

EL PROCESO DE UNIÓN EUROPEA Y LA REFORMA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS EN FRANCIA (*)

MARÍA TORRES BONET (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA UNIÓN EUROPEA Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL.—III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO EN LA ELABORACIÓN DEL DERECHO EUROPEO.—III.1. *La génesis del precepto; su origen parlamentario.*—III.2. *Principales innovaciones que presenta el texto definitivo.*—a) La remisión constitucional a los reglamentos parlamentarios.—b) Las reticencias a la constitucionalización de las delegaciones parlamentarias.—c) La naturaleza de la intervención parlamentaria.—IV. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL ARTÍCULO 88-4 A TRAVÉS DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.—V.1. *Aspectos preliminares del procedimiento.*—a) Delimitación de los actos respecto de los cuales pueden dictarse resoluciones parlamentarias.—b) Las 'dispositions de nature législative' y el ámbito reservado a la ley y

(*) Este trabajo fue elaborado en el marco de mi estancia en la Facultad de Derecho de Aix-en-Provence, en el *Groupe d'études et recherches sur la Justice Constitutionnelle* (GERJC) dirigido por el profesor Luis Favoreu. A todos ellos mi más sincero agradecimiento.

(**) Profesor de Derecho Constitucional del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona.

al reglamento en la Constitución Francesa de 1958.-c) La determinación de las propuestas comunitarias sujetas al artículo 88-4 como acto de libre apreciación gubernamental.-IV.2. *Aspectos más significativos del procedimiento en ambas Cámaras.*-a) El inicio del procedimiento; la presentación de propuesta ante la Cámara.-b) El problema de los plazos.-c) Las reglas jurídicas aplicables a las resoluciones.

I. INTRODUCCION

Como es bien sabido, el proceso de ratificación del Tratado de Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, no resultó en Francia, ciertamente, nada fácil. Antes al contrario, su ratificación en este país ha dado lugar a tres pronunciamientos sucesivos del *Conseil Constitutionnel* (1) (CC, en adelante), que a su vez provocaron una reforma constitucional, así como un posterior referéndum popular.

En este contexto, y aunque la reserva del protagonismo a los ejecutivos de los Estados miembros es un rasgo característico de todo el proceso de integración europea, las asambleas parlamentarias están llamadas necesariamente a intervenir. Ello encuentra un mayor fundamento al haber sido fijado expresamente por los Estados firmantes del Tratado de Unión

(1) Déc. núm. 92-308, de 9 de abril, sobre la adecuación del Tratado de Maastrich a la Constitución; Déc. núm. 92-212, de 2 de septiembre, sobre la constitucionalidad de la Ley Constitucional de 25 de junio de 1992; Déc. núm. 92-313, de 23 de septiembre, que resolvía la impugnación de la ley de ratificación del Tratado de Maastrich. Estas tres decisiones son conocidas, respectivamente, como Maastricht I, Maastricht II y Maastricht III. Un riguroso comentario de las mismas aparece en los números 11 y 12 de 1992, de la *Revue Française de Droit Constitutionnel*, a cargo de los profesores LUIS FAVOREU y PATRICK GAÏA.

Europea. Estos acordaron que «... los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas.» (Dec. núm. 13, relativa al cometido de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, adoptada en el Acta final de la Conferencia de Maastricht de 17 de febrero de 1992.) Aunque dicha declaración no forme parte, estrictamente, del Tratado de Unión Europea, y no deba ser ratificada por los Estados miembros (2), supone un auténtico compromiso político, y es en este sentido vinculante para los Estados (3).

Esta intervención parlamentaria ha sido auspiciada en Francia por la ley constitucional núms. 92-554, de 25 de junio de 1992, a través del nuevo artículo 88-4 de la Constitución.

Según algunos autores el reforzamiento del papel del Parlamento en relación con los actos comunitarios era el precio a pagar a cambio de la revisión constitucional, provocada por la primera Decisión del CC sobre Maastricht (Dec. núm. 92-308, de 19 de abril de 1992) (4). Sin embargo, parece más adecuado entender que esta presencia parlamentaria es adecuada para solventar el conocido *déficit democrático* de las instituciones comunitarias. Dicha participación se ha revelado como necesaria

(2) Vid. ALONSO GARCÍA, RICARDO: «Estudio Preliminar» al *Tratado de la Unión Europea*, Madrid: Civitas, 1992 pág. XXXI.

(3) En cumplimiento de dicha Declaración se ha aprobado recientemente en España la ley 8/1994, de 19 de mayo, por la cual se amplían las competencias de intervención de la Comisión Mixta para la Unión Europea, existente desde 1986, en relación con las propuestas de acto comunitario. Su actuación se orienta hacia dos grandes vertientes: una *ex ante*, de información, cuando el acto comunitario no ha sido todavía aprobado, y otra *ex post*, de control de los decretos legislativos promulgados en aplicación del derecho derivado comunitario [art. 3 a) y b), Ley 8/1994].

(4) En este sentido se pronuncia GREWE, CONSTANCE: «La révision constitutionnel en vue à la ratification du Traité de Masstricht», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 11, 1992, pág. 436.

ria, en mayor medida, después de los pronunciamientos emitidos por los Tribunales Constitucionales de varios Estados (5) exigiendo la intervención en los Parlamentos nacionales en la formación del derecho europeo, como requisito de legitimidad democrática del mismo, y respondiendo, en definitiva, a la inquietud por asociar la representación nacional a la elaboración de los actos comunitarios (6). En efecto, hasta el momento actual, las particularidades que presenta el orden institucional comunitario provocan la transformación de los Gobiernos nacionales en legisladores comunitarios. Por otra parte, no pueden aplicarse a las normas jurídicas provenientes de Bruselas las disposiciones de control parlamentario relativas a la ratificación de ciertos Tratados internacionales, como pueden ser el artículo 53 de la Constitución Francesa, o el artículo 93 de la Constitución Española.

Esta situación ha sido también experimentada por el Parlamento francés al cual se ha despojado, progresivamente, de una parte de la función legislativa que le otorga el artículo 34 de la Constitución, mientras ésta se trasladaba paulatinamente a manos del Gobierno. Aun así, esto no sería tan grave si se instrumentaran medios suficientes para controlar el ejercicio de dicha función por parte del Ejecutivo. Sin embargo, tampoco son aplicables a esta situación los medios ordinarios de control establecidos por el artículo 49 de la Constitución. Ante este estado de cosas, no faltaron opiniones doctrinales considerando que se había roto el equilibrio institucional establecido por el constituyente de 1958 (7). Se hacía necesaria, por tanto, una re-

(5) Destaca en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán, de 12 de octubre de 1992, que como garantía del principio democrático, exige la participación activa de los Parlamentos de los Estados miembros en la política comunitaria, como requisito del avance en la Unión Europea (párrafo 3.º).

(6) GAÏA, PATRICK: «Jurisprudence du Conseil Constitutionnel Contrôle du Règlement des Assemblées parlementaires», *Révue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 13, 1993, pág. 132.

(7) AVRIL, PIERRE, Y GICQUEL, JEAN: «L'apport de la révision à la procédure parlementaire», *Révue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 11, 1992, pág. 454.

forma constitucional e institucional que garantizara una intervención parlamentaria suficiente para cumplir las exigencias de un Estado democrático de derecho.

El CC, supremo intérprete constitucional en Francia, tampoco fue ajeno a esta necesidad en sus resoluciones sobre Maastricht, provocando así la reforma de la Constitución Francesa de 1958 para la inclusión –entre otros– de un nuevo artículo 88.4, que regula la participación de las Cámaras parlamentarias (8) en el proceso de la elaboración del Derecho comunitario. Dicho artículo 88.4 reza del siguiente modo:

«Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée.»

Esta nueva disposición impone al Gobierno, por tanto, el deber de someter a ambas Cámaras parlamentarias, desde su transmisión por el Consejo europeo, las propuestas de actos comunitarios cuyo contenido requiera que su posterior incorporación al derecho interno francés sea efectuada por una norma con rango de ley.

En último término, el precepto realiza una remisión a los reglamentos parlamentarios para que sean éstos los que determinen el procedimiento concreto en el marco del cual deban ser votadas dichas resoluciones.

(8) Dicho artículo precisa claramente, que no es el Parlamento en su conjunto (Congrès) el consultado, sino cada una de las dos Cámaras parlamentarias, de forma independiente, lo cual implica que no están obligadas a adoptar un texto idéntico. En el mismo sentido sobre este extremo se pronuncia LUCHAIRE, FRANÇOIS: «L'Union Européenne et la Constitution», *Révue de Droit Public*, núm. 2, 1993, pág. 301.

Resulta obligado señalar, sin embargo, que el contenido de esta reforma no constituye una innovación completa, sino más bien, la consolidación de una práctica, ya iniciada desde 1979, respecto a todos los actos comunitarios en general. Ahora bien, el precepto constitucional acentúa, como veremos, la intensidad de la participación parlamentaria en la elaboración de los actos comunitarios de naturaleza legislativa.

La introducción de este innovador precepto en la Constitución ha provocado, a su vez, sendas reformas de los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias. La reforma del Reglamento de la Asamblea Nacional (RAN en adelante) fue adoptada por la resolución número 730 de 18 de noviembre de 1992, que introduce un Capítulo VII *bis*, con el título «*Résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires*», incluye un artículo 151-1, y modifica, asimismo, el artículo 48 RAN. La reforma del Reglamento del Senado (RS en adelante), fue aprobada por Resolución de 15 de diciembre de 1992, que le añade un Capítulo XI *bis*, titulado «*Résolutions sur les propositions d'actes communautaires*», que contiene un artículo 73 *bis*, y también el artículo 29 RS.

Sobre estas reformas y los problemas que plantea su puesta en práctica se centrará el objeto de este trabajo. Sin embargo, para enmarcarlo debidamente, se hace necesario un breve comentario acerca del origen, significado e implicaciones de la inclusión del nuevo artículo 88-4 en la Constitución.

II. LA UNIÓN EUROPEA Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN; LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Con la aprobación del precepto que aquí comentamos, la Constitución francesa culmina, indiscutiblemente, una meritoria labor de adaptación al proceso de integración europea. En este sentido, no debe olvidarse que en el momento de aprobación del Tratado de Maastricht el texto constitucional francés carecía de previsión alguna que contemplara expresamente un

poder de integración supranacional diferenciado del *treaty making power* general, a semejanza del artículo 93 de la Constitución española, o del artículo 24.1 de la Ley Fundamental de Bonn. Para solventar esta laguna en Francia se había recurrido tradicionalmente al Título VI de la Constitución (arts. 52 a 55) que regula, si bien de forma genérica, el procedimiento de ratificación de Tratados Internacionales.

Aunque en este ámbito el CC había realizado una importante construcción jurisprudencial (9), en el momento de serle sometido el Tratado de Unión Europea, para que determinara su adecuación a la Constitución como requisito previo a su ratificación, aquél consideró que los preceptos enumerados anteriormente no otorgaban la cobertura constitucional que requería un tratado de sus características.

De este modo, el juez constitucional resolvía un recurso interpuesto por el Presidente de la República (art. 55 de la Constitución) para que se pronunciase sobre el conjunto de los «*engagements souscrits par la France, tels qu'ils résultent du traité lui-même, des protocoles qui lui sont annexés et des déclarations de la conférence des ministres y compris, dans la mesure où elles interprètent les stipulations du traité, celles dont la conférence a pris acte*». El objeto de control de constitucionalidad es, pues, extremadamente amplio, como también lo es el parámetro o canon de control, pues para emitir su pronunciamiento el CC no se basa tan sólo en el articulado de la Constitución de 1958, sino que recurre a diversos textos «*de valeur constitutionnelle*» (10).

(9) De la que se realiza un exhaustivo análisis en la obra de GAÏA PATRICK: *Le Conseil Constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, París: Economica-PUAM, 1991.

(10) Estos textos son los siguientes: el Preámbulo de la Constitución de 1958 en el punto que establece el respeto a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946; el artículo 3 de la Declaración enunciando que «*le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation*»; el ar-

De acuerdo con los textos mencionados, y en lo que aquí interesa, el juez constitucional realiza dos consideraciones complementarias.

En primer lugar afirma que el respeto de la soberanía nacional no es obstáculo a que en Francia pueda concluir, bajo reserva de reciprocidad, acuerdos internacionales, «en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres» (Considerando núm. 13 Declaración núm. 92-308). No existe, por tanto, obstáculo constitucional formal a la ratificación de tratados que impliquen integración supranacional.

La segunda consideración reside en la afirmación según la cual, en caso de que dichos acuerdos «*contiennent une clause contraire à la Constitution où portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*», la autorización para ratificarlos requiere una previa revisión constitucional (Considerando núm. 14, Declaración núm. 92-308). Será en todo caso necesaria, por tanto, una reforma constitucional cuando existan incompatibilidades materiales entre el instrumento internacional y la Constitución, o cuando dicho Tratado pueda atentar a las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía.

título 3 de la Constitución de 1958 que establece que «*la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*»; Preámbulo de la Constitución de 1946 en su proclamación de que la República Francesa se «*conforme aux règles du droit public international (...) sous réserve de reciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*»; art. 53 de la Constitución de 1958 que consagra «*l'existence de traités ou accords relatifs à l'organisation internationale*» (Considerandos 9 a 12 Dec. núm. 92-308).

Esta oposición a la Constitución afecta en particular al artículo 8 B del TUE en el apartado donde establece el derecho de voto y elegibilidad (sufragio activo y pasivo) de los ciudadanos en las elecciones municipales del Estado miembro donde residan, siempre que aquéllos sean nacionales de algún país miembro de la Unión Europea. El CC estableció que dicha disposición era contraria a la Constitución, pues en Francia los concejales municipales participan en la elección de los senadores, los cuales, a su vez, al desempeñar sus funciones, participan en el ejercicio de la soberanía nacional. Además la argumentación del CC continúa señalando que según el artículo 3 de la Constitución, sólo los nacionales franceses tienen el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones efectuadas para la designación del órgano deliberante de una colectividad territorial. Finalmente, el CC consideró contrarios a la Constitución determinados extremos del TUE, concretamente en lo concerniente al establecimiento de una política monetaria y de cambio únicas (artículos B, G, y disposiciones concordantes del TUE) y a la instauración de una política común de visados para los ciudadanos de países terceros a la Comunidad, a partir del momento en que las decisiones sobre esta cuestión sean adoptadas por mayoría del Consejo (párrafo 3, artículo 100 C en la redacción del artículo G del TUE). En ambos casos se consideró que su realización implicaría la privación a los Estados de competencias en un ámbito donde «*sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*».

Dicha Decisión originó la aprobación de una ley de reforma constitucional, la Ley constitucional núm. 92-554 de 25 de junio de 1992, que introducía un Título XV. Dicho Título viene a ocuparse expresamente «*Des Communautés Européennes et de l'Union Européenne*» regulando los siguientes aspectos: la participación de la República Francesa en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea (art. 88-1); la política monetaria y fronteriza común (art. 88-2); el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, de los ciudadanos de la Unión Euro-

pea residentes en Francia (art. 88-3) (11) y, por último, la intervención del Parlamento en la elaboración del Derecho Europeo (art. 88-4), tema que constituye el objeto del presente trabajo.

La Ley constitucional número 92-554 de 25 de junio de 1992 contenía también otras disposiciones referidas a diversos ámbitos no relacionados con la Comunidad Europea. Entre éstas destaca la reforma del artículo 54 de la Constitución en orden a posibilitar a los miembros de las Cámaras la impugnación de Tratados Internacionales ante el CC. En concreto se amplía dicha legitimación a sesenta diputados o sesenta senadores. La nueva redacción de dicho precepto no tardaría en ser aplicada. En efecto, el 14 de agosto un grupo de setenta senadores, aprovechando las posibilidades de actuación que con la reforma se les ofrecían, cuestionaron ante el CC la adecuación del TUE a la nueva Constitución revisada. Entre las motivaciones del recurso presentado ocupaba un lugar destacado la inquietud por la pérdida de competencias del Parlamento estatal en beneficio de las Instituciones comunitarias.

El CC emitió su Decisión el 2 de septiembre de 1992 viniendo a precisar, de forma previa a su resolución sobre el fondo del recurso, que tras haberse ya pronunciado sobre la conformidad a la Constitución del TUE no cabe un nuevo recurso sobre el mismo objeto dado que ello supondría un desconocimiento de la autoridad de cosa juzgada de sus decisiones (art. 62 Constitución). Con todo, admite dos supuestos de excepción, extremadamente amplios, a este criterio general: en primer lugar, si existe la posibilidad de que la Constitución ya revisada continúe siendo contraria a alguna disposición del Tratado; en segundo lugar, en el caso de haberse insertado en la Constitución un nuevo precepto que pueda suponer una incompatibilidad con alguna disposición del Tratado (Conside-

(11) Aunque, debido a las precisiones realizadas por el CC, los no nacionales franceses no pueden ejercer las funciones de alcalde o adjunto, ni participar en la designación de candidatos senatoriales, ni en la elección de senadores (art. 88-3 de la Constitución).

rando núm. 5), y ello siempre que no haya sido todavía adoptada la ley autorizando la ratificación de aquél (Considerando núm. 11). Tras efectuar dichas precisiones, el juez constitucional pasó a conocer sobre el fondo del recurso presentado.

Así, en lo que aquí interesa, respecto a la argumentación de los autores del recurso señalando que las disposiciones del TUE privarían al Parlamento de importantes competencias –especialmente de la competencia legislativa– vulnerando los artículos 3 y 34 de la Constitución, el CC se remite a su Decisión de 9 de abril de 1992 y establece que en ésta indicó con precisión tanto las concretas disposiciones del TUE contrarias a la Constitución, como los concretos preceptos de ésta en los que se fundaba dicha contradicción.

El CC termina por concluir que la autoridad de cosa juzgada derivada de sus decisiones impide el cuestionamiento en esta ocasión de preceptos distintos tanto del Tratado como de la Constitución, rechazando por tanto las alegaciones –en este punto y en todos los demás– de los recurrentes.

En lo referente a la tercera Decisión del CC, ésta reviste menor importancia que las anteriores, puesto que el juez constitucional eludió pronunciarse sobre la cuestión. En este sentido, tan sólo debe señalarse que ésta se origina por la impugnación, también parlamentaria, de la Ley de ratificación del TUE. Sin embargo, en este caso, en atención al origen referendario de aquélla, el juez constitucional se acogió a su doctrina tradicional sobre la materia (12), declarándose incompetente para ejer-

(12) Decisión núm. 62-60 DC, de 6 de noviembre de 1962. En ella, el CC justifica su incompetencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley aprobada por referéndum. El CC interpreta que tanto de la Constitución, como de la ley orgánica de 7 de noviembre de 1958 que regula su funcionamiento, se desprende su naturaleza de órgano regulador de la actividad de los poderes públicos. El juez constitucional argumenta que las leyes respecto de las cuales el artículo 61 la Constitución establece que deben someterse a su control don únicamente leyes votadas por el Parlamento, pero en ningún caso aquéllas adoptadas por el pueblo tras la celebración de un refe-

cer el control de constitucionalidad, como ya hiciera treinta años atrás.

III. LA CONSTITUCIONALIZACION DE LA INTERVENCION DEL PARLAMENTO EN LA ELABORACION DEL DERECHO EUROPEO

Es en su constitucionalización donde reside la novedad esencial del precepto que comentamos (13), pues la intervención del Parlamento en la formación del Derecho europeo se encuentra prevista ya por una norma legal. En efecto, la Ley de 6 de julio de 1979 modifica la *Ordonnance núm. 58-1100*, de 17 de noviembre de 1958, relativa al funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, añadiéndole un nuevo artículo 6 *bis*. (14). Dicho artículo encarga a una delegación parlamentaria en el seno de cada Cámara el seguimiento de los trabajos de las instituciones de la Comunidad Europea.

Sin embargo, el fruto de la reforma de 1992 no se limita a constitucionalizar el contenido del precepto legal mencionado, sino que introduce, por vez primera, la obligación del Gobierno de transmitir al Parlamento las propuestas de directivas y de reglamentos comunitarios, si bien restringiéndolas a aquéllas cuyo contenido material implique la necesidad de ser incorporadas o desarrolladas en el derecho interno a través de normas con rango de ley. Respecto de los actos de esta naturaleza la Constitución establece además la posibilidad de que cada Cámara emita una resolución. Estas son las innovaciones que el texto constitucional aporta al texto legislativo, el cual, sin embargo continúa vigente en todo aquello que, según ha

réndum, pues constituyen la expresión directa de la soberanía nacional. Vid. comentario en FAVOREU, LOUIS y PHILIP, LOÏC: *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, París, Sirey, 1993, pág. 178.

(14) Dicha categoría normativa se encuadra dentro de las normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno para la puesta en funcionamiento de las instituciones (art. 92 CF).

precisado el CC, no sea incompatible con las disposiciones de aquél (15).

III.1. *La génesis del precepto; su origen parlamentario*

En el inicio del estudio del precepto constitucional objeto de este trabajo debe señalarse que en el texto del proyecto de reforma constitucional elaborado por el Gobierno, embrión del futuro artículo 88 de la Constitución, no se preveía mecanismo alguno de asociación de las Asambleas parlamentarias a la producción de normas comunitarias. El 7 de mayo de 1992, al enviarse el texto del mencionado proyecto a la Comisión de leyes de la Asamblea Nacional, fue el momento en que la mayoría aceptó tres enmiendas, entre las que se encuentra la que posteriormente daría lugar al artículo 88-4:

«Le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les projets d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Selon les modalités déterminées par la loi, chaque assemblée émet un avis sur ces projets au sein d'une délégation constituée à cet effet ou en séance».

(15) La compatibilidad entre ambos preceptos ha sido expresamente confirmada por el Conseil Constitutionnel, en su Decisiones núm. 92-315 DC de 12 de enero de 1993, y núm. 92-314 DC de 17 de diciembre de 1992, sobre la constitucionalidad de las Resoluciones de modificación de los Reglamentos del Senado y de la Asamblea Nacional, respectivamente, tendentes a concretar el procedimiento de participación del Parlamento en las disposiciones legislativas comunitarias. En concreto, en la primera de las Decisiones mencionadas, el supremo intérprete de la Constitución establece que «*Considérant qu'avant même l'adjonction à la Constitution d'un article 6 bis de l'ordonnance n.º 58-100 du 17 novembre 1958 a, au sein de chaque Assemblée, donné à une délégation 'mission de suivre les travaux conduits par les institutions des Communautés européennes'; que les dispositions de l'article 6 bis continuent de recevoir application pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les prescriptions de l'article 88-4 de la Constitution*».

Como puede observarse, se trataba de una enmienda tímida en su origen por cuanto la capacidad de intervención de las Asambleas se veía reducida a la modalidad de «avis» u opinión de contenido únicamente consultivo que no vincula necesariamente al ejecutivo.

La misma fue aprobada por el pleno de 13 de mayo de 1992 con la única modificación de cambiar el término «projets» por el de «propositions» para adaptarla a la terminología utilizada por las instituciones europeas (16). Inmediatamente fue enviada al Senado, el cual en su sesión de 17 de junio de 1992 se erige en responsable de la nueva redacción del precepto, que habrá de convertirse ya en definitiva y así plasmarse en el texto constitucional.

III.2. *Principales innovaciones que presenta el texto definitivo*

Entre el texto inicial, fruto de una enmienda parlamentaria ya referida, y el texto definitivo se observan alteraciones significativas que justifican un escueto comentario.

La primera modificación radica en la sustitución de la ley por los reglamentos parlamentarios para concretar la intervención parlamentaria en la elaboración del derecho comunitario.

La segunda diferencia reside en la supresión de la referencia que en el texto de la Asamblea Nacional se hacía al órgano parlamentario legitimado para pronunciarse, alternativamente al pleno de la Cámara, sobre el proyecto de ley. En caso de prosperar esta primera redacción hubiera supuesto la constitu-

(16) En el presente trabajo, se recurrirá al término «propuesta», utilizada en la versión en castellano de los tratados, para referirnos a los actos comunitarios afectados por el artículo 88-4 de la Constitución francesa. Vid. Cap. II, Disposiciones comunes a varias instituciones, de la Quinta parte del Tratado de Roma.

cionalización de las delegaciones parlamentarias, ya existentes con anterioridad.

La última divergencia entre ambos textos podría revestir, en una primera aproximación, consecuencias de mayor calado, pues no sólo se refiere a una modificación formal de la intervención parlamentaria, que pasa a ser un mero *avis* a una *résolution*, sino que además parece implicar un cambio cualitativo de la intervención del Parlamento. En efecto, dicha reforma muestra una voluntad de los senadores de intensificar su propia participación parlamentaria (17), pasando a ser meramente consultiva a presuntamente vinculante. Al menos a nuestro entender, la configuración de una intervención realmente decisoria parecía encontrarse en el ánimo de los redactores al establecer dicha modificación.

A continuación, todos estos extremos pasan a ser comentados con mayor detalle.

a) La remisión constitucional a los reglamentos parlamentarios

En el texto constitucional son los reglamentos parlamentarios, y no la ley, los llamados a determinar las condiciones en las que cada Asamblea debe pronunciarse sobre las propuestas de actos comunitarios relativas a disposiciones de carácter legislativo.

Este punto ha sido interpretado de forma diametralmente opuesta por la doctrina. Así, mientras para algunos la modifica-

(17) El ponente del Senado descartó la forma de «avis», alegando que la aceptación de dicha figura equipararía a las Cámaras al Consejo de Estado, o al Consejo Económico y Social, es decir, a una asamblea Consultiva, y el Senado es una Asamblea elegida, que puede, claramente, manifestar su voluntad, *Débats, Sénat*, pág. 1428, en AVRIL, PIERRE, y GIQUEL, JEAN: «L'apport de la révision...» *op. cit.*, pág. 453.

ción operada es claramente positiva, otros realizan de la misma una valoración completamente negativa. Entre los primeros se encuentra, por ejemplo, Maurice Gaillard, quien considera que la sustitución que se ha producido otorga, por una parte, una mayor libertad a las Asambleas y permite, por otra, un tratamiento diferenciado de la cuestión suscitada en cada una de ellas. Con ello viene a decir que otorga a las Cámaras, en definitiva, un mayor margen de decisión en la determinación de las modalidades de su participación en la elaboración del Derecho europeo (18). Entre quienes manifiestan una opinión desfavorable sobre este extremo podemos citar a François Luchaire, quien denuncia que, en lugar de concretar estos aspectos problemáticos, la Constitución «*renvoie la balle*» de la determinación de los procedimientos parlamentarios a los reglamentos de las Cámaras (19).

Estos extremos no resultan, a nuestro entender, criticables. En efecto, tanto de este apartado en concreto como de los demás del Título XV se deduce que el constituyente tan sólo se limitó a fijar los principios básicos y esenciales para cumplir satisfactoriamente el proceso de unión europea. Estos deberán ser posteriormente concretados por el legislador. En este caso es lógico que haya depositado la labor de concreción procedimental en los reglamentos parlamentarios, sin que ello suponga actitud alguna de desentendimiento del problema, o de despreocupación por parte del Constituyente. Tampoco implica, desde nuestro punto de vista, una mayor libertad de actuación de las Cámaras en la determinación del procedimiento interesado, pues no debe olvidarse la exigencia –propia del sistema constitucional francés– de que los reglamentos parlamentarios previamente a su puesta en aplicación deben ser controlados por el CC (art. 61, párrafo primero de la Constitu-

(18) Vid. GAILLARD, MAURICE: «Le retour des résolutions parlementaires. La mise en oeuvre de l'art. 88-4 de la Constitution Française», *Révue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 16, 1993, pág. 709.

(19) LUCHAIRE, FRANÇOIS: «L'Union Européenne et la Constitution», *Révue de Droit Public*, núm. 2, 1993, pág. 301.

ción), lo cual supone una mengua considerable de la tradicional autonomía de las Cámaras parlamentarias en la organización de su funcionamiento interno. Este control ha supuesto una considerable modulación de la tradicional teoría francesa de la soberanía parlamentaria. Sus consecuencias más importantes residen en que las competencias de las Asambleas ya no son fijadas libremente por éstas, sino que deben observarse necesariamente las disposiciones constitucionales al respecto. Además, por otro lado, su ejercicio tiene siempre lugar bajo el control del juez constitucional (20).

De acuerdo con lo dicho hasta ahora, la labor de concreción de las inevitables generalidades constitucionales no es ya, por tanto, tarea propia y exclusiva de los Reglamentos parlamentarios, sino que junto con éstos debe tenerse en cuenta la interpretación dada por el órgano de control de constitucionalidad.

La consecuencia más relevante que debe extraerse, a nuestro juicio, de la remisión constitucional a los reglamentos parlamentarios para que concreten el procedimiento a seguir radica en que a través de la misma la Asamblea Nacional y el Senado pueden organizar perfectamente diversos procedimientos de aplicación de la competencia otorgada por el artículo 88-4 de la Constitución. Idéntica afirmación puede hacerse respecto de la función asignada a la delegación parlamentaria para las Comunidades Europeas (21). Evidentemente, estas cuestiones no se hubieran suscitado de respetarse el texto inicial de la Asamblea Nacional que remitía a la ley. Esta sería de aplicación en las dos Cámaras, de manera que se hubiese seguido un único procedimiento, pero hubiese requerido la activación de mecanismos de coordinación entre ambas para la puesta en práctica de aquél.

(20) GICQUEL, JEAN: *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 1993, pág. 698.

(21) Vid., *supra* ap. III del presente trabajo.

b) Las reticencias a la constitucionalización de las delegaciones parlamentarias

El nuevo texto constitucional suprime, a través de una enmienda del Senado, la referencia que en la Asamblea Nacional se había hecho el órgano legitimado para pronunciarse, de forma alternativa al pleno, sobre la propuesta discutida en cada caso. Ello suponía, como hemos señalado antes, la constitucionalización de las delegaciones parlamentarias ya preexistentes. En la redacción definitiva se omite cualquier referencia a dichos órganos y el pronunciamiento respecto a las propuestas de actos comunitarios de naturaleza legislativa pasa a ser únicamente resolución de la Cámara. Todo lo anterior implica que la delegación, tal y como venía realizando desde su creación en 1979 (22), puede seguir elaborando informes sobre los actos comunitarios. Sin embargo, aquéllos sobre los cuales pueden votarse resoluciones parlamentarias seguirán otro procedimiento, del que nos ocuparemos en la cuarta parte del presente trabajo.

Para entender la causa de dichas modificaciones deben realizarse algunas precisiones previas acerca de la naturaleza y significado de las delegaciones parlamentarias.

Las delegaciones, como instituciones de derecho parlamentario, aparecen por vez primera en 1972 (23) y se definen más por lo que no son que por los caracteres positivos que les serían comunes (24). Efectivamente, no pueden considerar estos órganos como comisiones interiores de cada Cámara, pues

(22) Un riguroso estudio de su funcionamiento y funciones originarias se presenta en COTTEREAU, G.: «Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes», *Révue de Droit Public*, 1982.

(23) Ley de 3 de julio de 1972, de creación de una *Délégation parlementaire consultative pour la Radiodiffusion-Télévision française*, que transforma en Delegación la preexistente *Représentation parlementaire*, creada por Ley de 27 de junio de 1967.

(24) AVRIL, PIERRE, Y GICQUEL, JEAN: *Droit parlementaire*, París: Montchrestien, 1988, pág. 85.

to que existen algunas delegaciones mixtas y otras internas de cada Cámara; tampoco constituyen, de forma general, organismos extraparlamentarios de representación del Parlamento; asimismo carecen, en último término, de cualquier elemento que suponga una unidad funcional, por cuanto, aunque en su mayor parte cumplen funciones informativas, algunas están dotadas de poderes de investigación. En definitiva, sólo pueden definirse considerando un elemento común a todas ellas cual es la forma adoptada para su creación: todas sus aprobadas por ley.

Una vez realizadas estas observaciones, cabe señalar que la delegación parlamentaria para las Comunidades Europeas fue creada por la Ley de 6 de julio de 1979, posteriormente modificada por la de 10 de mayo de 1990, que a su vez modifica la Ordenanza núm. 58-1100, de 17 de noviembre de 1958, sobre el funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, añadiéndole un artículo 6 *bis*. Este precepto instituye en cada una de las Asambleas una delegación de 18 miembros, elegidos de forma proporcional entre los distintos grupos, con la función de informar sobre la actividad de las instituciones europeas. El Gobierno debía comunicar a las delegaciones la existencia de propuestas de reglamentos y de directivas comunitarias, relativas a materias que fueran objeto de reserva de ley según la Constitución. Las delegaciones, por su parte, debían presentar un informe a la Cámara con una periodicidad semestral.

En la redacción definitiva del artículo 88-4 de la Constitución se omitió deliberadamente cualquier referencia a estas instancias de relación con la Comunidad Europea, poniéndose freno, por tanto, a la creciente influencia que las mismas han experimentado en el organigrama interno de las Cámaras.

Los argumentos esgrimidos por los defensores de dicha supresión se encuentran aparentemente relacionados con la política europea. Sin embargo, a nuestro entender, existe una causa, de dimensión general, subyacente a este problema coyuntural.

En relación con lo anterior se ha afirmado que la causa se supresión de las delegaciones parlamentarias en el texto constitucional radica en un cierto corporativismo parlamentario. En efecto, hay quien opina que la citada omisión no hace sino traducir, una vez más, la oposición de los parlamentarios —en este caso, de los senadores, miembros todos ellos de alguna de las seis comisiones permanentes existentes— a que aparezca una séptima comisión, enmascarada bajo la cobertura otorgada por su condición formal de delegación parlamentaria (25).

El argumento esgrimido como justificación de esta postura se basa en que los distintos ámbitos competenciales de cada una de las comisiones permanentes de la Cámara existe en la actualidad una dimensión comunitaria. En consecuencia, cualquier reconocimiento de un ámbito comunitario general como competencia de un nuevo órgano parlamentario supondría sustraer a las Comisiones existentes una dimensión esencial de su ámbito de actuación (26).

Sin embargo, esta explicación no es, a nuestro juicio, determinante de la no inclusión de las delegaciones en la Constitución y todavía más si consideramos que su presencia es una realidad desde 1979. Tan sólo podría ser, en su caso, justificación de una reticencia a la existencia misma de aquéllas, debido al incremento progresivo de sus competencias. Todo ello agravado, además, por la creciente ampliación de los ámbitos materiales de regulación por parte del derecho comunitario.

La causa profunda de la famosa supresión reside, en nuestra opinión, en un propósito general de no constitucionalizar estos órganos, cuya naturaleza es muy próxima a la de las Comisio-

(25) Vid. GAILLARD, MAURICE: *op. cit.* pág. 309.

(26) Múltiples argumentos en defensa del trabajo de dichas delegaciones, pueden encontrarse en el informe de Michael Pezet, presidente de la delegación parlamentaria de la Asamblea Nacional, de 18 de julio de 1992, publicado en *Documents de l'Assemblée Nationale*, núm. 2.804.

nes permanentes (27). Ello es debido a la tendencia restrictiva que hacia estas últimas ha mostrado desde sus orígenes el régimen surgido en Francia con la V.^a República (28). En todo caso estas reticencias explican el motivo por el cual el CC subraya que las propuestas de actos comunitarios que pueden originar la adopción de una resolución son comunicadas por el Gobierno a las propias Asambleas, pero bajo ningún supuesto a las delegaciones.

Así, pues, quedó anulada al constitucionalización de las delegaciones parlamentarias, con lo cual su existencia se verá limitada a las previsiones de los reglamentos parlamentarios. Sin embargo, ello no implica una mengua, ni tan siquiera estancamiento alguno de sus funciones. Antes al contrario, éstas se ven incrementadas al convertirse la delegación parlamentaria para las Comunidades Europeas en garante del cumplimiento del artículo 88-4 de la Constitución, a cuyo efecto puede instar al Presidente del Senado a que solicite del Gobierno la presentación de cualquier propuesta de acto comunitario que aquélla considere objeto de reserva de ley (art. 73 *bis*-2 RS).

c) La naturaleza de la intervención parlamentaria

Por último, como ya hemos señalado, en la redacción definitiva se produce una variación en cuanto a la forma de intervención de las Cámaras, prevista en el segundo párrafo del artículo 88-4, que pasa a ser un *avis*, u opinión no vinculante (29), a una *résolution*.

(27) Prueba de los estrechos vínculos que unen a ambas categorías orgánicas es que los presidentes de las Delegaciones parlamentarias para las Comunidades Europeas forman parte, junto con los presidentes de las Comisiones permanentes, de la *Conférence des Présidents*, encargada de organizar los trabajos de la Cámara (arts. 48 RAN y 29 RS).

(28) Acerca de la tendencia restrictiva existente en la V.^a República Francesa hacia las Comisiones permanentes, Vid.: LOCQUET, PIERRE: *Les Commissions parlementaires permanentes sous la Vème. République*, París: Presses Universitaires Françaises, 1981.

(29) Vid. *supra* ap. III.1 de este trabajo.

El recurso a este instrumento constituiría, según parte de la doctrina (30), una vuelta a una práctica desacreditada, vinculada al hostigamiento ejercido tradicionalmente por el Parlamento hacia el Ejecutivo. En efecto, la figura de las resoluciones no contaba con muy buena prensa debido al mal uso que de ellas se había hecho durante la III.^a y la IV.^a Repúblicas. La figura de las resoluciones, adoptadas por votación tras la celebración de debates en la Cámara sobre la política del Gobierno, había constituido, tradicionalmente, un recurso habitual de cuestionamiento de distintas actuaciones gubernamentales, desencadenando posteriormente profundas crisis de Gobierno. Las resoluciones eran percibidas, por tanto, como una de las causas de la inestabilidad gubernamental en el pasado que la Constitución de 1958 quiso eliminar (31).

Sin embargo, y pese a los intentos de los parlamentarios por reintroducir las resoluciones en los Reglamentos de las Cámaras, el CC fue tajante a la hora de interpretar, restrictivamente, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la existencia

(30) GAILLARD, MAURICE: «Le retour...» *op. cit.*, pág. 713.

(31) Prueba de ello es que el intenso debate que tuvo lugar a inicios de 1959, durante la elaboración de los Reglamentos provisionales de las Cámaras, sobre la interpretación de la Constitución que debía prevalecer a la hora de elaborar los reglamentos parlamentarios, se originó en gran medida, alrededor de esta figura. En concreto, se discutía sobre la posibilidad de existencia o no de resoluciones más allá de las expresamente mencionadas por la Constitución de 1958. En este sentido, se enfrentaban dos interpretaciones opuestas, expresión de dos concepciones distintas del Parlamento. La primera, respetuosa con la tradición parlamentaria, entendía que cualquiera que fuera el alcance de las derogaciones introducidas por la nueva Constitución, la regla común de interpretación debía ser la que dejaba a las asambleas como dueñas de su reglamento. La segunda, defendida por los representantes gubernamentales, se orientaba en dirección opuesta, pues entendían éstos que nada podía ser añadido a lo ya expresamente previsto por la Constitución.

Sobre la interpretación que debía darse a la Constitución en la elaboración de los reglamentos parlamentarios, Vid. BERLIA: «La Constitution et les débats sur les règlements des Assemblées parlementaires», *Revue de Droit Public*, 1959, pág. 569; así como ROIG, CHARLES: «L'évolution du Parlement en 1959», en AAVV: *Etudes sur le Parlement de la Vè République*, Paris: Presses Universitaires de France, 1965, pág. 43-168.

de esta figura. Esta es la orientación seguida desde sus dos primeras decisiones sobre los reglamentos parlamentarios (Déc. núms. 59-2, 59-3, de junio de 1959).

Así, pues, en la actualidad, y por obra de la Constitución de 1958 y de la jurisprudencia constitucional, las resoluciones se encuentran perfectamente delimitadas. Estas integran, junto con las mociones, la categoría de actos no legislativos de las Asambleas (art. 82.2 RAN y art. 24.3 RS), siendo su procedimiento de adopción similar al de las proposiciones de ley (32).

Su ámbito de aplicación es, según se ha dicho anteriormente, muy limitado. Ante las pretensiones de los parlamentarios de introducir en los reglamentos de las Cámaras la figura de las resoluciones votadas como conclusión de un debate expresando una orientación, un deseo o una reserva respecto de la política gubernamental, esta posibilidad fue claramente descartada por el CC. En efecto, éste vino a precisar que excepto en los casos *expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques* (33) (...) *le règlement ne peut assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir, la formulation de mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de la dite assemblée*. Consideramos que se reprodujo textualmente en los artículos 82.2 RAN y 24.3 RS.

De acuerdo con la interpretación anterior, únicamente pueden adoptarse resoluciones en los siguientes ámbitos: con ocasión de la modificación de los reglamentos parlamentarios;

(32) Es decir, se depositan y después de su distribución se envían a la Comisión correspondiente, antes de ser inscritas en el orden del día para su posterior votación; sin embargo, no se someten a las excepciones de admisibilidad previstos, para las proposiciones de Ley, en los artículos 34, 40 y 41 del RAN.

(33) Se refiere aquí a la *Ordonnance* núm. 59-1 de 2 de enero de 1959 que regula las resoluciones que deben adoptarse en caso de procesamiento de parlamentarios.

para la creación de comisiones de encuesta o de control, previstas en el artículo 6 de la ordenanza núm. 58-1100 de 17 de noviembre de 1958; en caso de suspensión de las persecuciones o detenciones judiciales, de las que sea víctima un miembro de la Cámara (art. 26 de la Constitución), y en caso de enjuiciamiento del Presidente de la República (art. 68 de la Constitución), aunque, en este último supuesto, la resolución debe ser adoptada conjuntamente por la Asamblea Nacional y por el Senado.

Vistos los precedentes de la institución, y las limitaciones de que son objeto en la actualidad las resoluciones, la reaparición constitucional de esta figura de la mano del artículo 88-4 de la Constitución significó inicialmente una verdadera revolución.

Sin embargo, el *Conseil Constitutionnel*, al pronunciarse sobre la cuestión, reiteró una vez más su interpretación restrictiva de la Constitución en este punto, acotando al mismo tiempo la autonomía parlamentaria. Así, en sus Decisiones núm. 92-315 de 12 de enero de 1993, y núm. 92-314, de 17 de diciembre de 1992, dentro de las reglas de principio aplicables a estos procedimientos, establece (34) una doble limitación de las mismas con el resultado de despojarlas de cualquier consecuencia política o jurídica. En efecto, entiende el juez constitucional que la votación por cada Cámara de una resolución concerniente a una propuesta de acto legislativo comunitario no puede afectar de ninguna forma a las prerrogativas gubernamentales que emanan de la Constitución, ni tampoco conducir a la exigencia de responsabilidad gubernamental, pues ésta se rige exclusivamente por las reglas establecidas en los artículos 49 y 50 de la Constitución.

(34) Considerando séptimo de la Decisión núm. 92-314, relativa al RAN. Si bien en la Decisión núm. 92-315, relativa al RS, el CC (Considerando séptimo), se pronuncia únicamente sobre la imposibilidad de que la votación de una resolución parlamentaria de este género afecte a las prerrogativas gubernamentales que se desprenden de la Constitución, y no puede considerarse, en modo alguno, que por omisión se permita la exigencia de responsabilidad política al Gobierno, a través del voto de una resolución.

La precisión del CC respecto a las prerrogativas gubernamentales como límite a los efectos de las resoluciones parlamentarias se refiere a las disposiciones del artículo 20 de la Constitución que confieren al Ejecutivo la determinación y conducción de la política –tanto interna como externa– de la Nación.

Esta postura del supremo intérprete de la Constitución supone, en la práctica, despojar de todo contenido vinculante a las resoluciones que emitan las Cámaras respecto de los actos legislativos comunitarios, otorgándoles tan sólo un valor de orientación, destinado a proporcionar una mayor cobertura democrática a la política comunitaria. El CC neutralizó la figura de la resolución, transformándola en la práctica en un mero *avis*, sin ningún tipo de efecto sobre las prerrogativas gubernamentales (35). De esta forma la intervención parlamentaria queda relegada a una función meramente informativa o, en los supuestos más favorables, de impulso político. En definitiva, la hipótesis inicial respecto del cambio cualitativo que suponía el paso del *avis* a la *résolution* ha quedado totalmente diluida después del contundente pronunciamiento del *Conseil Constitutionnel*.

No obstante, esta primera conclusión no debe conducir al desánimo de los partidarios del control parlamentario de los actos comunitarios, por cuanto la intervención parlamentaria puede producir efectos, cuanto menos, la fiscalización política y de la publicidad de la actividad comunitaria del Gobierno, caracterizada habitualmente por una cierta opacidad. Ello sin despreñar en absoluto las connotaciones de control difuso inherentes a cualquier debate o resolución del Parlamento respecto de una actuación política gubernamental. Por tanto, entendemos que puede resultar ilustrativa la exposición del procedimiento parlamentario específico aplicable en estos casos.

(35) GICQUEL, JEAN: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 1993, pág. 698.

IV. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL ARTÍCULO 88-4 DE LA CONSTITUCIÓN A TRAVÉS DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

IV.1. *Aspectos preliminares del procedimiento*

- a) Delimitación de los actos respecto de los cuales pueden dictarse las resoluciones parlamentarias

A partir del artículo 88-4 de la Constitución, y de los reglamentos parlamentarios, se establece una nueva obligación para el Gobierno, cual es la de someter al Parlamento las propuestas de actos comunitarios referidos a materias objeto de reserva de ley. Precisamente, respecto de dichos actos ambas Cámaras pueden emitir una resolución siguiendo, por tanto, una vía distinta a la del resto de actos de naturaleza no legislativa. Estos últimos seguirán siendo comunicados a la delegación parlamentaria, en aplicación del artículo 6 *bis* de la *ordonnance* 58-1100, de 17 de noviembre de 1958, para que ésta elabore informes con una periodicidad semestral.

Los actos comunitarios sujetos al procedimiento constitucional son, por tanto, los relativos a disposiciones reguladoras de materias objeto de reserva de ley. Estos podrían identificarse, *prima facie*, con las materias contenidas en el artículo 34 de la Constitución (36) aunque ello supondría el resurgimiento de antiguos problemas que se consideraban ya superados.

En efecto, tradicionalmente se ha afirmado que una de las novedades aportadas por la Constitución Francesa de 1958 es la de institucionalizar, al menos aparentemente, la reserva regla-

(36) Este artículo establece la relación de materias objeto de reserva de ley: los derechos fundamentales; la nacionalidad y estado civil; la materia penal; el régimen fiscal y monetario; el régimen electoral; las garantías de la función pública; así como los principios fundamentales de la organización de la defensa nacional, las colectividades locales, el derecho civil real y obligatorio y el derecho laboral.

mentaria en su artículo 37.1, quedando la potestad legislativa relegada a la regulación de las materias enumeradas expresamente en el artículo 34 del texto constitucional. Este último constituiría, al mismo tiempo, una reserva de ley y un límite al legislador.

Esta fue, a grandes rasgos, la interpretación que de dicho precepto realizó la totalidad de la doctrina francesa y que, posteriormente, se difundiría hacia el exterior (37). No obstante, como explicaremos en los siguientes apartados, con el paso del tiempo ha sufrido importantes modulaciones por obra, principalmente, de la jurisprudencia constitucional.

Precisamente debido a las novedades incorporadas por el derecho comunitario, parece resurgir de forma inesperada la distinción material entre ley y reglamento, originada por la Constitución de 1958, que las jurisprudencias confluyentes del CC y del Consejo de Estado (CE en adelante) habían conseguido relativizar. De todo este tema trataremos a continuación.

b) Las «*dispositions de nature législative*» y el ámbito reservado a la Ley y al Reglamento en la Constitución Francesa de 1958

De modo habitual se ha venido señalando como uno de los rasgos característicos de la Constitución de 1958 la limitación que operó sobre la función legislativa del Parlamento restringiendo, a través de la enumeración contenida en el artículo 34 de la Constitución, las materias susceptibles de ser reguladas por ley e instaurando un concepto material de ésta, pues su regulación se circunscribía a los ámbitos materiales expresamente previstos en dicho precepto constitucional.

(37) Vid. entre nosotros, SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, págs. 747-748.

Esta limitación fue unánimemente interpretada por la doctrina (38) como la constitucionalización de la inversión de las relaciones tradicionales entre la ley y el reglamento (39). Así se observa que en el ánimo de los constituyentes de 1958 (40) se detecta un afán por constreñir la tradición jurídica francesa de soberanía de la ley como expresión de la voluntad general de la Nación, caracterizada por el criterio orgánico y formal según el cual es ley toda norma votada por el Parlamento, de acuerdo con el procedimiento legislativo, y promulgada por el Jefe del Estado.

Frente a esta configuración tradicional, los primeros intérpretes del nuevo texto difundieron la concepción según la cual el artículo 34 de la Constitución introducía una reserva material de ley, circunscribiendo la función más característica del Parlamento a las materias allí enumeradas. Además, dichos intérpretes establecieron expresamente que las materias distintas de las reservadas a la ley tienen carácter reglamentario, quedando constitucionalizado el reglamento independiente a través de la reserva que realiza el artículo 37-1 de la Constitución (41).

Un problema adicional viene planteado por el artículo 34 al otorgar intensidades distintas a la legislación en atención al contenido material de la misma. Unas veces el legislador puede intervenir en profundidad —*«la loi fixe les règles»* según el artículo 34, párrafo 2 de la Constitución— en las materias más importantes (derechos y libertades fundamentales, derecho

(38) Con la excepción de CAPITANT, RENÉ: Introducción a Hamon, Léo: *De Gaulle dans la République*, 1958, pág. XXII, en Gicquel, Jean: *Droit Constitutionnel... op. cit.*, pág. 724. Capitant afirmaba que *«il n'en reste pas moins que l'énumération (art. 34 de la Constitución) qu'il contient est si large et surtout si extensive, que l'Assemblée pourra presque tout réclamer pour sa compétence»*.

(39) GICQUEL, JEAN: *Droit Constitutionnel... op. cit.*, pág. 724.

(40) Debe tenerse presente, en este sentido, el origen gubernamental tanto de la iniciativa como del proyecto que más tarde habría de configurarse como la Constitución francesa de 1958.

(41) *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.*

penal, nacionalidad, capacidad y Estado civil, derecho fiscal, régimen electoral...) y en otras ocasiones la ley sólo debe limitarse a «*Déterminer les principes fondamentaux*» de materias como (defensa nacional, educación, colectividades locales, régimen de la propiedad y derecho laboral (art. 34, párrafo 3 de la Constitución).

Sin embargo, la posterior obra de exégesis constitucional, tanto de parte de la doctrina como de origen jurisprudencial, iría desmintiendo paulatinamente los primeros pronunciamientos doctrinales sobre este tema.

En este sentido es fundamental la jurisprudencia coincidente tanto del CC como del CE, orientadas hacia tres ámbitos complementarios: la homogeización del dualismo inicial del artículo 34 de la Constitución; el establecimiento de reservas de ley en la Constitución externas a la enumeración del artículo 34 y, por último, posibilidad de que la ley intervenga en la regulación de materias consideradas de ámbito reglamentario.

Así, en primer lugar, la temprana interpretación doctrinal acerca de la dicotomía inicial del artículo 34 entre fijación de reglas y determinación de los principios generales ha sido rechazada por la jurisprudencia confluyente de CC y CE, que impone una lectura unitaria de sus disposiciones (Déc. núm. 59-1 DC, de 27 de noviembre de 1959) en beneficio de una interpretación acorde con la tradición constitucional republicana de la le (42).

Además de lo anterior, en la jurisprudencia citada se establece, en primer lugar, que el legislador ejerce su potestad legislativa en función de la importancia de la materia, quedando descartado, de este modo, el criterio del objeto material (Déc. CC de 27 de noviembre de 1959) (43).

(42) GICQUEL, JEAN: *Droit Constitutionnel...* op. cit., pág. 729.

(43) FAVOREU, LOUIS y PHILIP, LOÏC: *Grandes déc...*, op. cit., pág. 729. También GICQUEL, JEAN: op. cit., pág. 730.

Por otra parte, también por obra jurisprudencial, se amplió el ámbito de la reserva de ley en la Constitución. En efecto, el CC (Déc. 2 de julio de 1965), establece que «*Considérant que, d'après l'article 37 de la Constitution 'les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire' et que ce domaine est déterminé non seulement par l'article 34, mais aussi par d'autres dispositions de la Constitution*». Con esta interpretación el CC desvela la existencia en el texto constitucional de reservas de ley externas a la enumeración efectuada por el artículo 34 de la Constitución (44).

Sin embargo, no termina en este punto la labor del juez constitucional referente al ámbito de la ley y el reglamento en la Constitución. En efecto, la teoría de las reservas reglamentarias en la Constitución, posibilitadora de la existencia de reglamentos independientes en cuyo ámbito no puede intervenir la ley quedará prácticamente diluida a partir de la Decisión de 30 de julio de 1982: «*Considérent... qu'il apparaît ainsi que par les arts. 34 et 37.1, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi*». De estas consideraciones se deriva que no existe ámbito cuya regulación esté vedada al legislador. Este puede intervenir incluso en la regulación de las materias reservadas, en principio, al poder reglamentario del Ejecutivo (45). En efecto,

(44) Algunas, como el derecho electoral; prórroga del Estado de sitio, art. 35, o las colectividades locales, artículos 72 y 74 (Dec. de 2 de julio de 1965), no son más que concreciones del contenido del artículo 34. Más importantes parece, sin embargo, la determinación de la competencia del legislador en relación con las disposiciones del Preámbulo de la Constitución, que abrirá a éste un ámbito de actuación prácticamente infinito (Dec. de 16 de julio de 1971, libertad de asociación).

(45) En la nueva interpretación del sistema de fuentes constitucionales establecido, vendrán a desempeñar, asimismo, un importante papel, junto con la construcción jurisprudencial, las aportaciones doctrinales, destacando especialmente, FAVOREU, LOUIS: «*Les règlements autonomes, existent-ils?*», *Mélanges Georges Burdeau*, 1977, pág. 405 y sigs., cuestión contestada posteriormente por el mismo autor en «*Les règlements autonomes n'existent pas*», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 1987, pág. 871 y sigs. Asimismo

al determinar la competencia legislativa en función de la importancia de la materia y no de las específicas reservas enumeradas en el artículo 34 de la Constitución, el legislador pasa a ser competente para intervenir en la regulación de todos los ámbitos materiales, los cuales pasan a ser, en todo caso, compartidos con el poder reglamentario del Ejecutivo.

Esta breve explicación es necesaria puesto que de la mano de la reforma constitucional de 1993 parece resurgir, nuevamente, la cuestión de la distinción material entre ley y reglamento en la Constitución francesa. La referencia del artículo 88-4 a las materias de naturaleza legislativa precisa, imperativamente, de una interpretación acorde con la construcción jurisprudencial vigente respecto de ámbito de la ley y del reglamento en la Constitución.

Esta necesidad cobra aún mayor actualidad por cuanto el juez constitucional no se ocupó de precisar el significado de la expresión «*dispositions de nature législative*», aunque alude a ella repetidamente en sus Decisiones sobre las reformas reglamentarias que integran el mandato del artículo 88-4 (46).

podemos señalar en este sentido, como obra colectiva FAVOREU, LOUIS (dir.): *Le domaine de la loi et du règlement*, París: Económica-PUAM, 1982, y TREMEAU, JÉRÔME: *La réserve de loi*, Tesis doctoral, Aix-en-Provence, 1994. Asimismo entre la doctrina española que ya ha incorporado esta nueva interpretación del sistema de fuentes francés, cabe señalar BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA: *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Madrid: Civitas-Universidad Complutense, 1991, págs. 69-73.

(46) Decisiones núm. 92-314, de 17 de diciembre (Reglamento del Senado) y núm. 92-315, de 12 de enero de 1993 (Reglamento de la Asamblea Nacional). La omisión por parte del CC, en ambas decisiones de cualquier interpretación acerca del significado de relevantes para el sistema de fuentes. En efecto, en las disposiciones generales sobre la cuestión, establece, de forma expresa, el lugar que ocupan los reglamentos parlamentarios «*en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne*». Según el juez constitucional, la conformidad de aquéllos con la Constitución debe apreciarse tanto «*au regard de la Constitution elle-même que de lois organiques prévues par celle-ci, ainsi que des mesures législatives prises, en vertu du*

Respecto del significado de esta expresión, los profesores Avril y Gicquel entienden que de los trabajos preparatorios puede deducirse que el constituyente se quiso referir al conjunto de la legislación vigente, en el sentido amplio que le otorga el artículo 37, párrafo 2 de la Constitución. No era su intención, por tanto, la de restringirlo a las materias del artículo 34 de la Constitución, como se preveía en algunas enmiendas que fueron rechazadas (47). De acuerdo con la interpretación anterior, en nuestra opinión deberán regirse por el procedimiento del artículo 88-4 de la Constitución aquellas propuestas de actos comunitarios que, adoptando el criterio jurisprudencial de delimitación vertical de las materias objeto de reserva de ley y reglamento, deban ser adaptadas al sistema jurídico interno a través de una norma con rango de ley.

- c) La determinación de las propuestas comunitarias sujetas al artículo 88-4 como acto de libre apreciación gubernamental

El análisis sistemático de la normativa vigente nos conduce a afirmar que es el Gobierno el órgano legitimado para decidir libremente el procedimiento a través del cual puede materializarse en cada caso al examen parlamentario de las propuestas comunitarias (48). Ello se desprende de varios factores. En pri-

premier alinéa de l'article 92 de la Constitution pour la mise en place des institutions; qu'entre dans cette dernière catégorie l'ordonnance núm. 58-1100 du 17 novembre de 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires», así como las posteriores modificaciones de dicha ordenanza.

(47) AVRIL, PIERRE y GICQUEL, JEAN: «L'apport de la révision...», *Révue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 11, 1992, pág. 453.

(48) GAILLARD, MAURICE: «*Le retour des résolutions...*», *op. cit.*, pág. 726. Este autor afirma que «*Le SGG (secretaría general del Gobierno) est destinataire de leur avis (del Consejo de Estado y de los Ministerios afectados); c'est lui qui les communique aux présidents des Assemblées et qui entérinera le choix du Conseil D'Etat et des ministres en acceptant de transmettre ce qui, selon eux, est de nature réglementaire (...). Il pourrait aussi, par extraordinaire, transmettre des propositions dont la nature législative n'aurait pas été détectée par le Conseil d'Etat ou les ministres*».

mer lugar, la afirmación anterior emana del conjunto de prerrogativas que la Constitución atribuye al Gobierno, especialmente de la competencia para dirigir la política interna e internacional de la Nación (art. 20, párrafo 1 de la Constitución), y de las otorgadas por los artículos 31 y 41. Por otra parte, la libertad de determinación gubernamental se desprende, asimismo, de la ausencia de previsión por parte del constituyente de cualquier mecanismo externo de verificación del cumplimiento de dicha obligación por parte del Gobierno (49).

En efecto, al Gobierno le corresponde decidir sobre la naturaleza legal o reglamentaria de la propuesta comunitaria, de acuerdo con el sistema jurídico interno (arts. 40, párrafos 1 y 20, párrafo 1 de la Constitución). No obstante, en la circular del Primer Ministro reguladora del procedimiento de transmisión de los actos comunitarios (50) se prevé la consulta al *Conseil d'État* para que se pronuncie sobre la cuestión. Con todo, ello no implica vinculación jurídica del Gobierno, pues no le obliga a resentar a las Asambleas aquellos actos comunitarios en los cuales el *Conseil d'État* haya detectado un contenido de naturaleza legislativa de acuerdo con el ordenamiento interno. Antes al contrario, de las disposiciones de la circular antes mencionada se desprende que la Secretaría General del Gobierno (SGG) enviará a los presidentes de las Asambleas Parlamentarias aquellas propuestas de actos comunitarios contenedoras «à ses yeux» de disposiciones de tal naturaleza y que se publican en el *Journal Officiel*. Aunque hasta el momento presente no se ha observado ninguna omisión del Gobierno en la comunicación de dichos actos a las Cámaras, sí se ha constatado la conveniencia de instaurar algún mecanismo con el fin de evitar hipotéticos incumplimientos en el futuro. En

(49) En este sentido Vid. GAÏA, PATRICK: «Jurisprudence su Conseil Constitutionnel; contrôle du règlement des Assemblées parlementaires», *Révue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 13, 1993, pág. 136.

(50) Circular de 21 de abril de 1993, *JO, Lois et décrets*, de 22 de abril de 1993, pág. 6495, que modifica la anterior de 31 de julio de 1992, para adaptar el procedimiento a las exigencias del artículo 88-4 de la Constitución.

este sentido, el Comité consultivo para la reforma de la Constitución, presidido por el profesor Georges Vedel, incluye entre sus propuestas, presentadas el 15 de febrero de 1993, una relativa a la modificación del artículo 88-4 para precisar que el envío al Parlamento de las proposiciones de actos comunitarios de naturaleza legislativa debía tener lugar después del Dictamen del Consejo de Estado (51).

Sin embargo, a la espera de una futura modificación en este sentido, y ante la ausencia en la actualidad de cualquier instrumento para obligar al Gobierno al cumplimiento de todos los Dictámenes del Consejo de Estado, las Cámaras han instaurado diversos procedimientos de control de la actuación del Gobierno.

En efecto, el Senado ha previsto dicho mecanismo de control en el propio reglamento (art. 73 *bis*-2 RS). En este precepto se establece un procedimiento específico para aquellos supuestos en los que existan discrepancias en cuanto a la afección de la propuesta comunitaria a las materias objeto de reserva de ley. Se trata de solventar los problemas originados en aquellos supuestos en que la Delegación para las Comunidades Europeas, en ejercicio de su función de garante del cumplimiento del artículo 88-4 de la Constitución, constate que el Gobierno no ha depositado en la Mesa del Senado una propuesta de acto comunitario que contiene disposiciones de naturaleza legislativa. En estos casos, tanto la Delegación como cualquier Comisión Permanente están legitimadas para recurrir ante el presidente del Senado para que éste solicite al Gobierno la presentación de dicho acto comunitario (art. 73 *bis*-2 RS).

En la Asamblea Nacional también se han tomado medidas en este sentido, aunque sin incluirlas en el Reglamento. En efecto, esta Cámara las ha adoptado a través de una decisión de la *Conférence des Présidents* otorgando al Presidente de la

(51) VEDEL, GEORGES (pres.): «*Propositions pour une révision de la Constitution*», París: la documentation française, Col. des rapports officiels, 1993, pág. 135.

Cámara un amplio poder de apreciación para dirigirse, llegado el caso, al Gobierno exigiéndole el depósito de la propuesta controvertida. Vemos como en ambas Cámaras, Asamblea y Senado, son sus respectivos presidentes los sujetos legitimados para recurrir a este procedimiento. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre ellos, pues el Presidente del Senado únicamente puede ponerlo en práctica previa demanda de la Delegación o de una Comisión Permanente, mientras que el Presidente de la Asamblea Nacional está facultado para llevar a cabo dicha actuación con una absoluta libertad de apreciación.

Pese a los esfuerzos parlamentarios que se manifiestan en ambas regulaciones, su eficacia carece de efectos vinculantes para el Gobierno. Así, el CC ha interpretado el correspondiente precepto del Senado (interpretación que es claramente extensible a la Asamblea Nacional) en el sentido de que no genera para el Gobierno obligación alguna de envío a la Cámara de la propuesta de acto comunitario, si aquél entiende que no contiene disposiciones de naturaleza legislativa (Dec. núm. 92-315, DC, de 12 de enero de 1993).

Con esta decisión el CC viene a corroborar el principio de libre determinación por el Gobierno de las propuestas obligadas a seguir el procedimiento específico del artículo 88-4 de la Constitución y las que deben de regirse por la vía general del artículo 6 de la ordenanza núm. 1100-58, de 17 de noviembre de 1958).

IV.2. *Aspectos más significativos del procedimiento en ambas Cámaras*

- a) El inicio del Procedimiento. La presentación de la propuesta ante la Cámara

Una vez el Gobierno ha determinado la naturaleza legislativa de las disposiciones, el procedimiento parlamentario se ini-

cia con la presentación y depósito de la misma ante la Cámara (art. 151-1, párrafo 1 RAN). En el Senado la regulación es todavía más concreta al establecerse que se presentará el proyecto ante la mesa de la Cámara (art. 73 *bis*, párrafo 1 RS). Vemos, por tanto, cómo el Gobierno se dirige específicamente a cada una de las Cámaras, no a la delegación para las Comunidades Europeas, ni tampoco a ninguna de las Comisiones permanentes que pudieran ser competentes por razón de la materia.

La afirmación anterior parece despejar algunos problemas de ámbito temporal planteados al hilo de las disposiciones del artículo 88-4, segundo párrafo de la Constitución. Es oportuno aquí recordar el contenido de dicho párrafo:

«Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon les modalités déterminées par le règlement de chaque Assemblée».

El precepto reproducido contempla la posibilidad de que las resoluciones pueden ser votadas fuera del período de sesiones. No obstante, en ningún caso puede extenderse a este período temporal la presentación por el Gobierno de la propuesta de acto comunitario. Las razones son varias: en primer lugar por cuanto el texto constitucional nada dice al respecto; en segundo lugar porque, según hemos visto, la propuesta debe depositarse en la mesa de la Cámara, órgano de funcionamiento temporal, durante los períodos de sesiones (52), y cuya dinámica se caracteriza por la renovación anual de sus miembros en la sesión de Primavera, con la única excepción del Presidente (art. 10 RAN). De acuerdo con lo anterior, y ante la ausencia en las Cámaras del Parlamento francés de

(52) El sistema constitucional francés establece dos períodos de sesiones estrictamente preestablecidos. Uno, llamado de otoño o presupuestario, que se inicia el dos de octubre y dura ochenta días, y otro conocido como de primavera, que se inicia el dos de abril y finaliza noventa días más tarde (art. 28 de la Constitución, en su redacción establecida por la Ley constitucional de 30 de diciembre de 1963).

cualquier órgano semejante a nuestra Diputación Permanente, que las dote de continuidad durante los meses de vacaciones parlamentarias, vemos como el ámbito temporal de presentación de propuestas por el Gobierno se halla estrictamente circunscrito a los períodos de sesiones parlamentarias.

Cuestión distinta es la de votación de la resolución a que puede dar lugar la intervención parlamentaria, pues el artículo 88-4 permite que tenga lugar fuera del período de sesiones. Esta posibilidad se encuentra directamente relacionada con el debate actualmente existente en Francia sobre la necesidad de alargar los períodos de sesiones, considerados excesivamente cortos para las necesidades de los trabajos parlamentarios. En este sentido, existen algunas propuestas referentes a la conveniencia de sustituir los dos períodos actuales, de tres meses cada uno, por uno único de nueve meses (53).

La posibilidad de adoptar resoluciones fuera del período de sesiones no suscita en principio ningún problema procedimental. Sobre este extremo el CC en su Decisión núm. 81-130, de 30 de octubre de 1981, estableció el principio según el cual: «*Si le Parlement ne peut exercer son pouvoir de décision qu'au cours des sessions ordinaires ou extraordinaires, aucune disposition de la Constitution ne fait obstacle à ce que les travaux d'une Commission mixte paritaire soient accomplis en dehors des sessions*». Ello implica, a nuestro juicio, que si las Comisiones Mixtas paritarias pueden funcionar en períodos de vacaciones parlamentarias, también las Comisiones Permanentes están legitimadas para desarrollar sus trabajos fuera del período de sesiones.

Si bien, como vemos, dicha posibilidad no implica ningún problema jurídico, los inconvenientes pueden surgir más bien a nivel político o de oportunidad, pues indudablemente existirán en el futuro textos comunitarios importantes, a los que resulta conveniente reservar una resolución parlamentaria de mayor envergadura que la producida en las Comisiones Permanen-

(53) Vid. VEDEL, GEORGES (dir.): *Propositions... op. cit.*, pág. 60.

tes (54). La solución actual a estos problemas parece ser la de reunir al Parlamento en sesión extraordinaria. Sin embargo, esta circunstancia reviste cierta complejidad, puesto que tiene lugar a solicitud del Primer Ministro, o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional (55), con un orden del día determinado (art. 29 de la Constitución) y por Decreto del Presidente de la República (art. 3 de la Constitución).

b) El problema de los plazos

En los textos reglamentarios no encontramos disposición alguna respecto al momento en que se inicia el cómputo de los plazos para la votación de resoluciones. Por ello debemos considerar, en primer lugar, que el período del cual dispone la Cámara para pronunciarse a través de la Resolución se inicia con la presentación de los actos comunitarios de naturaleza legislativa ante la Mesa del Senado, para que sean impresas y distribuidas a continuación (art. 73 *bis*-1 RS) (56).

Sin embargo, en el proyecto de reglamento se añadía una frase a dicho párrafo, suprimida posteriormente al considerarla inconstitucional el CC. Dicha frase permitía al Gobierno que en el mismo momento de su presentación solicitase al Senado que el examen de la propuesta, y el eventual pronunciamiento sobre la misma, tuviera lugar en el término máximo de un mes.

Respecto del extremo anterior, el CC, recordando el significado general de los artículos 20, 31 y 48 de la Constitución, es-

(54) En este sentido, Vid. GAILLARD, MAURICE: «Le retour des résolutions...», *op. cit.*, pág. 736.

(55) Los senadores quedan expresamente excluidos de tal función.

(56) Lo cual ratifica la afirmación anteriormente realizada en la que se defiende que, en lo que concierne a las propuestas comunitarias de naturaleza legislativa, es la Cámara, y no un órgano interno de la misma como las delegaciones, la destinataria de las informaciones del Gobierno. Dichas previsiones constituyen, pues, una garantía de acceso a la información en condiciones de igualdad de todos los parlamentarios, senadores en este caso.

tablece que el Gobierno tiene el derecho de solicitar la opinión de la Asamblea sobre una propuesta de acto comunitario regulada por el artículo 88-4 en un plazo que, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de Francia, puede ser, en algunos casos, inferior a un mes. Todo lo anterior implica la inconstitucionalidad de la disposición reglamentaria comentada, que imponía en todos los casos, y sin motivación alguna relacionada con la urgencia del caso, el plazo de un mes. Se declara, por tanto, la inconstitucionalidad debido a dos causas complementarias. En primer lugar, porque la disposición reglamentaria permitía establecer el período de un mes sin ningún tipo de motivación justificadora de dicho plazo de resolución. Su adopción quedaba tan sólo a merced de la libre decisión del ejecutivo. En segundo lugar, además, porque en ocasiones el Gobierno, en atención al calendario de adopción de decisiones en el seno de la Comunidad, puede necesitar que la resolución parlamentaria tenga lugar incluso en un período inferior a un mes. La solución ensayada por el reglamento hubiera implicado poco realismo o, en todo caso, ignorancia de los mecanismos de negociación comunitaria. Estos imponen en ocasiones a los Gobiernos plazos de decisión extremadamente cortos (57). Con todo, los calendarios de las negociaciones comunitarias no deben, en ningún caso, llegar a anular los procedimientos que pretenden avanzar en el otorgamiento de mayor cobertura democrática a los actos adoptados en el marco de las mismas.

El artículo 73 *bis* RS aquí comentado establece, asimismo, otros plazos que afectan a la conversión de la propuesta de resolución de la Comisión en resolución definitiva. Para que ello tenga lugar se aplican alternativamente dos períodos distintos. La propuesta de resolución de la Comisión competente se convierte en resolución del Senado si, transcurridos diez días desde su distribución, no se ha solicitado su examen en sesión plenaria. En caso de que dicho examen haya sido solicitado, se convertirá en resolución del Senado si la *Conférence des Prési-*

(57) Vid. GAÏA, PATRICK: «Contrôle du règlement...» *op. cit.*, pág. 135.

dents no propone, o el Senado no decide, su inscripción en el orden del día (art. 73 *bis*, párrafos 8 y 10 RS). Respecto de estos plazos, el CC (Déc. núm. 92-315) establece que no pueden impedir al Gobierno «*pendant les périodes de session décider l'inscription à l'ordre du jour prioritaire su Sénat d'une proposition de résolution par application des prérogatives qu'il tient de la Constitution; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution; que s'agissant des autres périodes, toute interprétation visant à permettre au Sénat de tenir séance contreviendrait aux dispositions de la Constitution relatives au régime des sessions et à la fixation de l'ordre du jour*».

El juez constitucional recuerda aquí las clásicas prerrogativas gubernamentales respecto a la fijación del orden del día prioritario (art. 48 de la Constitución) y reitera, en una interpretación claramente restrictiva, que dichos plazos sólo son aplicables durante el período de sesiones. De esta forma, probablemente pretende evitar toda interpretación tendente a admitir la posibilidad de prolongar el período de sesiones parlamentarias. Sin embargo, estas cautelas plantean problemas de mayor calado al dejar en suspenso el régimen jurídico aplicable a las resoluciones adoptadas fuera del período de sesiones por las Comisiones Permanentes. Por otra parte, el Reglamento del Senado tampoco ha establecido ninguna disposición explícita en este sentido. En un intento de solventar esta laguna, cabe extender al período de intersesiones parlamentarias el cómputo de los plazos que el CC ha precisado para los períodos de sesiones (58).

c) Las reglas jurídicas aplicables a las resoluciones

El tercer párrafo del artículo 73 *bis* RS establece que las propuestas de resolución, depositadas en el marco del artículo 88-4 de la Constitución, se someten a las mismas reglas que las

(58) En este sentido se pronuncia asimismo GAÏA, PATRICK: «Jurisprudence...», *op. cit.*, pág. 139.

previstas por el reglamento para las demás propuestas de resolución, bajo reserva de las reglas específicas formuladas en este mismo artículo.

En idéntico sentido se pronuncia el artículo 151-1, párrafo 2 RAN, aunque en el párrafo siguiente introduce una particularidad, cual es la de precisar que dichas propuestas de resolución deberán contener la referencia de los actos comunitarios sometidos a la Asamblea sobre los que aquéllas se fundamentan (59). A propósito de dicha precisión reglamentaria, encuadrable dentro de la preocupación por garantizar la observancia de los principios fundamentales del parlamentarismo racionalizado (60), el juez constitucional considera que tiene como finalidad eludir que la propuesta de resolución se refiera a otro objeto distinto del concreto acto comunitario sometido a la Asamblea y evitando, por ejemplo, que por esta vía pudiera ponerse en juego la responsabilidad gubernamental (Dec. CC núm. 92-314).

Puede observarse como, al margen de la particularidad del RAN que acabamos de comentar, el procedimiento de adopción de las resoluciones relativas al artículo 88-4 de la Constitución es esencialmente idéntico tanto en el Senado como en la Asamblea Nacional, efectuando una remisión al procedimiento general previsto en cada Cámara para la adopción de resoluciones. En éstas viene a aplicarse el procedimiento relativo a la presentación de proposiciones de ley. Sin embargo, dicha remisión no debe aplicarse de forma automática, pues aunque respecto de los dos párrafos en concreto el CC nada haya objetado a su perfecta constitucionalidad, deben considerarse aplicables a este supuesto las disposiciones de principio dictadas por aquél en sus dos Decisiones, en relación a su contenido, a sus límites y al ejercicio del derecho de enmienda.

(59) Concretamente, dicho párrafo establece: «*Ces propositions de résolution contiennent le visa des propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée sur lesquelles elles s'appuient*».

(60) Vid. en este sentido, GAÍA, PATRICK: «Jurisprudence...» *op. cit.*, pág. 139.

En cuanto al contenido de las resoluciones tan sólo es conveniente recordar que éstas consisten en la emisión de un *avis* (Consid. núm. 6, Dec. núm. 92-314, y Consid. núm. 6 Déc. núm. 91-315), no vinculante, por tanto, para el Ejecutivo.

En lo concerniente a los límites de dichas resoluciones debe señalarse que éstos residen en el ejercicio por el Gobierno de sus prerrogativas constitucionales (Consid. núm. 7 Dec. núm. 92-314). Ello debe interpretarse como la posibilidad de que el Gobierno, en aplicación de los artículos 20 y 31 de la Constitución, pueda intervenir en el Parlamento cuantas veces desee, incluyendo, por tanto, su presencia en la discusión de dichas resoluciones en tantas ocasiones como considere oportuno. Además la decisión sobre el RAN añade que las resoluciones relativas al artículo 88-4 tampoco pueden conducir a la exigencia de la responsabilidad gubernamental, regulada exclusivamente por los artículos 49 y 50 de la Constitución.

Por último, tan sólo comentaremos brevemente una disposición relativa al desarrollo del procedimiento (Dec. núm. 92-314, RAN, pero extensible asimismo al RS). Esta plantea el problema siguiente: tras establecer el CC la posibilidad de presentar enmiendas durante el procedimiento, parece dejar a éstas huecos de contenido, al precisar que, en todo caso, el ejercicio del derecho de enmienda concierne en exclusiva a la elaboración de proyectos o proposiciones de ley (art. 44 de la Constitución). Aquí el juez constitucional realiza una interpretación restrictiva del derecho de enmienda, en el sentido de no resultar extensibles las particularidades del procedimiento legislativo a las resoluciones sobre actos comunitarios. Ello plantea una asimetría respecto de lo sucedido a la hora de garantizar las prerrogativas del Ejecutivo, en las que sí se consideraban aplicables las disposiciones constitucionales en este sentido. El significado que debe darse a esta disposición es el de permitir que se presenten enmiendas a la propuesta de resolución parlamentaria, aunque éstas no podrán imponer, en ningún caso, la modificación del texto de la propuesta de acto comunitario sometido a cada Cámara.

Una vez examinadas estas particularidades procedimentales, podemos concluir que el procedimiento establecido en el artículo 88-4 de la Constitución, y concretado en los reglamentos parlamentarios, se enmarca dentro de las exigencias de una mayor implicación de los parlamentos nacionales en la elaboración del derecho comunitario. Ello esencialmente responde a la necesidad de una mayor vigencia del principio democrático en el ámbito de la creación del derecho comunitario. La importancia cualitativa de esta participación se halla directamente vinculada a la actual carencia de protagonismo decisorio del Parlamento Europeo en el proceso de adopción de decisiones en el seno de la Unión Europea.

Con esta voluntad de satisfacer unas mínimas exigencias democráticas el procedimiento establecido en el sistema constitucional francés no puede situarse, en nuestra opinión, dentro de ninguna de las clásicas funciones parlamentarias, sino que toma elementos de todas ellas. En primer lugar, el objeto sobre el cual están llamadas las Cámaras a pronunciarse es de carácter normativo, pero no por ello el procedimiento es el legislativo, puesto que las Cámaras no tienen en el mismo ninguna capacidad decisoria. En otras palabras, no pueden introducir modificaciones como sucede a través del derecho de enmienda, característica esencial del procedimiento legislativo. Por este motivo, podría identificarse esta función con la consultiva, aunque ello equivaldría a ignorar la naturaleza misma de la institución parlamentaria, como institución central del estado.

En definitiva, la intervención parlamentaria que se instrumenta a partir del artículo 88-4 de la Constitución se aproximaría, en nuestra opinión, a la de orientación política, de *indirizzo* al Ejecutivo, sin posibilidad jurídica de vincular a éste, pero con una innegable influencia política. Su relevancia futura se halla estrechamente vinculada a la resonancia pública que se conceda a los debates producidos con ocasión de la adopción de dichas resoluciones.