

JEAN LAPORTE y MARIE JOSÉ TULARD. *Le Droit Parlementaire*. Presses Universitaires de France. París, 1986. 128 páginas.

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

I. La progresiva acentuación de la imbricación del Derecho parlamentario en el Derecho constitucional, se ha desarrollado en paralelo a la también progresiva afirmación de la existencia del Derecho Parlamentario como rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos, cuya cualidad definidora frente al resto del Derecho constitucional es la peculiaridad de su objeto: el Parlamento. Sigue siendo válida la definición de MARCEL PRELOT, para quien el Derecho parlamentario es aquella parte del Derecho constitucional que se ocupa de las reglas seguidas en la organización, composición y funcionamiento de las Asambleas políticas.

La progresiva afirmación de su autonomía en el marco del Derecho constitucional, ha dado lugar a una relativa proliferación de estudios sobre el Derecho parlamentario que, desde una óptica normalmente formalista, han penetrado en «ese mundo cerrado que constituyen las Asambleas parlamentarias» (pág. 3), logrando parcialmente sus objetivos al no percibir suficientemente la necesaria conjunción entre teoría y práctica; ésta —que descansa en mecanismos y procedimientos no perceptibles fácilmente a través de la lectura de las publicaciones oficiales de los Parlamentos—, ocupa un lugar fundamental, como lo prueba el hecho de que la primera obra fundamental sobre la materia, publicada en 1878 por JULES POUDEIRA y EUGÈNE PIERRE, se titulara

*Traité pratique de droit parlementaire*. Las normas escritas sólo recogen el esqueleto fundamental del Derecho parlamentario, pero su propio sentido va a estar afectado inexorablemente por la práctica de la vida parlamentaria, que pondrá de relieve hasta qué punto la norma escrita tiene unos problemas indudables de semántica (M. FRAILE CLIVILLES, *Comentarios al Reglamento de las Cortes*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1973, pág. 17).

II. El mérito fundamental de la obra de LAPORTE y TULARD está constituido por el armónico equilibrio entre teoría y práctica al abordar la composición, organización y funcionamiento del Parlamento de la V República, en el que se centra su estudio —aunque de su pretencioso título parece deducirse una mayor empresa. El carácter divulgativo de la colección, la prestigiosa «que sais-je», en la que se publica esta obra, y que justifica su brevedad, no se ha traducido en un análisis superficial o puramente normativista; la obra es rigurosa en su planteamiento y desarrollo, aunque apta para su comprensión por los «no introducidos».

Aunque conscientes del cercenamiento de los poderes del Parlamento por la Constitución de 1958 (su leit-motif fundamental es una consciente actitud antiparlamentaria de la que surge, indirecta o inversamente, el fortalecimiento del poder ejecutivo (K. LOEWENSTEIN. *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona, 1976, pág. 121), LAPORTE y TULARD tratan de demostrar el nuevo vigor adquirido por el mismo en los años 80 que conocen —por comparación con los primeros del régimen de la V República—, una cierta renovación de la vida parlamentaria, aunque —no hay que olvidarlo— en el estrecho cuadro reservado a las Asambleas por la Constitución gaullista, que funda el equilibrio de poderes en la racionalización de los procedimientos parlamentarios, el reconocimiento de importantes prerrogativas al Gobierno en el desarrollo de aquéllos y en la intervención de un órgano de nueva creación, el Consejo Constitucional, cuya primera y principal misión era, en el espíritu de los constituyentes al menos, impedir la intrusión del legislativo en los dominios del ejecutivo.

III. La obra se divide en tres partes. La primera se centra en

el estatuto del Parlamento (composición, fuentes y estatuto financiero y administrativo) y de los parlamentarios. La segunda parte aborda la organización del Parlamento, es decir, sus formaciones internas, dedicando un lugar destacado al reparto de sus trabajos en el tiempo. Finalmente, en la tercera parte exponen la acción del Parlamento tanto en su misión de legislador como en su papel de controlador del ejecutivo.

Al analizar la *composición de las Asambleas parlamentarias* no se limitan LAPORTE y TULARD a describir el sistema electoral –que en el momento en el que la obra se escribe (1986), es el de representación proporcional para la Asamblea Nacional, de acuerdo con la Ley de 10 de julio de 1985–, la duración del mandato, la distribución de los escaños o las garantías necesarias para asegurar la expresión democrática del sufragio, sino que entienden imprescindible hacer una reflexión sobre la influencia de la Ley electoral en el sistema de partidos y en la configuración de las mayorías gubernamentales, así como sobre la configuración política y sociológica de las Cámaras. Francia ha conocido en su historia electoral la oscilación entre los dos grandes sistemas, que son el escrutinio mayoritario y el proporcional, con clara ventaja para el primero, ya que de las veintiocho elecciones celebradas en aquel país desde 1875, veinte se han organizado conforme al sistema mayoritario a dos vueltas, lo que –en el marco de la V República y unido a otros datos del régimen institucional como la elección presidencial– ha favorecido la emergencia del «hecho mayoritario» –incitando a los partidos políticos al reagrupamiento–, ha contribuido a la bipolarización y a la estabilidad institucional (pág. 8). Se hacen eco del debate abierto en la doctrina francesa sobre el restablecimiento –efímero– de la fórmula proporcional con la citada Ley de 1985, y señalan la mayor justicia electoral de ésta, no del todo conseguida por la ventaja con que cuentan los departamentos menos poblados, así como los efectos beneficiosos para acentuar la renovación del parlamentarismo; no obstante llaman la atención sobre los efectos de radicalización política, así como sobre el reforzamiento del peso de los partidos políticos y la necesaria redefinición de la función presidencial.

Menor interés tiene el capítulo sobre el estatuto de los parlamentarios, en el que tímidamente parecen defender la no profesionalización de la clase política (pág. 23). En el capítulo dedicado al Reglamento parlamentario –marco normativo rector de la actividad parlamentaria– destacan dos importantes conclusiones. Por un lado la idea de que el Reglamento parlamentario no es únicamente la norma interna de la Asamblea parlamentaria, sino que contribuye a orientar el equilibrio del régimen constitucional delimitando los respectivos poderes del legislativo y del ejecutivo, sobre todo cuando la Constitución es escasamente precisa a este respecto y deja un amplio margen de maniobra para la interpretación de aquellos que el Reglamento debe dar. Por otra parte, LAPORTE y TULARD tras recoger la conocida tesis de que la constitucionalización de normas sobre la organización, funcionamiento y procedimientos parlamentarios ha tenido en la Francia de la V República el objeto de impedir el dominio del Parlamento en un régimen que conoce un fuerte reforzamiento de los poderes del ejecutivo, concluyen que la *ruptura del principio de soberanía parlamentaria* se produce a través del sometimiento del Reglamento parlamentario al enjuiciamiento del Consejo Constitucional antes de su entrada en vigor, para que este órgano se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución. Los efectos del Control ejercido por el Consejo Constitucional se dejaron sentir al inicio de la V República con la que se conoció como la *querrela del Reglamento*, que se extendió durante la primera mitad de 1959, y que se centró en torno al derecho de cada Cámara a proceder al voto de una resolución tras la conclusión del debate sobre una pregunta oral, conforme a la tradición parlamentaria francesa. Introducida esta técnica –no prohibida por la Constitución– por los Reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado, el Consejo Constitucional la declaró no conforme a la Constitución, disponiendo que las resoluciones de las Asambleas no podían tener por objeto sino «la formulación de medidas y decisiones en el ámbito de la competencia exclusiva de la Asamblea, es decir, medidas de orden interior relativas al funcionamiento y disciplina de la citada Asamblea... así como en los supuestos expresamente previstos en la Constitución y en las leyes orgánicas». La decisión del Consejo Constitucional es calificada como «*tournant essentiel*» en la historia parlamentaria.

ria, pues por primera vez las Asambleas debieron aceptar la limitación de poderes impuesta por un órgano externo, sin que existiera para las mismas la posibilidad de recobrar posteriormente el terreno perdido (pág. 38).

Nuevas manifestaciones de la restricción de la autonomía parlamentaria se concretan en:

– La configuración del *estatuto administrativo y financiero* de las Asambleas, y particularmente en este último ámbito en el que se ha producido la práctica abolición de la autonomía financiera; en efecto, desde 1958 «hay concertación entre las dos Asambleas e intervención de una instancia exterior –magistrados del Tribunal de Cuentas– en el estadio de adopción de los proyectos de presupuestos (de las Cámaras), quedando reducida la soberanía de las Asambleas al estadio de la ejecución y control de los presupuestos» (pág. 45). Y como es sabido cuando se hace una dejación en el ámbito de la autonomía financiera se renuncia al carácter supremo del Parlamento, y a la garantía de su propia independencia.

– La limitada capacidad de acción de que disponen los *órganos de gobierno de las Asambleas parlamentarias* dado el «control vigilante» (pág. 47) que ejerce el Consejo Constitucional sobre los Reglamentos de aquéllas, en los que se definen la mayor parte de sus atribuciones.

– La reducción de los poderes, considerados excesivos, de las *Comisiones parlamentarias*. Para conseguir este fin la Constitución de 1958 ha limitado el número de Comisiones permanentes (6 en la Asamblea Nacional y 6 en el Senado); ha puesto en funcionamiento un sistema concurrente de Comisiones especiales –que conforme al artículo 43 de la Ley Fundamental de la V República se convierten en la regla, si bien en la práctica se han constituido únicamente para el examen de textos importantes al haber primado las Asambleas sus Comisiones permanentes; finalmente ha limitado estrechamente las facultades de las Comisiones de encuesta y de control.

– La limitación de la autonomía del Parlamento en lo que se refiere al régimen de *sesiones parlamentarias* –cuya duración ha sido estrechamente limitada por la Constitución de la V República– y al establecimiento del *orden del día* –del que las Cámaras han dejado de ser, en beneficio del Gobierno, sus dueñas aunque conserven un muy relativo margen de acción.

IV. LAPORTE y TULARD analizan finalmente la *acción del Parlamento* partiendo de la clásica distinción entre la función legislativa, la función de control y la función económico-financiera. No obstante, la unidad del trabajo parlamentario se manifiesta en numerosas ocasiones: a menudo los medios de control invitan al Gobierno a elaborar un proyecto de ley, es decir, contribuyen a la función legislativa; en otras ocasiones, enmiendas parlamentarias pretenden obligar al Gobierno a presentar anualmente ante el Parlamento un informe sobre su acción o sobre la aplicación de una ley, es decir, se dirigen a obtener explicaciones gubernamentales, más que a modificar el texto en discusión, con lo que se convierten en mecanismos de control del ejecutivo. No obstante, la superposición en ocasiones de la función legislativa y de la función inspectora, es necesario abordarlas separadamente, como hacen los autores, que se ocupan inmediatamente de romper el mito de que hoy el Parlamento es esencialmente controlador, afirmación que fundamentan en un argumento estadístico –aproximadamente las tres cuartas partes de las sesiones parlamentarias se consagran a los debates legislativos– y en un argumento principal –la actividad legislativa del Parlamento es la que afecta más concreta y directamente a los individuos en cuanto se dirige, bien al reconocimiento de derechos, bien al establecimiento de obligaciones para aquéllos–. Reconocemos con LAPORTE y TULARD la prioridad formal de la función legislativa sobre la de control y consideramos insuficientemente fundada la hoy extendida teoría que pretende alzaprimar ésta sobre aquélla. A nuestro juicio el problema que plantea la consideración funcional del Parlamento contemporáneo no es el de la determinación de cuál de sus funciones es la primaria o cuál la secundaria, sino el de establecer las bases de un adecuado cumplimiento de las mismas. El análisis de esta cuestión, que podríamos denominar el funcionamiento de las funciones, conduce a resultados

desalentadores en cuanto el Parlamento sigue inadaptado —como ya denunció A. CHANDERNAGOR— a la realidad política en la que se inserta.

El estudio de la función legislativa se realiza según el enfoque tradicional de las fases que integran el procedimiento legislativo: la fase de iniciativa, la fase constitutiva o de discusión y aprobación del proyecto o proposición y la integrativa de la eficacia (sanción y publicación). La Constitución de 1958 establece en el artículo 39 dos tipos diferentes de iniciativa legislativa: a) del Gobierno; b) de los miembros del Parlamento. La aparente igualdad jurídica entre proyectos de ley y proposiciones de ley oculta un importante desequilibrio en favor de los primeros. Aunque el número de proposiciones de ley es mucho más elevado que el de proyectos de ley, las leyes promulgadas son en un 90 por 100 de iniciativa gubernamental, a la que están reservadas constitucionalmente en torno al 30 por 100. La complejidad técnica de la legislación actual y la falta de medios personales y materiales de los grupos parlamentarios explican en parte ese predominio de la iniciativa gubernamental, si bien la razón última de éste se encuentra en la lógica del régimen parlamentario basada en que la mayoría surgida de las urnas es la encargada de aplicar el programa electoral traducido en proyectos de ley elaborados por el Gobierno que deriva de aquélla. A estas causas de orden general se suman en la Constitución de 1958 otras que limitan estrechamente la iniciativa parlamentaria y que constituyen una clara anomalía del Estado de Derecho; en efecto, los artículos 34 a 41, que delimitan los dominios de la ley y del reglamento, permien al Gobierno oponerse a cualquier proposición «que no esté reservada a la ley o sea contraria a una delegación acordada en virtud del artículo 38».

El proceso de elaboración de la ley presenta en Francia dos caracteres fundamentales:

— Ningún texto es examinado en sesión pública antes de ser debatido en Comisión.

– La Comisión es un órgano preparatorio del debate en sesión pública, no un órgano decisor.

Cuando una Comisión es encargada del examen de un texto, designa de entre sus miembros un ponente –«rapporteur»– que es el eje central y omnipresente en todo el proceso legislativo, tanto en la fase de Comisión como en la de Pleno. El debate en Comisión y en Pleno se divide en dos fases fundamentales –debate general y debate sobre cada uno de los artículos– a las que se añade en el Pleno la votación de conjunto.

Ahora bien, si en el examen de las fases procedimentales LA PORTE y TULARD se muestran escasamente críticos, se manifiestan claramente opuestos a los exorbitantes poderes conferidos al Gobierno a lo largo y ancho de aquéllas y en particular en la plenaria. El Gobierno dispone de la facultad de oponer la inadmisibilidad (de las proposiciones o enmiendas que impliquen disminución de ingresos o creación o incremento de gastos públicos, de las proposiciones o enmiendas que incidan en el ámbito reservado a la potestad reglamentaria del Gobierno), de imponer el voto bloqueado (pronunciamiento único de la Asamblea sobre el conjunto o parte de un texto en discusión incluyendo únicamente las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno), de comprometer su responsabilidad a la votación de un texto (considerándose adoptado el texto, salvo que una moción de censura sea depositada en las veinticuatro horas siguientes), de declarar la urgencia o provocar la reunión de una Comisión mixta paritaria en el caso de que los textos aprobados por las dos Asambleas no sean idénticos, de hacer entrar en vigor el Presupuesto a través de una ordenanza si el Parlamento no se pronuncia sobre el mismo en el plazo de setenta días a contar desde su presentación.

El cercenamiento de las atribuciones legislativas del Parlamento es la primera manifestación de una voluntad claramente restrictiva –la del constituyente francés– del conjunto de las funciones parlamentarias. La limitación de los medios parlamentarios de control responde a un criterio reactivo, frente a los abusos del llamado parlamentario absoluto, que se traduce en un

esfuerzo de racionalización de aquéllos hasta el punto de que prácticamente se bloquea la puerta en causa de la responsabilidad ministerial. De esta manera «el control parlamentario conoce hoy una nueva orientación que se caracteriza por el reforzamiento de los medios de información y por el desarrollo de los procedimientos de investigación que fueron canalizados restrictivamente en los comienzos de la V República, mientras que el control-sanción ha perdido su influencia» (págs. 102-103). El Parlamento francés ha perdido, con este desplazamiento de la función de control-sanción a la de control-información, parte de su poder, pero ha ganado —concluyen LAPORTE y TULARD— en credibilidad, a través de un conjunto de mecanismos (preguntas urgentes, comparecencias, delegaciones, misiones informativas, control de la aplicación de las leyes...) que le permiten vigilar eficazmente la acción gubernamental.

V. La obra de LAPORTE y TULARD constituye en suma un breve manual de Derecho parlamentario francés, que no se limita a un examen formen del ordenamiento parlamentario, sino que trasciende ampliamente el mismo, con el objetivo último de mostrar el proceso de adaptación del Parlamento francés a una realidad distinta de aquélla en la que nace en 1958. El Parlamento francés ha tratado en estos treinta años de recuperar lenta, pero progresivamente, un lugar que no puede ser sino central en la vida institucional del Estado, moviéndose en el estrecho marco de una Constitución de signo claramente antiparlamentario, en la que emergen además dos órganos que contestan su soberanía y limitan sus poderes —el Presidente de la República y el Consejo Constitucional. No es el Parlamento francés sin embargo, el representante de la edad de oro del parlamentarismo, aunque ha adquirido un enorme vigor en los últimos quince años contrarrestando en parte, la tendencia expansiva del, enormemente protegido por la Constitución, Gobierno. El Parlamento francés trata de superar la aguda crisis abierta por una Constitución fundada en el ordenamiento de su libertad de acción y su capacidad funcional, pero no ha alcanzado por el momento sino una victoria parcial pues, los muros en que está inserto no pueden ser derribados sino a través de una profunda reforma institucional.