador y extender el dominio de la ley por el recurso de los principios generales.

La primera técnica ha permitido al Consejo Constitucional restituir al Parlamento la plenitud de sus competencias en la materia de la fijación de las penas. En efecto, la redacción del artículo 34, que se refiere a los crímenes y los delitos, ha posibilitado que el Consejo Constitucional, retomando la jurisprudencia del Consejo de Estado (4), estimara que «la determinación de las contravenciones y de las penas no corresponde a la competencia reglamentaria» (5). Por lo demás, combinando los artículos 7 y 8 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano con los artículos 34 y 66 de la Constitución, el Consejo Constitucional ha atribuido la competencia al Parlamento en cuanto las penas comportan medidas privativas de libertad (6). Esta jurisprudencia será inmediatamente confirmada por el juez administrativo (7).

En cuanto a los principios generales, constituyen un medio de limitar la distinción de los artículos 34 y 37. Es sabido, en efecto, que tales principios «resultando del preámbulo de la Constitución, se imponen a toda autoridad reglamentaria incluso en ausencia de disposiciones legislativas» (8). Por otra parte, otorgando a ciertos principios generales un valor constitucional,

(4) CE, Sect., 12 de febrero de 1960, *Société Eky*, *Rec.*, 1960, pág. 101.

(5) Decisión núm. 63-22 L de 19 de febrero 1963, *Rec.*, 1963, pág. 27.

(6) Decisión núm. 80-73 L de 28 de noviembre 1973, *Rec.*, 1973, pág. 45.

(7) CE Ass. plén., 3 de febrero de 1967, *Confédération générale des vignerons du midi et Fédération nationale des producteurs de vins de consommation courante*, *Rec.*, 1967, pág. 55; CE Ass., 12 de diciembre de 1969, *Conseil National de l'Ordre des pharmaciens*, *Rec.* 1969, pág. 573.

(8) CE Sect., 26 de junio de 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, *Rec.*, 1959, pág. 395.

el Consejo Constitucional permite al Parlamento intervenir en las materias que no están definidas por el artículo 34: así el principio conforme al cual el silencio de la Administración durante cuatro meses tiene el valor de rechazo de la pretensión (9) o el principio de no retroactividad de los actos administrativos (10). El dominio de la ley no es, pues, inmutable y se constata una cierta extensión del mismo. No obstante, a la inversa, la Constitución ha previsto la posibilidad de reducirlo permitiendo al Gobierno dictar Ordenanzas, es decir actos formalmente reglamentarios pero materialmente legislativos. Ciertamente, el Parlamento puede igualmente entrar en el terreno de lo reglamentario. Pero si llega a aventurarse por tal camino, el Gobierno dispone de dos medios para hacerle arrepentirse: la inadmisibilidad del artículo 41 y, bajo el control del Consejo de Estado o del Consejo Constitucional, la deslegalización del artículo 37.2. Pero, incluso aquí, la jurisprudencia del Consejo Constitucional ha edulcorado disposiciones en exceso rígidas. En efecto, desde 1982, una ley que incluya disposiciones reglamentarias no es por sí inconstitucional (11). En lo sucesivo el dominio del reglamento no es exclusivo del Gobierno y éste «un dominio de competencia compartida, con prioridad del reglamento sobre la ley» (12).

Resulta, pues, del conjunto de estas consideraciones sobre la jurisprudencia del Consejo Constitucional y del Consejo de Estado que los reglamentos autónomos del artículo 37, cuya existencia ha sido puesta en duda (13), en realidad «no existen» (14) o, al menos, no existirán.

El Gobierno tenía, hasta los últimos tiempos, el dominio completo del orden del día de las Asambleas (15). Pero, más allá de la influencia sobre la organización de los debates, el Ejecutivo dispone de una preciosa panoplia

(9) Decisión núm. 69-55 L de 26 de junio de 1969, *Rec.*, 1969, pág. 27.

(10) Decisión núm. 69-57 L de 24 de octubre de 1969, *Rec.*, 1969, pág. 32.

(11) Decisión núm. 82-143 DC de 30 de julio de 1982, *Rec.*, 1982, pág. 57.

(12) BERNARD CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, 1996, pág. 623.

(13) LOUIS FAVOREU, «Les règlements autonomes existent-ils?», *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, págs. 405-420.

(14) LOUIS FAVOREU, «Les règlements autonomes existent pas», *RFDA*, 1987, núm. 6, págs. 871-884.

(15) *V. infra*.

de medios para canalizar el desarrollo de las discusiones. El Primer Ministro puede así comprometer la responsabilidad de su Gobierno (16) o provocar la reunión de una Comisión Mixta paritaria que elaborara un texto respecto del que «ninguna enmienda es admisible salvo acuerdo del Gobierno» (17). El Ejecutivo puede igualmente limitar el debate haciendo uso del artículo 44.3 y cortacircuitar al Parlamento en materia de revisión de la Constitución puesto que el recurso al artículo 11 podría convertirse en costumbre constitucional desde que el Presidente Mitterrand lo previó. El elemento psicológico de la costumbre existe y, por el momento, únicamente falta el elemento material (18).

Por otra parte, la ley no es más, como pudo afirmar Rousseau, el acto supremo de la voluntad popular desde que la jurisprudencia muy Kelseniana del Consejo Constitucional, «auxiliar del parlamentarismo racionalizado» (19), ha precisado que el artículo 34 de la Constitución «no sabrá dispensar al legislador, en el ejercicio de su competencia, del respeto de los principios y de las reglas de valor constitucional que se imponen a todos los órganos del Estado» (20). Sin embargo desde su creación, el Consejo Constitucional se ha juridificado y jurisdiccionalizado y, no se puede seguir manteniendo, incluso aunque permanezcan sus modalidades de reclutamiento eminentemente político, que es el órgano «que un puñado de cebada hará entrar en la cuadra» (21). Se han inquietado regularmente los derechos del Parlamento y, cuando censura determinadas disposiciones, es paradójicamente el Gobierno el que las sanciona puesto que alrededor del 80% de los textos adoptados tienen su origen en proyectos de ley.

(16) Una técnica desconectada de su misión primaria de poner a la mayoría frente a sus responsabilidades y que nada tiene que ver con «forzar u obligar» al Gobierno ante el Parlamento.

(17) Artículo 45-3 de la Constitución.

(18) Para que una costumbre exista, ha de conjugarse el elemento material y psicológico. En 1969 la repetición del elemento material ha impedido el recurso al artículo 11 ser una costumbre porque faltaba el elemento psicológico. Después de la adhesión de F. Mitterrand, adversario del general De Gaulle, puede considerarse que el elemento psicológico de la costumbre existe. Desde entonces, bastaría una nueva aplicación del artículo 11 para verdaderamente poder hablar de la existencia de una costumbre constitucional.

(19) JEAN-JACQUES SUEUR, «Le Conseil constitutionnel français et le droit économique: essai d'interprétation», *RIDE*, 1991/3, pág. 273.

(20) Decisión núm. 81-132 DC de 16 de enero de 1982, *Rec.*, 1982, pág. 22.

(21) FRANÇOIS MITTERRAND, *Le coup d'Etat permanent*, Plon, 1964, pág. 97.

Si se constata que el Parlamento se encuentra «en situación de subordinación respecto del Poder Ejecutivo» (22), esta dependencia no podría únicamente explicarse por las razones de orden estructural que se han evocado sino también por elementos coyunturales. El Parlamento se encuentra, en efecto, rebasado y desposeído de determinadas competencias tanto «por arriba» con el federalismo funcional de la Unión Europea como «por abajo» consecuencia del movimiento de descentralización territorial. Por abajo, los auténticos detentadores de poder decisorio no son los parlamentarios, los notables de la III República. Y, el diputado obligado a ejercer su facultad de opción ante la acumulación de mandatos, renunciará voluntariamente antes al mandato nacional que al local. Las colectividades territoriales, incluso si se administran «en las condiciones previstas por la ley» (23), disponen hoy de poderes en estas materias que exceden tradicionalmente de la competencia legislativa. Además, las leyes de 1982, cualesquiera que sean, han contribuido a exhumar una institución de la Edad Media: el feudatario (24). Los presidentes de los Consejos municipales, generales y regionales tienen hoy poderes financieros que el artículo 40 de la Constitución niega a los parlamentarios. En cuanto a la tutela, el corsé que representaba el control *a priori* del prefecto ha desaparecido y los actos de las asambleas deliberantes mantienen su ejecutividad de pleno derecho en tanto el prefecto no se decide a recurrirlos ante un tribunal administrativo. Pero el Poder Legislativo se ve igualmente sobrepasado por estructuras supranacionales y «el Parlamento asiste impotente a la evasión de sus prerrogativas legislativas hacia Europa» (25). Esta evolución se ve además ampliada por la jurisprudencia monista del Consejo de Estado que hace prevalecer sobre la ley, incluso posterior, tanto a los tratados (26) como los reglamentos (27) y las directivas (28). En efecto, el punto final, es que una gran parte de nuestra legislación se hará en Bruselas y el Parlamento corre el riesgo de ser confinado en el papel escasamente relevante de «Cámara de registro». Además

(22) *Rapport Vedel*, pág. 2544.

(23) Artículo 72-2 de la Constitución.

(24) YVES MÉNY, «La république des fiefs», *Pouvoirs*, núm. 60, 1992, págs. 16-24.

(25) PASCAL JAN, «La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale», *RDP*, 1995, pág. 989.

(26) CE Ass., 20 de octubre de 1989, Nicolo, *Rec.*, 1989, pág. 190.

(27) CE s.sect. 24 de septiembre de 1990, Boisdet, *Rec.*, 1990, pág. 251.

(28) CE Ass., 28 de febrero de 1992, SA Rothmans International France et SA Philip Morris France, *Rec.*, 1992, pág. 81.

el verdadero «legislador» (29) comunitario no es el Parlamento Europeo sino la Comisión que tiene el poder de iniciativa y el Consejo de Ministros, que tiene el poder decisorio. Así, la elaboración del Derecho Comunitario pone de relieve otro elemento de la crisis del Parlamento: la promoción de los Ejecutivos. A pesar de la irreverencia de la cuestión, estamos todavía tentados de preguntarnos, treinta años después del ilustre ensayo de A. Chandernagor, para qué sirve el Parlamento (30).

Se puede asimismo constatar la *dessuetudo* del derecho de mensaje en tanto que los Presidentes prefieren dirigirse a los franceses «mirándoles a los ojos» más que informar a la representación nacional de sus proyectos. Por lo demás, el Parlamento no es más el destinatario de las reivindicaciones de la población y no cumple su papel de cuerpo intermediario como lo deseaban Montesquieu y Tocqueville. En efecto, en el mejor de los casos es en los medios de comunicación donde se desarrollan los debates y «hoy, los diputados descubren en la prensa aquello de lo que reciben información horas después oficialmente» (31). Pero en el peor de los casos, el debate se desplaza a la calle y el Parlamento es simplemente ignorado. Esta situación resulta del movimiento más general de crisis del sistema representativo (32). Y, si a esto se añade la corrupción, el antiparlamentarismo —siempre refiriéndonos a Francia— está preparado para sumirnos en las brechas abiertas por la caída de las figuras emblemáticas de la vida política francesa que ha permitido creer que la corrupción se había generalizado y gangrenado el país.

El Parlamento atraviesa, pues, hoy una crisis existencial que no es preciso ni amplificar ni ignorar. Y, decir que «la edad de oro del parlamentario está ya cumplida» (33) no debe conducir a practicar la autopsia al Parlamento ni a desgranar sus debilidades en una letanía que conduzca a la melancolía. En efecto, nuevos procedimientos existen y permiten a los parlamentarios ejercer su mandato en las mejores condiciones. Pero, curiosamente, esta

(29) Aunque este término es impreciso en la medida en que en la Unión Europea no hay legislación sino reglamentación.

(30) ANDRÉ CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire?*, Gallimard, 1967, 192 págs.

(31) JEAN-PIERRE CAMBY et PIERRE SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V République*, Montchrestien, 1994, 2.^a ed., pág. 20.

(32) Del mismo modo que los sindicatos, suplantados por las coordinadoras (enfermeras, químicos, estudiantes ...) no son interlocutores privilegiados de los poderes públicos en tiempos de crisis social.

(33) PASCAL JAN, artículo citado en la nota 25, pág. 988.

mejora notable del trabajo parlamentario no ha tenido continuidad en una revalorización significativa de las Asambleas.

Por tanto es necesario constatar que si las competencias parlamentarias son afirmadas progresivamente (I), el Parlamento, en términos de sus poderes, sólo está débilmente afirmado (II).

I. LAS COMPETENCIAS PROGRESIVAMENTE AFIRMADAS

Turbados por la desposesión de sus funciones tradicionales, en régimen de separación de poderes flexible, ciertos parlamentarios se han comprometido, desde hace una decena de años, por la mejora de sus condiciones de trabajo. Y, dos Presidentes de la Asamblea Nacional, Laurent Fabius y Philippe Séguin, dejando de lado los hábitos del árbitro y sustituyéndolo por los de actor de la vida parlamentaria, se han comprometido activamente y han marcado con su impronta esta renovación. Progresivamente, procedimientos hasta entonces mal definidos se han precisado y han aparecido otros nuevos. Se puede, desde entonces, constatar que la afirmación de las competencias parlamentarias ha recurrido a la doble vía de la reafirmación de la función normativa (A) y la ampliación de la función de control (B).

A. El reforzamiento de la función normativa

Numerosas disposiciones, introducidas en el proceso legislativo desde hace algunos años, refuerzan la función normativa de las Asambleas. En efecto, la mejora del procedimiento de adopción de los textos (1) y la limitación de los procedimientos de obstrucción parlamentaria (2) concurren a restaurar la potestad normativa del Parlamento.

1. *La mejora del procedimiento de aprobación de los textos*

Dado que la casi totalidad de los textos adoptados son de origen gubernamental, la «marea legislativa», tantas veces denunciada, contribuye notablemente a la depreciación del Parlamento. Y, en su primer informe público, el Consejo de Estado ha indicado claramente que «la superproducción normativa, la inflación de las prescripciones y de las reglas, no son quimeras,

sino una realidad» (34). El incremento exponencial del número de leyes entraña, por otra parte, una puesta en cuestión de la seguridad jurídica de los justiciables y se ha convertido hoy en imposible —¿ha sido en algún momento de otro modo?— correr las leyes. No se puede sin embargo sustraerse a este movimiento de inflación, mejor dicho de hiperinflación, legislativa (35) porque las relaciones interindividuales y sociales se han hecho cada vez más complejas. No es, por tanto, el camino de la limitación cuantitativa de los textos aprobados que debe tomar el Parlamento, sino una mejora cualitativa del procedimiento de aprobación.

Por lo que concierne al trabajo parlamentario, la innovación más espectacular es, sin duda, la nueva redacción del artículo 48 de la Constitución, surgida de la reforma de 4 de agosto de 1995, que prevé que en adelante «una sesión al mes se reserva prioritariamente al orden del día fijado por cada Asamblea» (36). Esta nueva disposición es de gran importancia porque debería permitir modificar la proporción de los proyectos de ley que representan, de media, el 80 por 100 de los textos adoptados debido al mando que el Gobierno tiene sobre el orden de día. Pero es a través de las diferentes modificaciones del reglamento de las asambleas, y especialmente del de la Asamblea Nacional, como se puede comprobar esa tendencia a la mejora de los procedimientos de aprobación de los textos. Todas esas diferentes modificaciones se preocupan de la necesidad de revalorizar el trabajo en Comisión, debido al notable peso que han adquirido las sesiones públicas. En un estudio detallado de esta cuestión, un autor precisa que en dos legislaturas completas, las de 1973 a 1978 y de 1988 a 1993, la duración media del trabajo en sesiones públicas ha pasado de 95 a 107 días, mientras que, durante ese tiempo, el número de reuniones en comisiones ha pasado de 325 a 293 (37). Una resolución de 7 de mayo de 1991 preveía ya la posibilidad de ampliar el trabajo en Comisión en el intervalo entre los períodos de sesiones (38). Para hacerlo, ese texto derogaba los artículos 43 del Reglamento de la Asamblea Nacional (en adelante, RAN) y 82-3 a fin de

(34) Conseil d'Etat, rapport public 1991, *EDCE*, núm. 43, pág. 15.

(35) Un fenómeno ya denunciado por RENÉ SAVATIER, «L'inflation législative et l'indigestion du corps social», *Recueil Dalloz-Sirey*, 1977, Chr. V, págs. 43-48.

(36) Esta modificación referente también a la evolución de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno se estudia *infra*, II-A.

(37) PASCAL JAN, *op. cit.*, pág. 994.

(38) Estas disposiciones están hoy en revisión a la luz del nuevo artículo 28 de la Constitución que instaura el principio de sesión única.

que las proposiciones pudiesen ser presentadas y examinadas en Comisión, lo que no fue censurado por el Consejo Constitucional (39). Pero es sin duda el nuevo reglamento de la Asamblea Nacional, que entró en vigor el 2 de abril de 1994 (40) y que se presentó como la innovación más importante desde 1969 (41), el que aporta los cambios más significativos (42). Se prevé, no obstante, en los términos del artículo 86-5, que «el autor de una proposición o de una enmienda puede participar en los debates en Comisión». A pesar de que según el artículo 38-1 RAN cada parlamentario sólo puede ser miembro de una Comisión, el diputado autor de una enmienda sólo tendrá que solicitar su convocatoria al Presidente de la Comisión para el examen de la susodicha enmienda y podrá participar en los debates, pero no en la votación, de una Comisión de la que no es miembro. Por otro lado, declarando que la disposición que suprimía la interdicción hecha a los ministros de asistir a las votaciones de la Comisión «no vulnera el artículo 43 de la Constitución» (43), el Consejo Constitucional actúa también a favor de una revalorización del trabajo en Comisión. Ciertamente, se podría objetar que el trabajo en Comisión no está rodeado de la misma publicidad que los debates plenarios, que son públicos y algunos retransmitidos por televisión, pero el artículo 46-5 RAN permite a la Mesa de la Asamblea autorizar la retransmisión de los trabajos en Comisión. No obstante, esta revalorización del trabajo en Comisión corre el riesgo de producir los efectos contrarios porque el número de comisiones permanentes está constitucionalmente limitado a seis. Quizá sería pues preciso modificar el artículo 43-2 de la Constitución como deseaba el informe Vedel. Así, las innovaciones recientemente adoptadas tienden todas a revalorizar el trabajo en Comisión y a reservar la sesión pública, así denominada, al debate de las ideas, criterios o aspectos generales.

Un primer paso se dio con Laurent Fabius y Philippe Séguin que han devuelto el «honor perdido» al voto personal y, en virtud del artículo 62-3 RAN, los diputados no pueden recibir más que una delegación de voto. El voto personal, cuya puesta en marcha debía corresponder a Lauren Fabius,

(39) Decisión núm. 91-292 DC de 23 de mayo de 1991, *Rec.* pág. 64.

(40) Resolución de 26 de enero de 1994 declarada conforme a la Constitución para la Decisión núm. 94-338 DC de 10 de marzo 1994, *JORF*, de 12 de marzo de 1994, pág. 3963.

(41) *JORF, AN CR*, sesión de 26 de enero de 1994, pág. 402.

(42) HAROLD DESCLODURES, «A propósito de una decisión del Consejo Constitucional relativa a una modificación del Reglamento de la Asamblea Nacional», *Les Petites Affiches*, núm. 104, 31 de agosto de 1994, págs. 4-6.

(43) Decisión de 10 de marzo de 1994, *op. cit.*, *JORF* de 12 de marzo de 1994, pág. 3964.

en 1991, con ocasión de una importante ley sobre la reforma hospitalaria, fue finalmente decidido por Philippe Séguin, quien lo extendió a todos los escrutinios públicos. Esta evolución, mal aceptada por los diputados a menudo ausentes, es sin embargo una buena cosa y no es sino la interpretación literal del artículo 27-2 de la Constitución que una jurisprudencia sorprendente del Consejo Constitucional había amputado. El Consejo Constitucional había, en efecto, aceptado que no cabe atenuar el rigor del artículo 27-2 a menos que se admita «por una parte, que el voto de uno o varios diputados se ha computado como un voto contrario a su opinión y, por otra parte, que sin el cómputo de ese o esos votos no se habría alcanzado la mayoría requerida» (44). Sin embargo, se han adoptado dos iniciativas, con el fin de descargar el procedimiento de adopción de textos en sesión pública. En la Asamblea Nacional, la resolución de 7 de mayo de 1991 ha modificado los artículos 103 a 108 del Reglamento y ha instaurado un procedimiento llamado de «adopción simplificada», que consiste en transferir el debate, sobre el fondo, de la sesión pública a la sesión en Comisión. Esta disposición no ha sido objetada por el Consejo Constitucional en su decisión de 23 de mayo de 1991. Si la resolución de los diputados no ha sido objetada por el Consejo, es, sin duda, porque éstos tenían en mente el fracaso de los senadores en este tema. En efecto, el 4 de octubre de 1990, la Cámara Alta había adoptado una resolución modificando el artículo 16 RS permitiendo la publicidad de los debates en Comisión. La resolución modificaba también el artículo 47-5.º e instauraba un procedimiento denominado abreviado. Por dicho sistema de «legislación delegada», se trataba de suprimir la posibilidad de enmienda en sesiones públicas, que se convertían en sesiones de voto sin debate o con debate restringido, excluyendo este procedimiento para los textos esenciales de los que la propia resolución daba una lista exhaustiva. Esta importante resolución no ha escapado a la sagacidad del Consejo Constitucional que la ha objetado con el fundamento de que venía a atentar contra el ejercicio efectivo del derecho de enmienda y desconocía pues el artículo 44-1 de la Constitución. Había igualmente turbado a los miembros del Senado y Etienne Dailly no tuvo temor en afirmar que este proyecto le parecía «muy peligroso» (45).

Se trata, en efecto, de un derecho respecto del cual el Consejo Constitucional se encuentra muy atado incluso si en ocasiones puede retrasar la

(44) Decisión núm. 86-225 DC de 23 de enero de 1987, *Rec.*, 1987, pág. 15.

(45) *JORF, Sénat CR*, sesión de 4 de octubre de 1990, pág. 2493.

adopción de un texto y puede constituir uno de los procedimientos de obstrucción parlamentaria que las recientes modificaciones han limitado.

2. *La limitación de los procedimientos de obstrucción parlamentaria*

Moción de procedimiento, cuestiones incidentales, excepción de inadmisibilidad, moción de reenvío a Comisión, cuestión previa: el Reglamento de las Cámaras prevé numerosas disposiciones que, utilizadas hábil o acumulativamente, pueden revelarse como técnicas de obstrucción parlamentaria. Por esta razón, algunas de esas técnicas son, en adelante, a menudo encuadradas en este uso. Así, las nuevas disposiciones del artículo 61-3 del Reglamento de la Asamblea Nacional prevén que la petición de verificación del *quorum* sólo es posible antes del anuncio del escrutinio público y ya no en su apertura. Por otra parte, dado que muchos presidentes de grupos parlamentarios han delegado su potestad de solicitar las suspensiones de las sesiones o de los escrutinios públicos, se prevé ahora, para estos dos procedimientos, que «toda delegación nueva anula la precedente» (46).

Estos ejemplos prueban la voluntad de los parlamentarios de encuadrar mejor las técnicas de obstrucción. Pero, cuando se habla de los procedimientos de obstrucción parlamentaria es, en realidad, la técnica de la enmienda la que se pone en el punto de mira. Ese derecho, constitucionalmente garantizado, pero que puede convertirse en una técnica de obstrucción parlamentaria, ha sido objeto de una importante innovación en la última versión del Reglamento de la Asamblea Nacional. El procedimiento de presentación de enmiendas, previsto en el artículo 99 RAN, permitía a los parlamentarios presentar una enmienda antes de la apertura del debate general o del debate del articulado. Para ello, el diputado disponía de un plazo de cuatro días. Posteriormente se realizó una modificación y el diputado no puede presentar una enmienda, en sesión, en el momento del debate general (ni tampoco del debate del articulado), salvo que el propio Gobierno o la Comisión hayan presentado una. En efecto, el nuevo artículo 99-9 establece que «son admisibles las enmiendas de los diputados que versen sobre artículos sobre los cuales el Gobierno o la Comisión competente han presentado una o varias enmiendas». Por un lado, la admisión de una enmienda parlamentaria queda subordinada a la adopción de una enmienda por el Go-

(46) En virtud respectivamente de los artículos 58-3 y 65-3 RAN.

bierno o por la Comisión competente. Pero, esta modificación refuerza, en parte, el poder de enmienda de los diputados que, antes de la reforma, no podían replicar a una enmienda más que con una sub-enmienda.

Sin embargo, algunos autores lamentan la timidez de las nuevas disposiciones, presentadas como simples maniobras técnicas, y no temen afirmar que «la eficacia de las medidas adoptadas es incierta y no resuelve la utilización abusiva de ciertos procedimientos» (47). Para paliar estos riesgos, el autor estima que habría que volver sobre el derecho de enmienda. En efecto, basándose en la decisión de conformidad del Consejo Constitucional que ha estimado que la modificación del artículo 49 RS «al no poner en cuestión el derecho de enmienda, no es contrario a la Constitución» (48), Pascal Jan (artículo citado pág. 999) propugna una limitación cuantitativa de derecho de enmienda. Ciertamente, se ha visto que, con ocasión de algunos debates (49), la enmienda puede aparecer como una técnica dilatoria, pero no nos parece sin embargo deseable volver sobre esta feliz disposición de la Constitución: el derecho de enmienda y su ejercicio efectivo no deben tocarse. La limitación del número de enmiendas, en sesión, parece oponerse a la jurisprudencia del Consejo Constitucional que consideró que «perjudica al derecho de enmienda, reconocido a cada parlamentario por el primer párrafo del artículo 44 de la Constitución, la prohibición hecha a todo miembro de la Asamblea a la que se somete el texto de volver a formular en sesión plenaria que hubiera sido descartada por la comisión competente» (50). Esta decisión no está pues en la misma línea de jurisprudencia que la de 31 de mayo de 1994 y no debería servirse de esta última para volver sobre el derecho de enmienda. En efecto, en el curso de la discusión de un texto, la luz que brota siempre del debate, es cuando puede manifestarse la necesidad de aportar tal o cual modificación. Y dado que la inmensa mayoría de los textos procede de proyectos gubernamentales, la enmienda aparece como la última muralla del derecho del parlamentario de participar en la elaboración de la ley.

Volver sobre el derecho de enmienda sería poner en causa el papel normativo de las Asambleas que es, con el control de la acción gubernamental,

(47) PASCAL JAN, *op. cit.*, pág. 1003.

(48) Decisión núm. 94-339 DC de 31 de mayo de 1994, *Rec.*, 1994, pág. 80.

(49) Fue especialmente el caso en el Senado con ocasión del examen de la llamada Ley Falloux.

(50) Decisión núm. 90-278 DC de 7 de noviembre de 1990, *Rec.*, 1990, pág. 8.

una de las tradicionales funciones del Parlamento en régimen de separación flexible de poderes. Por otro lado debe llamarse la atención sobre el hecho de que, desde hace algún tiempo, el control no se dirige solamente al Gobierno y de que el Parlamento ha ampliado el espectro de sus actividades.

B. La ampliación de la función de control

Desde hace algunos años, se han instaurado diversos procedimientos y han permitido, incluso en ocasiones al margen de las disposiciones constitucionales, mejorar las modalidades de control de la actividad gubernamental. Por otra parte, al margen de esta intensificación del control sobre el Gobierno (1) cabe constatar el desarrollo de otras formas de control (2).

1. La intensificación del control sobre el Gobierno

La intensificación del control sobre el Gobierno se ha ejercido como medio de reestructuración de las preguntas, que habían conocido un desarrollo anárquico, así como por la revisión constitucional de 4 de agosto de 1995.

Se distingue, entre las preguntas, las que plantean los diputados por escrito y las que, en sesión plenaria, se dirigen a los ministros. En virtud del artículo 139.5 RAN, los diputados pueden plantear preguntas escritas a todos los ministros de la República. Si éstos no las responden, en el plazo de un mes, la pregunta se transforma en oral. Pero las preguntas escritas son generalmente preguntas muy técnicas o referidas a un «punto de derecho» muy preciso — asemejándose en ocasiones a una verdadera consulta jurídica— y es poco frecuente que el Gobierno las responda en el plazo concedido. Las estadísticas, que son casi siempre las mismas de un año para otro, muestran que el Gobierno no responde a todas las preguntas. En 1994 (51), se han planteado 12.604 preguntas escritas y el Gobierno ha ofrecido 12.995 respuestas (52), pero, en realidad, sólo ha respondido a 9.374 preguntas publicadas en 1994 y a 3.621 preguntas publicadas en 1993. Del mis-

(51) *BAN Statistiques*, núm. especial, febrero de 1995, pág. 44.

(52) De ellas 449 «señaladas», es decir, que no han recibido respuestas y respecto de las que el Gobierno se comprometió a dar respuesta en un plazo de 10 días.

mo modo, en 1995 (53) —último año disponible— sobre 10.967 preguntas formuladas, el Gobierno ha respondido a 7.124 preguntas publicadas en 1995, 2.993 publicadas en 1994 y 29 de 1993. Tratándose de datos acumulados desde el inicio de la X Legislatura, el Gobierno ha respondido a 28.951 preguntas escritas sobre las 30.831 que se le habían dirigido (54). Se comprende fácilmente que el procedimiento conforme al cual la ausencia de respuesta a una pregunta escrita puede transformarse en oral haya sido objeto de importantes desarrollos.

Tradicionalmente, se distinguían dos tipos de preguntas orales: con debate y sin debate. Y, desde 1963, el Consejo Constitucional se inclinó por el artículo 48 de la Constitución que disponía que «una sesión por semana se reserva prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno». Se pronunció entonces por una interpretación restrictiva de dicho artículo y estimó que «estas deliberaciones no pueden exceder de la duración de una sesión» y que resulta «de los términos del artículo 48 de la Constitución y de la interpretación necesaria de la integración de los apartados 1 y 2 del citado precepto, en cuya virtud una única sesión por semana debe reservarse a las mencionadas preguntas y respuestas» (55). Consuetudinariamente se han desarrollado al margen de la Constitución varios tipos de preguntas orales, de éxito más o menos efímero, en el seno de la Asamblea. En 1989, el Presidente Fabius instauró la práctica de las «preguntas-criba». El jueves por la tarde, los diputados podían interrogar a un ministro durante una hora, sin prevenir anticipadamente los temas a tratar. Pero, ante el fracaso de este procedimiento, consecuencia esencialmente de la ausencia de retransmisión televisada, la práctica de dichas «preguntas-criba» condujo a su supresión en abril de 1993, y su sustitución por las «preguntas de actualidad». Según esta innovación, cada grupo parlamentario tiene cinco minutos para responder a un tema elegido por el Gobierno y que éste ha podido anteriormente desarrollar en quince minutos. Estas preguntas no han tenido tampoco los efectos esperados y, únicamente las cuestiones de actualidad europea suscitan un cierto interés. Éstas existen en el Senado desde 1991 y en la Asamblea Nacional desde 1994.

(53) *BAN Statistiques*, núm. especial, mayo de 1996, pág. 41.

(54) *BAN Statistiques*, núm. especial, mayo de 1996, pág. 43.

(55) Decisión núm. 63-25 DC de 21 de enero de 1964, *Rec.*, 1964, pág. 23.

Los senadores y los diputados disponen respectivamente de 10 y 5 minutos para interrogar al Gobierno que responde sin limitación de tiempo. Pero es, sin duda, la técnica de las «preguntas al Gobierno» la que ha tenido mayor fortuna. Instauradas en junio de 1974 en la Asamblea Nacional, conforme a la voluntad del Presidente Giscard d'Estaing, estas preguntas que existen también en el Senado desde abril de 1982, son las que han conocido «un inmediato y gran éxito ... (que) no ha sido jamás desmentido» (56), en razón sobre todo de su retransmisión televisada el miércoles por la tarde. Diputados y ministros se presentan, pues, en el *Palais Bourbon* el día de las preguntas al Gobierno porque «un diputado no visto es un diputado mal visto». Esta práctica ha sido modernizada por Philippe Séguin y, en este momento, cada grupo parlamentario dispone de un tiempo de palabra proporcional a su representación en el hemiciclo y las preguntas y las respuestas, salvo las dirigidas al Primer Ministro, se limitan a diez minutos y medio de tiempo con el fin de dinamizar el debate.

El conjunto de estos procedimientos ha sido codificado en el nuevo Reglamento de la Asamblea Nacional. Desde un punto de vista jurídico, y notablemente desde el plano del Derecho Constitucional, es interesante remarcar la evolución de la jurisprudencia del Consejo Constitucional. Teniendo en cuenta que la decisión de 21 de enero de 1962 se debía a una interpretación restrictiva del artículo 48 de la Constitución, la resolución de 26 de enero de 1994, modificando el Reglamento de la Asamblea Nacional ha sido declarado conforme a la Constitución. Costumbres parlamentarias *praeter legem*, incluso *contra legem*, se han desarrollado adecuadamente, y el Derecho ha reencontrado esta práctica que se encuentra en la obligación de ratificar. Esta práctica, recién legalizada, está hoy constitucionalizada en virtud de una adición, aparentemente anodina, al artículo 48.2 de la Constitución que dispone ahora que «una sesión por semana, al menos, está reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno» (57). Estas técnicas permiten, ciertamente, al Parlamento controlar mejor al Gobierno pero es necesario para ello que las Asambleas estén en sesión, por lo que con el fin de asegurar un mejor control la Ley de 4 de agosto de 1995 ha instaurado el principio del período único de sesiones.

(56) DIMITRI GEORGES LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V République*, Dalloz, 1997, pág. 853.

(57) Ley Constitucional núm. 95-880 de 4 de agosto de 1995, *JORF* de 5 de agosto de 1995, pág. 11744.

«Verdadera serpiente de mar del reformismo constitucional» (58), este principio era una reivindicación de numerosos parlamentarios. A pesar de algunos aprovechamientos del trabajo en Comisión fuera de sesión, que habían permitido una mejora en el ejercicio de la potestad normativa del Parlamento (59), el régimen de los dos períodos ordinarios de sesiones tenía por efecto dejar al Gobierno sin control durante la mitad del año y obligar al Presidente de la República a convocar, en virtud de los poderes que le atribuye el artículo 30 de la Constitución, cada vez más sesiones extraordinarias. La revisión del artículo 28 de la Constitución permite paliar estas lagunas y de este modo, «el Parlamento se reúne de pleno derecho en un período ordinario de sesiones que comienza el primer día hábil de octubre y concluye el último día hábil de junio». Dos cuestiones deben subrayarse a propósito de la nueva redacción del artículo 28. Por un lado, la revisión ha previsto que «el número de días de sesión que cada Asamblea puede celebrar en el curso del período ordinario de sesiones no puede exceder de ciento veinte. Si es cierto que «la mejora de la actividad de las Asambleas parlamentarias no pasa por alargar la duración de las sesiones sino por el mejor aprovechamiento del trabajo parlamentario» (60), la revisión de 1995 no desmiente esta afirmación. Ciertamente se ha ampliado la duración del período de sesiones, pero, al mismo tiempo, se ha reducido el número de días de sesión de 170 a 120. Por otro lado, las Cámaras recuperan una parte de sus competencias en materia de organización del trabajo parlamentario con el nuevo apartado del artículo 28 que establece que «los días y las horas de las sesiones se determinan por el Reglamento de cada Asamblea». El período único de sesiones, que existía ya en numerosos Estados de la Unión Europea (61), permitirá al Parlamento ejercer su control sobre la actividad del Gobierno durante nueve meses completos y evitará finales de los períodos de sesiones sobrecargados y sesiones extraordinarias más numerosas. Desde este punto de vista, Philippe Séguin ha precisado que el período único de sesiones ha sido «un poderoso factor de revalorización del Parlamento» (62) ya que la

(58) JEAN-CLAUDE ZARKA, «La révision constitutionnelle du 31 juillet 1995», *Les Petites Affiches*, núm. 99,18 de agosto de 1995, pág. 5.

(59) *V. supra*.

(60) DIMITRI GEORGES LAVROFF, *op. cit.*, 1.^a ed., 1995, pág. 500.

(61) Bélgica, Dinamarca, Gran Bretaña, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal. Sobre este tema, HENRI OBERDORFF, *Les Constitutions de l'Europe des Douze*, La Documentation française, París, 1994, 391 págs.

(62) *JORF, AN CR*, sesión de 26 de junio de 1996, pág. 4874.

parte consagrada al control ha pasado de 175 horas sobre un total de 1.015 en 1993-1994 a 234 horas sobre un total de 960. El Presidente de la Asamblea Nacional ha precisado asimismo que la mejora ha concernido a las preguntas orales con 804 preguntas al Gobierno (de las que sólo hubo 436 en 1993-1994) y 464 preguntas orales sin debate (en lugar de 315). Esta mejora es también visible en el Senado y, en el informe remitido a su Presidente, Alain Delcamp (63) confirma que el período único de sesiones, aumentando el tiempo de trabajo en Comisión y disminuyendo el número de horas en Pleno, ha mejorado las condiciones de trabajo y permitido «un mejor ejercicio del derecho de enmienda» (64). El Presidente del Senado ha podido, él mismo, hacer notar una mejora de la función de control ya que «desde octubre de 1995 a junio de 1996, el Gobierno habrá respondido a 163 preguntas de actualidad, retransmitidas por televisión, y a 219 preguntas orales sin debate, el martes por la mañana, es decir, el 110 por 100 más que en 1994» (65).

Sin embargo, para resultar eficaz, la tarea de control del Parlamento no puede limitarse a la acción gubernamental, prueba de lo cual es el desarrollo de otras formas de control.

2. *El desarrollo de otras formas de control*

Tres formas de control permiten al Parlamento desarrollar su acción.

La técnica de los oficios parlamentarios ofrece a las dos Cámaras la posibilidad de reforzar su función de informe especial. Estos oficios se presentan bajo la forma jurídica de una «delegación parlamentaria» (66), es decir, un organismo creado por ley y dirigido a la realización de una activi-

(63) ALAIN DELCAMP, *L'activité des commissions pendant la première session unique du Parlement (Rapport à Monsieur le président du Sénat)*, Sénat, Service des commissions, París, 1996, 197 págs.

(64) Informe citado, pág. 19.

(65) Alocución pronunciada por René Monory, Presidente del Senado. Anexo al acta de la sesión de 18 de junio de 1996, Sénat, *Allocutions*, núm. 439, Presidente del Senado, pág. 4.

(66) La cuestión de la Oficina Parlamentaria para la Unión Europea y el artículo 88.4 de la Constitución serán referidas *infra* (II-A) en el marco de las relaciones entre el Parlamento y la Unión Europea.

dad de control. Creado por la Ley de 8 de julio de 1983, la Oficina parlamentaria de evaluación de las opciones científicas y tecnológicas tiene por misión «informar al Parlamento de las consecuencias de las opciones científicas y tecnológicas con el fin, esencialmente, de facilitar sus decisiones» (67). Esta Oficina, común a las dos Asambleas y asistida de un Consejo científico de quince personalidades, está compuesta por 8 diputados y 8 senadores. La Oficina recopila informaciones, pone en marcha programas de estudio y procede a la preparación de evaluaciones. En la actualidad, están en curso nueve estudios que se refieren a los temas más variados (68). La Oficina está asimismo dotada de un mecanismo para su puesta en funcionamiento bastante flexible pues corresponde a la Mesa de una u otra Cámara, a los presidentes de los grupos, a las Comisiones especiales o permanentes, y a 60 diputados o 40 senadores. Puede igualmente actuar de oficio. Aunque esta fórmula no ha tenido un éxito real, el Parlamento ha llegado a examinar dos proposiciones de ley referidas a la creación de una Oficina Parlamentaria de evaluación de las políticas públicas. Encargada de velar por «la adecuación de la legislación a las situaciones que rige», la Oficina de evaluación de la legislación permitirá a los parlamentarios controlar el desarrollo cuantitativo de las leyes pero también garantizará el seguimiento de los decretos de aplicación.

En su virtud, se retrasa la adopción de numerosos decretos y, en consecuencia, quedan sin efecto numerosas leyes. Estas dos proposiciones, adoptadas en primera lectura por la Asamblea Nacional el 19 de julio de 1995, han suscitado serias resistencias por parte de los senadores, que han retocado profundamente los textos después de su discusión. Así, mientras la Asamblea Nacional había previsto que se de constitución de oficinas comunes asistidas por un Comité Jurídico, los senadores han escindido las delegaciones en dos, una por cada Asamblea y han suprimido la asistencia del Comité Jurídico. Con el fin de preservar las prerrogativas de sus Comisio-

(67) Artículo I de la Ley núm. 83-609 de 8 de julio de 1983, *JORF* de 9 de julio de 1983, pág. 2125.

(68) Las perspectivas de desarrollo de las producciones agrícolas no alimentarias; las influencias de ciertas opciones científicas y técnicas sobre la organización espacio-temporal de la vida de los hombres; las relaciones entre salud y medio ambiente, en particular, en referencia a los niños; el porvenir de las redes y relaciones de alta capacidad y las opciones económicas y técnicas en materia de teletransmisión; las nuevas técnicas de televisión; los residuos nucleares de alta actividad; las técnicas de previsión y prevención de riesgos naturales; las técnicas de reconstrucción de imágenes sintéticas; el control de seguridad de las instalaciones nucleares, *BAN Statistiques*, núm. especial, mayo de 1996, pág. 38.

nes Permanentes, el texto senatorial prevé que cada delegación, que puede llamar a expertos sujetos a un «*cahier des charges*», debe ejercer su misión «sin perjuicio de las competencias de las Comisiones Permanentes» (69). A pesar de la resistencia de los senadores en segunda y en tercera lectura, son las disposiciones deseadas por los diputados las que fueron adoptadas por las leyes de 14 de junio de 1996 de creación de las dos Oficinas parlamentarias (70). El Parlamento procedió de inmediato a la elección de los presidentes de las Oficinas: Pierre Mazeaud, diputado y presidente de la Comisión de leyes en la Asamblea, para la Oficina de evaluación de la legislación, y Christian Poncelet, senador y Presidente de la Comisión de Finanzas del Senado, para la oficina de evaluación de las políticas públicas (71).

Los parlamentarios pueden igualmente, y es una segunda ilustración de la diversificación de las formas de control, crear Comisiones de Investigación siguiendo el modelo de los *hearing*. La Ley de 19 de julio de 1977 había ya introducido algunas modificaciones en la Ordenanza de 17 de noviembre de 1958 que rige estas Comisiones, ampliando su duración a 6 meses. Pero es una reciente Ley de 1991 la que reforma más a fondo estas instituciones (72). El artículo 2 de esta Ley suprime la dualidad entre las Comisiones de Investigación, creadas para investigar sobre la materialidad de hechos determinados, y las de Control, encargadas de controlar la gestión de los servicios públicos y de las empresas nacionales. De ese modo, «las Comisiones de Investigación se forman para recabar elementos de informaciones sea sobre hechos determinados sea sobre la gestión de los servicios públicos o las empresas nacionales, con el fin de someter sus conclusiones a la Asamblea que las ha creado» (artículo 3-I de la Ley). Además, las personas que rehúsan comparecer pueden ser condenadas de seis meses a dos años de prisión y a una multa de 3000 a 50000 francos. La Ley de 1991 aporta igualmente dos innovaciones en materia de transparencia y de organización de las Comisiones. Adoptada en el delicado contexto del asunto URBA, sobre la financiación del Partido Socialista, la Ley prevé que

(69) Sobre la evolución de las discusiones cfr. *Le Monde* del 21 de julio de 1995 y de 1 y 2 de febrero de 1996.

(70) Leyes núm. 96-516 (mejora de la legislación) y núm. 96-517 (evaluación de las políticas públicas) de 14 de junio de 1996, *JORF* de 15 de junio de 1996, págs. 8911-8912.

(71) *BAN*, núm. 93, 3 de julio de 1996, págs. 37-38.

(72) Ley núm. 91-698 de 20 de julio de 1991, *JORF* de 23 de julio de 1991, págs. 9727-9728.

«las audiciones en las Comisiones de Investigación son públicas» (73) a menos que no decidan otra cosa (74). No se trata sin embargo sino de «audiciones» y, como recordó el Consejo Constitucional, «están, por otra parte, sujetas a la regla del secreto los demás trabajos de las Comisiones de Investigación» (75). El artículo 4 dispone también que «los miembros de las Comisiones de Investigación son designados asegurando una representación proporcional de los grupos políticos» (76). No obstante, a la vista de algunas aplicaciones en asuntos simbólicos (77), las Comisiones de Investigación no representan, por diversas razones, una verdadera amenaza. Así, en 1995, sobre un total de quince solicitudes de constitución de estas Comisiones, sólo han prosperado dos y referidas a las sectas y a la inmigración clandestina (78).

De una parte, la apertura de una información judicial continúa produciendo el efecto de cláusula resolutoria de las Comisiones de Investigación, que de este modo automáticamente resultan incompetentes. Además, «no puede ser creada una Comisión de Investigación sobre hechos que hayan dado lugar a diligencias judiciales» (79). El argumento a favor de la incompetencia de estas Comisiones en caso de apertura de una información judicial no es otro que la evocación de la separación de poderes: no corresponde al Parlamento interferir en la esfera judicial. No partimos de este punto de vista y el argumento puede volverse contra sus promotores. En efecto, en el mismo nombre de la separación de poderes nada impide al juez ejercer un control judicial y penal mientras que el Parlamento ejerce un control político. Sería una catarsis deseable para la democracia tanto más cuanto que, a pesar del reforzamiento de la independencia de la justicia y de las declaraciones del Ministro de Justicia comprometido a no impedir ninguna información judicial, el Código de Procedimiento Penal no llega a romper los lazos entre la Fiscalía y el Ministerio de Justicia. Se puede, pues, imaginar,

(73) Artículo 8-IV de la ley.

(74) En este caso, en aplicación del artículo 378 del Código Penal, las personas que hayan comparecido no deben ni divulgar ni publicar informaciones relativas a las comparecencias (audiciones) durante un período de 30 años.

(75) Decisión núm. 91-301 DC de 15 de enero de 1992, *Rec.*, 1992, pág. 11.

(76) Hasta entonces, la representación era mayoritaria.

(77) *Abattoirs de La Villette en 1970 o Affaire Habache en 1992.*

(78) *BAN Statistiques*, núm. especial, mayo de 1996, pág. 36.

(79) Artículo 3-II-1 de la Ley.

en el nombre de la oportunidad de las diligencias judiciales, que la Fiscalía conciba ordenar la apertura de una información judicial que acabe en un archivo o en una puesta en libertad o incluso en una orden sin curso.

De otro lado, fuera del procedimiento del «*droit de tirage*», instaurado por Laurent Fabius en la Asamblea Nacional desde el 15 de septiembre de 1990 (80), la minoría parlamentaria no puede obtener la creación de una Comisión de Investigación. Ahora bien sería «un elemento de respiro democrático» (81). Dado que el actual estatuto de las Comisiones es fijado por la ley, podría ser mejor que este control sea constitucionalizado, como acaba de serlo el control parlamentario sobre los gastos sociales.

La muy reciente revisión (82) de la Constitución, de 19 de febrero de 1996 (83), constituye un tercer ejemplo de desarrollo de las formas de control parlamentario. Confiado hasta entonces a los agentes sociales y al Estado, según el principio del paritarismo (84), la nueva gestión de las cuentas sociales, presentada por el Primer Ministro como la clave de la bóveda de la reforma de la Seguridad Social, queda en adelante excluida de la competencia parlamentaria. Esta reforma se inscribe en la lógica del Gobierno que había ya decidido financiar el déficit de la Seguridad Social por el impuesto (85). El proyecto gubernamental preveía que el Parlamento votaba «la ley» y determinaba «las condiciones generales del equilibrio financiero provisional de la Seguridad Social» determinando «los objetivos de los gastos». Ahora bien, el Presidente de la Comisión de leyes, Pierre Mazeaud, no dejó de ver los efectos de tal redacción sobre los poderes del Parlamento. En

(80) Una vez al año, en virtud del azar («tirage au sort»), un parlamentario puede obtener la discusión de su proposición de resolución de creación de una Comisión de Investigación.

(81) *Rapport Vedel*, pág. 2546.

(82) Una revisión de la Constitución se ha revelado necesaria desde el momento que el Consejo Constitucional censuró una proposición de ley orgánica de idéntico objeto que ésta, que creaba un procedimiento legislativo nuevo, no pasó por la vía constitucional (decisión núm. 87-234 de 7 de enero de 1988, *Rec.*, 1988, pág. 27).

(83) Ley constitucional núm. 96-138 de 22 de febrero de 1996, *JORF* de 23 de febrero de 1996, pág. 2911.

(84) El paritarismo fue instaurado en 1967 y se reordenó en 1982.

(85) En el plan Balladur de julio de 1993, la deuda de la Seguridad Social había sido absorbida por el Estado y reembolsado por el Fondo de Solidaridad, financiado por la Contribución social generalizada. Con el plan Juppé, es la Caja de Amortización de la deuda social creada para la ocasión y financiada por el RDS la que absorbe el déficit.

efecto, no votando más que la ley anual, el Parlamento no podría votar leyes de modificación o revisión a diferencia de lo que ocurre en materia de derecho presupuestario.

Además, consecuencia de su silencio en materia de previsión de gastos, la nueva competencia parlamentaria aparecía, a los ojos de muchos, como una concha vacía. El Gobierno ha aceptado, por tanto, que el Parlamento vote las leyes de financiación y se pronuncie también sobre la previsión de gastos. Adoptada consecuencia de la importante crisis social de diciembre de 1995, esta revisión se ha acogido de modo harto diverso. Por una parte, la CGT aprecia en ello una «estatalización», una conclusión paradójica en un sindicato, los socialistas, «una lógica puramente financiera», y la mayoría senatorial no se ha pronunciado sobre la misma sino «con un entusiasmo moderado» y en nombre «de la exigencia mayoritaria» (86). Varios problemas, que permanecen en suspenso, como el campo de aplicación de este texto o su calendario de adopción, (porque coincidía, en razón de la sesión única, con el calendario de adopción de la ley de presupuestos para la anualidad siguiente), han sido precisados por la Ley Orgánica de 22 de julio de 1996 (87). Las mejoras registradas en el trabajo parlamentario no han permitido, hasta el momento presente, al Parlamento elevar su posición institucional y se debe admitir que no ha salido «fortalecido» de las transformaciones en la elaboración de las que participó: sus poderes permanecen débilmente afirmados.

II. LOS PODERES DÉBILMENTE AFIRMADOS

La mejora del trabajo parlamentario ha permitido, ciertamente, al Parlamento afirmarse si bien esta conclusión no debe tomarse en su literalidad. En efecto, el Parlamento no llega sino difícilmente a imponerse y aparece, a este respecto, como «el padre pobre» de nuestros poderes públicos: su afirmación institucional ha estado, por varias razones, ampliamente hipotecada (A). Por otra parte, si la lucha contra el antiparlamentarismo es ya un compromiso y algunas batallas políticas se han saldado victoriosamente, la salida de esta guerra es aún incierta y la afirmación personal del Parlamento es todavía hipotética (B).

(86) *Le Monde* de 26 de enero y 8 de febrero de 1996.

(87) Ley Orgánica núm. 96-646 de 22 de julio de 1996 (*JORF* del 23, pág. 11103) declarada conforme a la Constitución por la decisión del Consejo Constitucional núm. 96-379 DC de 16 de julio de 1996 (*JORF* del 23, pág. 11108).

A. Una afirmación institucional hipotética

No se trata de volver sobre las causas estructurales del debilitamiento del Parlamento: son conocidas y ya han sido enunciadas (88). Por el contrario, nos interesa constatar que las ventajas que resultan para las Asambleas de las diversas revisiones constitucionales han sido sistemáticamente hipotecadas tanto en la relación con el Ejecutivo, cuya preeminencia es constatable (1), como por la Unión Europea, sobre cuya construcción el Parlamento tiene un débil papel (2).

1. *La pervivencia de la preeminencia del Ejecutivo*

Se constata esta preeminencia a pesar del reequilibrio, en provecho del Parlamento, operado por la revisión de 4 de agosto de 1995. La innovación indudablemente más importante fue la modificación del mítico (89) artículo 48 de la Constitución que dispone, en un nuevo párrafo tercero, que «una sesión al mes se reserva prioritariamente para el orden del día fijado por cada Asamblea». La fijación de este orden del día prioritario, hasta entonces privativa del Gobierno, ha sido durante largo tiempo un poder sin contrapoder (90). En efecto, el orden del día es simplemente «comunicado» por el Gobierno y no es definitivo porque le es factible modificarlo. Por el contrario, este orden de día tiene carácter imperativo para el Parlamento, que está obligado a respetarlo. A este respecto, el Consejo Constitucional ha recordado, a propósito de las leyes de finanzas, que «en cuanto el Presidente de la Asamblea Nacional no haya podido sino llamar a la Asamblea a iniciar la discusión de la segunda parte en el supuesto de que el proyecto no haya sido retirado, y que su examen haya sido mantenido en el orden del día prioritario, el procedimiento seguido en esta primera deliberación no ha sido regular» (91). En cuanto al orden del día complementario, del que el Gobierno tiene también el control, reviste un carácter residual. Esta revisión, que ha transformado el estilo de lo que era «un elemento esencial de

(88) V. *supra*, introduction.

(89) XAVIER ROQUES, «Le mythe de l'ordre du jour parlementaire», *Les Petites Affiches*, núm. 54, 4 de mayo de 1992, págs. 31-34.

(90) PIERRE MONTEBEYRIE, «La fixation de l'ordre du jour prioritaire: un pouvoir sans contrepouvoir», *Pouvoirs*, núm. 34, 1985, págs. 13-21.

(91) Decisión núm. 79-110 DC de 24 de diciembre de 1979, *Rec.*, 1979, pág. 37.

la arquitectura constitucional» (92), ha conocido sin embargo, tras sus primeras aplicaciones, algunas dificultades ya que la proposición de Ley Mazeaud, profundamente criticada, sobre el plazo de prescripción en materia de abuso de los bienes sociales, fue finalmente retirada. En realidad, la proporción es siempre ventajosa para el Gobierno y, desde el 1 de octubre de 1995 al 30 de junio de 1996, 43 proyectos de ley se han aprobado mientras que sólo 14 proposiciones (de las que cinco en el marco del artículo 48.3 de la Constitución) se han traducido en leyes (93). Es necesario, de este modo, constatar que el mantenimiento de la preeminencia del Ejecutivo y, el balance antedicho, prueba que la proporción de las proposiciones de ley entre los textos aprobados por el Parlamento no ha variado: en 1994, sobre 157 textos aprobados, 121 tenían un origen gubernamental (94), y, en 1995, sobre 54 textos aprobados, 45 tenían por origen un proyecto de ley (95). El nuevo artículo 48 debería sin embargo ser útil a los parlamentarios pero las estadísticas reflejan las dificultades que tienen las proposiciones de ley para convertirse en leyes. Así, en 1994, sobre 162 proyectos tomados en consideración, 121 fueron aprobados, mientras que de las 922 proposiciones únicamente 36 llegaron a ser leyes (96). Del mismo modo, en 1995, 45 proyectos de ley sobre un total de 113 se convirtieron en leyes, mientras que de 1.142 proposiciones sólo ... 9 fueron aprobadas (97). No es, por tanto la mala voluntad de los parlamentarios, que a menudo proponen textos, la que debe ponerse en tela de juicio, sino más bien los procedimientos que permiten paralizar su actividad.

Más interesante resulta, por el contrario, la evolución del procedimiento de revisión de la Constitución. Se recuerda el debate, en 1962, cuando el general De Gaulle utilizó el artículo 11 de la Constitución para modificar las condiciones de elección del Presidente de la República. Hoy, cuando esta técnica podría convertirse en costumbre constitucional, reaparece el artículo 89 como modo de revisión de la Constitución. En efecto, desde 1992, es el Parlamento, reunido en Congreso, el que ha procedido a 5 revisiones

(92) PIERRE LE MIRE, «L'ordre du jour sous la V République», *RFDC*, 1991, pág. 195.

(93) *BAN*, núm. 93, 3 de julio de 1996, pág. 39.

(94) *BAN Statistiques*, núm. especial, febrero de 1995, pág. 19.

(95) *BAN Statistiques*, núm. especial, mayo de 1996, pág. 22.

(96) *BAN Statistiques*, núm. especial, febrero de 1995, pág. 19.

(97) *BAN Statistiques*, núm. especial, mayo de 1996, pág. 22.

de la Constitución (98). En el curso de estas revisiones, el Parlamento aparece asociado al proceso legislativo. Así, por la revisión de 1995, el artículo 11 de la Constitución prevé que «cuando el referéndum se convoca a propuesta del Gobierno, éste hace, una declaración seguida de debate ante cada Asamblea». El alcance de tal indicación no puede ser debidamente valorada, pues no se sabe si ello significa que el Gobierno puede o debe hacer tal debate. Por otro lado, no se puede sino lamentarse la vaguedad de este artículo, aunque parece, a pesar de todo, que no puede tratarse sino de un debate sin votación.

En cada revisión debe destacarse, además, que el Parlamento, y más en particular el Senado, dispone de un poco más de poder. Pero de ello a decir que se estará de inmediato en la vuelta al régimen parlamentario clásico con un bicameralismo igualitario, hay un paso que no cabe franquear si, en muchos puntos, los avances del Parlamento son paralizados por el mantenimiento de la primacía del Ejecutivo.

Así, mientras el Gobierno acepte hacer una declaración ante las Cámaras cuando toma la iniciativa del referéndum, procede la extensión de su campo de aplicación integrando las «reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que en ella concurren», vaciando al tiempo algunas competencias —y por tanto poderes— del Parlamento. De este modo «la primacía del Palacio del Elíseo en el uso del arma referendaria permanece en su plenitud» (99). En cuanto a la reforma del servicio nacional, si el Parlamento está en deliberación, es únicamente por razones de orden constitucional, y numerosos hombres políticos, de la mayoría y de la oposición, han lamentado que no se pueda organizar un referéndum. La cuestión de la reforma del servicio nacional es también un buen ejemplo de la manera en que la representación nacional es tratada puesto que se ha podido ver en la prensa (100) una publicidad a favor del «rendez-vous citoyens» antes incluso de que el Parlamento hubiera discutido la cuestión.

(98) Leyes Constitucionales de 25 de junio de 1992 (adaptación de la Constitución al Tratado de Maastricht), 27 de julio de 1993 (reforma de las condiciones de puesta en causa de la responsabilidad de los ministros y reforzamiento de la independencia de los magistrados), 25 de noviembre de 1993 (puesta en marcha de los acuerdos de Schengen), 4 de agosto de 1995 (sesión única, referéndum, orden del día e inviolabilidad parlamentaria) y 19 de febrero de 1996 (leyes de financiación de la Seguridad Social).

(99) JEAN-CLAUDE ZARKA, *op. cit.*, pág. 8.

(100) Tal publicidad se insertó en *Le Monde* el 1 de junio de 1996.

De otra parte, se han formulado numerosas proposiciones sobre la base del artículo 49.3 de la Constitución pero ninguna ha prosperado. Si una limitación cuantitativa del recurso a este precepto, como han propuesto algunos constitucionalistas como los profesores Duhamel (101) o Carcassonne (102), parece imposible en razón de la dificultad de determinar el número y la naturaleza de los textos sobre los que versaría dicha modificación, no debe dejarse de profundizar en la reflexión sobre el tema en cuestión. En tal sentido se ha pronunciado el informe Vedel a favor «de un uso razonable de esta prerrogativa» (103). Es, pues, el Gobierno, con consciente desdeño del Parlamento, el que hizo la demostración en enero de 1996 declarando la urgencia, recurriendo al procedimiento de la cuestión previa ante el Senado y utilizando el artículo 49.3, para conseguir la promulgación de una ley autorizando la aprobación de Ordenanzas sobre la Seguridad Social: ¡es una ilustración caricaturesca de los excesos en que se puede traducir la acumulación de procedimientos del parlamentarismo racionalizado!

Además, la multiplicación de acuerdos en forma simplificada y de acuerdos informales, como los comunicados del G7, adoptados en el curso de las cumbres internacionales, confina al Parlamento a un lugar subalterno. Esta tendencia, de otra parte, se simplifica por el desarrollo de los medios de comunicación que, más que nunca, hacen de las relaciones entre Estados relaciones entre Ejecutivo y Ejecutivo. Desde tal prisma, el Parlamento deja de intervenir sobre las relaciones internacionales, como lo ilustra particularmente la debilidad de su impacto sobre la construcción europea.

2. *La debilidad del impacto sobre la construcción europea*

La construcción europea se ha afirmado rápidamente como dominio que iba a escapar de las manos del Parlamento. En efecto, como declarara ya M. Lamassoure en 1989, «los dominios cubiertos son tan vastos que, el año pasado, sobre 40 leyes votadas por nuestro Parlamento nacional, 18 lo eran «bajo influencia» europea, de alguna manera» (104). Así se decidió

(101) *Le Monde* de 5 de diciembre de 1991.

(102) *Le Monde* de 27 de febrero de 1992.

(103) *Rapport Vedel*, pág. 2542.

(104) *JORF, AN CR*, sesión de 16 de mayo de 1989, pág. 883.

por la ley de 6 de julio de 1979, crear delegaciones parlamentarias encargadas de informar a su Asamblea de la evolución del Derecho Comunitario. Tales delegaciones pueden hacer informes o formular conclusiones que transmiten a las Comisiones Permanentes. Y, cada ampliación de las competencias comunitarias es acompañada de la ampliación de los poderes de las delegaciones (105). Si el Senado instauró un procedimiento de preguntas europeas con debate, es a partir de la revisión constitucional de 1992 cuando se permite asociar adecuadamente el trabajo de las delegaciones a la elaboración de la construcción comunitaria. En efecto, el nuevo artículo 88.4 de la Constitución encomienda al Gobierno —en la práctica al Secretario General del Gobierno— someter al Parlamento, y no a las delegaciones parlamentarias, al tiempo de su transmisión al Consejo de Ministros de la Unión, las proposiciones de actos comunitarios de naturaleza legislativa. Este nuevo artículo que, por lo demás, plantea numerosas cuestiones ¿refuerza la intervención del Parlamento sobre la construcción europea? No lo pensamos así. Y, aunque una circular (106) atribuye a los ministros verificar el interés de las Asambleas en el examen del acto y tomarlo en consideración, en la negociación comunitaria (demasiados) numerosos textos pueden ser aprobados por la Unión sin que las Cámaras hayan podido pronunciarse. En efecto, el artículo 88.4 precisa que el Parlamento no es competente más que respecto de las propuestas de actos comunitarios de valor legislativo. Ahora bien, únicamente el Consejo de Estado, requerido por el Gobierno, puede pronunciarse sobre la naturaleza, legislativa o reglamentaria, de una proposición de acto comunitario y su parecer no es trasladado al Parlamento. De otra parte, los poderes de las delegaciones parlamentarias en materia de apreciación de los actos comunitarios resultan formales y así se confirma en la jurisprudencia del Consejo Constitucional que estimó, a propósito de tales delegaciones parlamentarias, que «en ningún caso sus pareceres no tuvieron fuerza vinculante» (107). Este análisis es asimismo aplicable a las resoluciones que el Parlamento puede adoptar en el marco del artículo 88.4, apartado 2. En efecto, si, en 1994, el Parlamento recibió 171 proposiciones de actos comunitarios, únicamente 31 propuestas de resolución se depositaron y 29 se aprobaron (108). El año siguiente, el Parlamento recibió 206

(105) Leyes de 10 de mayo de 1990 y 10 de junio de 1994.

(106) Circular de 19 de julio de 1994, *JORF* de 21 de julio de 1994, págs. 10510-10511.

(107) Decisión núm. 82-142 DC de 27 de julio de 1982, *Rec.*, 1982, pág. 55.

(108) *BAN Statistiques*, núm. especial, febrero de 1995, pág. 39.

proposiciones de actos comunitarios pero no depositó sino 27 propuestas de resolución de las que 23 fueron aprobadas (109).

El procedimiento que debe seguirse, conforme al citado artículo, ha sido precisado por los Reglamentos de las dos Cámaras: la Asamblea Nacional ha añadido un artículo 151.1 en su Reglamento el 18 de noviembre de 1992 y el Senado un artículo 73 bis el 15 de diciembre siguiente. Los parlamentarios, y los miembros de las delegaciones, pueden transmitir a las Comisiones una propuesta de resolución. La propuesta se inscribe en el orden del día complementario y el procedimiento aplicable es el correspondiente a todas las resoluciones que puede adoptar el Parlamento. La resolución adoptada no tiene fuerza de obligar: se trata de un parecer que «no tiene consecuencias jurídicas» (110) y por el que los ministros no están vinculados en sus negociaciones. Por el contrario, se puede fácilmente imaginar que los ministros no deberían ignorar la opinión de la representación nacional: la resolución tendría entonces un valor político cierto.

La ratificación del Tratado de Maastricht, que es un tratado en el sentido de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, ha llevado también al Gobierno a modificar el artículo 54 de la Constitución y a ampliar la legitimación para recurrir al Consejo Constitucional a 60 diputados o a 60 senadores si estiman que un compromiso internacional es contrario a ello. Pero, esta nueva disposición no debe crear vanas ilusiones y no es preciso olvidar que los tratados solemnes, es decir, negociados y firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Parlamento, no son numerosos. En efecto, «actualmente más del 60 por 100 de los acuerdos concluidos por Francia lo son por el procedimiento abreviado» (111). Para esta categoría, el Parlamento no es consultado porque la firma comporta ratificación. Además, tal y como resulta de la decisión del Consejo Constitucional de 29 de abril de 1978, el Parlamento no ha de pronunciarse si Francia puede tratar de oponerse a una decisión que no consintió, es decir, a una decisión tomada por la mayoría. Este fue el caso planteado con ocasión de la entrada en vigor de la II enmienda al estatuto

(109) *BAN Statistiques*, núm. especial, mayo de 1996, pág. 37.

(110) FRANÇOIS LUCHAIRE, «L'Union européenne et la Constitution», *RDP*, 1993, pág. 304.

(111) NGUYEN QUOC DINH, PATRICK DAILLIER et ALAIN PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 1994, 5.^a ed., pág. 143.

del FMI. El Consejo Constitucional, en una decisión de 1978, juzgó que esta revisión era vinculante para Francia y que podría llevar a cabo una consulta al Parlamento. En efecto, estimó que esta enmienda se imponía «a Francia, incluso en ausencia de todo procedimiento de aprobación sobre la autorización legislativa en las condiciones previstas por el artículo 53 de la Constitución» (112). Esta jurisprudencia es tanto más discutible cuanto que el artículo 53 de la Constitución prevé la intervención del Parlamento para los tratados o acuerdos «que comprometen las finanzas del Estado».

Una vez más, las revisiones de la Constitución, por seductoras que puedan parecer, no disfrazan por demasiado tiempo la realidad de la situación en que se encuentra el Parlamento. ¿Puede el Parlamento salir del «impasse» en que se encuentra? Sí, si se le permite pero también —y sobre todo— si quiere, es decir, si responde a las condiciones que exigen su rehabilitación política. Es necesario, para esto, que dé una mejor imagen de sí mismo y se afirme adecuadamente sobre la escena política. Es lo que, por otro lado, ha comenzado a hacer pero todavía no se encuentra al final del viaje, por haberse «dedicado a la buena vida»: su afirmación personal es todavía hipotética.

B. Una afirmación personal hipotética

A partir de 1988, el Parlamento ha comenzado a afirmarse y se ha lanzado a una cruzada contra el antiparlamentarismo. No obstante, sí han podido registrarse progresos notables y el Parlamento da una mejor imagen de sí mismo, todos los problemas no se han solventado por el momento ¡se está lejos aún! En efecto, si algunos progresos se han alcanzado (1), ciertas preguntas quedan en suspenso (2).

1. *Los progresos alcanzados.*

«Jamás aquello y todos corruptos»: es el *slogan* en que se ceba el antiparlamentarismo y son dichos males a los que se enfrentan los parlamentarios. La instauración de la sesión única permite, en efecto, luchar contra el

(112) Decisión núm. 78-93 DC de 29 de abril de 1978, *Rec.*, 1978, pág. 25.

absentismo, fenómeno que «tiende a vaciar la escena de sus actores, para dejar lugar a un ritual sin vida, conservado por algunos fieles guardianes» (113). Pero si, sobre el papel, la sesión única puede considerarse como factor reductor del absentismo, en los hechos, todavía este fenómeno es importante. Sobre este punto, la reforma no ha tenido los efectos esperados y, si un mínimo de asistencia es necesaria, Philippe Séguin debió lamentar, en su alocución de clausura, que «no es el caso» (114). El Presidente del Senado, en su intervención haciendo balance de la sesión única, hubo al contrario de afirmar que el absentismo había disminuido y subrayó que los senadores habían trabajado en Comisión 665 horas contra 514 en 1994: ahora bien, aunque «el gran público no percibe este subtítulo, es ciertamente la verdad» (115).

La revisión de 1995 afectó asimismo al régimen de la inviolabilidad parlamentaria. Ante la sensación, reiteradamente acreditada, de que la justicia no es la misma para los poderosos y los débiles, el artículo 26 de la Constitución dispone que el levantamiento de la inmunidad parlamentaria corresponde a la Mesa de la Asamblea y no a la Asamblea misma cuando la demanda se efectúa durante el período de sesiones. Esta reforma es buena por dos razones. De una parte, el hecho de que el voto no sea el del conjunto de los diputados hará más fácil el levantamiento de la inmunidad parlamentaria y dará menos la impresión al ciudadano de que existe una justicia de dos velocidades. De otra parte, no siendo público el voto se evitará, en cierta medida, la politización de la decisión de levantar o no la inmunidad parlamentaria. Desde este punto de vista, los progresos son ciertos porque de las tres solicitudes de suplicatorio antes de la revisión, ninguna se concedió mientras que a partir de aquélla los diputados no han vacilado al levantar la inmunidad parlamentaria de Bernard Tapie (116). Esta actitud no se ha manifestado en el Senado en el que los miembros de la Mesa se han unido para rehusar el levantamiento de la inmunidad de Michel Charasse, convocado como testigo en un juicio en tanto que antiguo ministro del Presupuesto (*Le Monde*, 25 de abril de 1997). Pero sin duda es enfrentándose a la corrupción de la República (117) como, por razón de las evidentes carencias de la legislación, los parlamentarios han acometido los progresos más importantes

(113) JEAN-PIERRE DUPRAT, *op. cit.*, pág. 494.

(114) *JORF, AN CR*, 26 de junio de 1996, pág. 4876.

(115) Alocución núm. 439, *op. cit.*, pág. 7.

(116) *BAN Statistiques*, núm. especial, mayo 1996, pág. 13.

(117) YVES MENY, *La corruption de la République*, Fayard, coll. «L'espace du politique», París, 1992, 352 págs.

en materia de afirmación personal. La corrupción entonces cambió de sentido: no se trataba tanto de la degeneración de los regímenes (118) como del comportamiento de los actores.

Antes de 1988, no había ninguna legislación en materia de financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, y todos los partidos debieron tener recursos financieros más o menos ocultos, en razón del coste cada vez más elevado de las campañas. Pero queriendo ofrecer un marco ético-jurídico de la vida pública, los parlamentarios han dado la impresión de querer absolver las malversaciones. Y, las leyes de amnistía de 20 de julio de 1998 (119) y 15 de enero de 1990 (120) han sido muy mal percibidas por la opinión pública. Es sin duda la segunda, púdicamente denominada ley relativa a la limitación de los gastos electorales y a la clarificación (!) de la financiación de las actividades políticas lo que ha hecho un mayor mal al Parlamento. El mismo Presidente Mitterrand reconoció que «era un error», con motivo de su intervención en TF1, en la emisión 7/7, del 15 de diciembre de 1991. Esta ley amnistiaba, en efecto, las infracciones, y no los delitos como la de 1988, anteriores al 15 de junio de 1989 y ligadas a la financiación de las campañas electorales. Además, su primera aplicación fue tan mal recibida que permitió a la Comisión de instrucción de la Corte Suprema de Justicia (121) declarar el archivo parcial del asunto Nucci.

Sin embargo, la ley de 1990 tomaba partido abiertamente por una moralización de la vida política limitando notablemente los gastos electorales. Los gastos para las elecciones de los diputados se limitaban a 400.000 francos para las circunscripciones de 80.000 habitantes y a 500.000 francos para las de más de 80.000 habitantes. Por lo demás, el montante de las donaciones de las personas jurídicas no deberá exceder el 10% del total de los gastos comprometidos. Tres años más tarde, la Ley Sapin de 29 de enero de 1993 (122) reducirá estos límites a un montante global de 250.000 francos con el incremento de un franco por habitante de la circunscripción electoral. Pero estos instrumentos jurídicos no han tenido la eficacia prevista y «los años 1993 y 1994

(118) Como habían podido analizar Aristóteles, Platón, Maquiavelo o Montesquieu.

(119) Ley núm. 88-828 de 20 de julio de 1988, *JORF* de 21 de julio de 1988, pág. 9429.

(120) Ley núm. 90-55 de 15 de enero de 1990, *JORF* de 16 de enero de 1990, pág. 639.

(121) Convertida en Corte de Justicia de la República tras la Ley Constitucional de 27 de julio de 1993.

(122) Ley núm. 93-122 de 29 de enero de 1993, *JORF* de 30 de enero de 1993, pág. 1588.

han estado marcados por numerosos escándalos en los que estaban implicados tanto electos como partidos políticos» (123). También, sin duda azuzadas por el olor a podrido de la corrupción, mayoría y oposición se han replanteado esta cuestión. En octubre de 1994, la Comisión Rozès, y el grupo de trabajo reunido por Philippe Séguin en la Asamblea Nacional, se constituyeron para proceder a una reflexión de conjunto sobre las relaciones entre el dinero y la política. De estos trabajos se derivaron las leyes de 19 de enero de 1995 (124). En los dos meses que siguen a su elección, los parlamentarios deben depositar una declaración de su patrimonio en la Comisión para la transparencia financiera de la vida política; un acto que deben renovar al final de su mandato. En caso de que no cumplieran con dicha obligación, la Mesa de la Asamblea, a instancia de la referida Comisión, se dirigirá al Consejo Constitucional que habrá de constatar la inelegibilidad del diputado y declararle dimisionario de oficio (artículo 2). Aunque se puede estimar favorablemente que los diputados deban comunicar «durante el ejercicio de su mandato, todas las modificaciones sustanciales de su patrimonio», no cabe la misma conclusión en cuanto que sean ellos mismos los que juzguen la necesidad de tal comunicación puesto que la ley precisa que lo harán «cada ocasión que lo juzguen útil». Al mismo tiempo, esta obligación de declaración del patrimonio no se extiende, como algunos hubiesen deseado, a los funcionarios-autoridad y a los dirigentes de las sociedades de economía mixta o de las personas jurídicas de derecho público. Por fin, la Ley núm. 95-63 extiende el régimen de incompatibilidades parlamentarias e inserta un artículo en la Ley Orgánica 146-1 del Código Electoral en cuya virtud «está prohibido a todo diputado comenzar a ejercer una función de consejero en la que no participara antes del comienzo de su mandato».

Por otro lado, las leyes de 1995, cuya modificación se plantea todavía hoy, han tenido la ocasión de abordar, de manera más general temas tales como la transmisión de los mercados públicos (125), las delegaciones de servicio público, la organización de las jurisdicciones financieras o la publicidad de los terrenos construibles por las Corporaciones locales. Son cuestiones que conciernen exclusivamente a los cargos locales pero que in-

(123) DIMITRI GEORGES LAVROFF, *op. cit.*, 2.^a ed., 1997, pág. 929.

(124) Leyes orgánicas núms. 95-62 y 95-63 de 19 de enero de 1995, *JORF* de 20 de enero de 1995, pág. 1040; ley núm. 95-65 de 19 de enero de 1995, *JORF* de 21 de enero de 1995, pág. 1105.

(125) Las reglas son más estrictas en materia de contratos.

teresan también a los parlamentarios en razón de la acumulación de mandatos y que han desembocado en la Ley de 8 de febrero de 1995 relativa a los mercados públicos y a las delegaciones de servicio público (126). Si a ello se añade la reflexión sobre la renovación de las reglas de urbanismo comercial, se puede constatar que existe un arsenal jurídico bastante completo y capaz de imponer un cierto comportamiento o de corregir las desviaciones. ¿Es suficiente? No del todo. Y, el éxito de la afirmación del Parlamento se subordina a la resolución de ciertas cuestiones que se plantean de manera permanente.

2. *Las cuestiones en suspenso*

La acumulación de mandatos y de funciones es una de las causas principales del absentismo y las sanciones que los Reglamentos de las Asambleas prevén se aplican raramente (127). Es la razón por la que resulta necesaria una revisión en profundidad de la ley sobre la acumulación de mandatos. La Ley de 1985 declara incompatibles con el mandato nacional los mandatos de diputado europeo, Consejero general, regional o de París, Alcalde de un municipio de más de 20.000 habitantes o adjunto al Alcalde un municipio de más de 100.000 habitantes. Es decir, que una reforma de este sistema «se justifica plenamente» (128). En efecto, mientras que diputados y senadores estarán en sesión ahora durante nueve meses, incluso si es cierto que lo estarán menos días que cuando el régimen de los dos períodos de sesiones, el oficio de parlamentario se convierte en oficio a tiempo completo, como habría debido ser siempre. La responsabilidad de un mandato nacional debería retomar su importancia y no poder ser asumido, en buenas condiciones, si el representante es también titular de un mandato local. Ciertamente, se dirá, sobre todo en relación con el Senado al que se atribuye «asegurar la representación de las corporaciones territoriales de la República» (129), la prohibición total de la acumulación de mandatos cortaría el camino a los parlamentarios de las colectividades locales en el momento en que éstas tienen más competencias después de la adopción de

(126) Ley núm. 95-127 de 8 de febrero de 1995, *JORF* de 9 de febrero de 1995, pág. 2186.

(127) La asistencia a la Comisión es obligatoria y tres ausencias consecutivas pueden dar lugar a la reducción a la mitad de la indemnización.

(128) JOËL BOUDANT, *op. cit.*, pág. 1366.

(129) Artículo 24-3 de la Constitución.

leyes de descentralización. Esta imposibilidad de acumular varios mandatos, por otro lado sugerido por el informe del grupo de trabajo constituido por Philippe Séguin o por el informe Vedel, tendría ventajas, y notablemente en materia de inmunidad. En efecto, no se vería a más diputados acudir en búsqueda de un mandato europeo —a mandato múltiple, inmunidad múltiple— para reforzar la precariedad de la inmunidad nacional.

En fin, el Parlamento no debería por más tiempo ser el caballo de Troya del Gobierno para los textos impopulares. Se ha visto, en febrero de 1996, con el enfrentamiento dialéctico entre el Gobierno y Pierre Mazeaud, Presidente de la Comisión de leyes, a propósito del plazo de prescripción del delito de abuso de bienes sociales. En Derecho Penal, el plazo de prescripción es de tres años a partir de la comisión del delito. Ahora bien, «en materia de abuso de bienes sociales, el punto de partida de la prescripción trienal debe estar fijada al día en el que el delito se conoció y pudo ser advertido» (130). Esta jurisprudencia se explica suficientemente en razón de las dificultades que hay en ocasiones para conocer los hechos. Mazeaud presentó una proposición de ley que fijaba el plazo de prescripción de los delitos a los tres años a partir del conocimiento de los delitos cuya comisión no debía remontarse a más de seis años. Ante el clamor de indignación originado por su iniciativa, rechazada tanto por ciertos dirigentes políticos o industriales como por magistrados, Mazeaud la retiró no sin decir que era, en realidad, el Gobierno quien le había pedido, en aplicación del nuevo artículo 48.3 de la Constitución, su presentación. Si las afirmaciones de Mazeaud son verdaderas, y no hay razones *a priori* para ponerlas en duda, visto que no han sido desmentidas por el Gobierno, resulta una triste aplicación de las nuevas disposiciones de este artículo.

Siempre con el fin de sustraer al Parlamento del dominio del Gobierno y con el objetivo de que no sea más el brazo armado, podría resultar adecuado, como lo propuso el informe Vedel, adoptar un «estatuto de la oposición» a la que cabría reconocer el derecho a instar la constitución de una Comisión de Investigación. El informe Vedel estimó igualmente que sería necesario definir «una mayoría cualificada para el voto de ciertas leyes que exigieran el concierto con la oposición» (131) y aplicar esta regla a las formas constitucionales. Por seductora que sea esta propuesta, la prudencia

(130) Cass. crim., 7 de diciembre de 1967, *Bull.*, 1967, pág. 752.

(131) *Rapport Vedel*, pág. 2547.

se impone porque la existencia de una minoría de bloqueo tendría por efecto paralizar el trabajo parlamentario y justificaría entonces el uso (abusivo) de los procedimientos del parlamentarismo racionalizado.

La renovación del Parlamento debe mucho a la personalidad de dos Presidentes de la Asamblea Nacional, Laurent Fabius y Philippe Séguin. Por tanto, el Parlamento no se ha beneficiado totalmente de la mejora de ciertos procedimientos e, incluso si los esfuerzos van en la buena dirección, no es suficiente. Además, todas las propuestas del informe Vedel no están explotadas. Parece, por el contrario, necesario que el Ejecutivo cambie de «cultura» vis a vis con el Parlamento y le deje jugar su papel. Este es el sentido de la circular de Michel Rocard en la que interesó a sus ministros que se esforzaran en «dejar al Parlamento el tiempo de debatir y de hacer aprobar los textos por la mayoría más amplia» porque «el voto de la ley es el acto fundamental de la vida de la democracia» (132). Es también el sentido de la circular ya citada de 10 de julio de 1994.

Para algunos, la renovación del Parlamento debe pasar por el cambio de naturaleza del régimen de la V República, que se convertiría en un régimen presidencial (133) porque «devolver al Parlamento su legitimidad supone, en consecuencia, que reencuentre su lugar en el sistema institucional» (134). Toda reflexión sobre la transposición de un régimen presidencial debe ser realizada a la luz de las tres experiencias francesas de separación estricta de poderes. En toda hipótesis que se formule, la renovación del Parlamento debe inscribirse en el marco más amplio de la reforma del Estado, un tema que han abordado los Presidentes Mitterrand y Chirac pero del que ya se hablaba en la III República.

(132) Circular de 25 de mayo de 1988, *JORF* de 27 de mayo de 1988, pág. 7362.

(133) En este sentido, V. JOËL BOUDANT, *op. cit.*, y PHILIPPE SÉGUIN, «Le régime présidentiel, remède au présidentialisme», *Le Monde* de 27 de diciembre de 1988.

(134) JOËL BOUDANT, *op. cit.*, pág. 1356.