

¿La revalorización de los parlamentos?*

Introducción general

Los que se interesan acerca del tema saben que la cuestión del ocaso del Parlamento en Francia es tan antigua como su existencia. Desde luego, ocaso en la Quinta República en comparación con la Cuarta, pero también ocaso en la Cuarta en comparación con la Tercera, y ocaso en la Tercera en comparación, si no con la Monarquía de Julio, con la Asamblea Nacional de la Revolución, como si se necesitara reencontrar el modelo insuperable en el que los representantes del pueblo no solo hacían la ley, sino que la ejecutaban mediante sus comités.

Es verdad que el eje rector de la Constitución de 1958, que dio la luz a la Quinta República, es reforzar el Ejecutivo y limitar el papel del Parlamento en nombre de la búsqueda de estabilidad política, como aparece en los artículos 34, 37, 40, 49, en la creación del Consejo Constitucional, etcétera.

Por ello, se afirma con frecuencia que actualmente “no sirve de nada”. Basta con leer el periódico *Le Monde* de hace 40 años para ver un resumen de las intervenciones relevantes de los legisladores, ahora

* Publicado en *La revalorisation des Parlements?*, J. Massot ed., Société de législation comparée, 2010, pp. 17-25.

¿La revalorización de los parlamentos?

nada fuera de los incidentes. Lo mismo en cuanto a la presentación de la decisión política, cuando el presidente de la República propone una medida, el título en la prensa escrita es “una ley va a”, como si fuera ya votada y ratificada por el Consejo Constitucional; no importa tampoco que los decretos de aplicación no sean publicados, la ley se considera modificada y el problema resuelto.

Además, la percepción del Parlamento por los franceses es contradictoria, reconoce que su importancia es débil, ya que no hace las leyes o nunca revoca al gobierno. Pero creen que el Parlamento en Inglaterra tiene un papel más grande, cuando revocó solo dos veces el gobierno en un siglo y tiene menos la iniciativa de la ley que en Francia, desde finales del siglo XIX, como lo nota Bagehot en 1865.

Por supuesto, la temática del ocaso es paralela a la del Renacimiento, que descansa en Francia acerca de la teoría del doble obstáculo: el obstáculo jurídico, es decir, las disposiciones de la Constitución de 1958, y el obstáculo político, es decir, el hecho mayoritario desde 1962. Conclusión lógica, como resiste el obstáculo político, siempre hubo una mayoría desde 1962, revitalizar el Parlamento consiste en romper el obstáculo jurídico, es justamente la idea del dictamen Balladur y la reforma constitucional que inició en el verano de 2008.

Por tanto, ¿en qué consiste la revalorización? Para responder se necesita identificar las funciones del Parlamento y saber si en cada una de ellas la tendencia es similar. Para mí, tiene tres funciones: la legislación, el control y la creación/legitimización de la autoridad gubernamental. Del éxito de esta última proviene el ocaso de la otras dos y, por lo tanto, el discurso acerca de su revalorización. Veamos entonces las tres, una tras otra.

I. La función de legitimización/creación de la autoridad gubernamental

Aunque estos dos puntos están vinculados, pueden distinguirse para facilitar el análisis en términos de temporalidad, la creación y la conservación.

A. La creación

¿Por qué un partido forma el gobierno y hace de su jefe el primer ministro? Porque tiene una mayoría por lo menos relativa en el Parlamento para gobernar, solo o en una coalición, o sea, el Parlamento es el lugar de ratificación de los resultados de las elecciones legislativas, por medio del número de escaños y no de votos, ya que la mayoría absoluta no se obtiene más que en las urnas.

Propongo el resultado de un análisis estadístico no detallado acerca de las 4 últimas elecciones en los 15 primeros países integrantes de la Unión Europea que dieron lugar a 60 gobiernos (datos actualizados hasta finales de 2008):

- El primer partido dirige el gobierno en 57 casos, es decir, en 95% de estos países.
- El líder del primer partido es el primer ministro en 54 casos, o sea, en 90% (las tres excepciones precedentes y 3 casos franceses en los cuales el primer ministro no es el líder).
- Durante las elecciones parlamentarias hay una alternativa clara entre 2 partidos en 53 casos, esto es, en 88.3% (entre estas excepciones, cuatro en Luxemburgo, en el que la alternativa consiste en saber quién será el aliado del Partido Cristiano Social).
- Hay 2 candidatos para primer ministro en 49 casos, o sea, en 81.7% (a excepción de Francia y Luxemburgo, así como otros casos particulares).

Así, la elección parlamentaria sirve sobre todo para designar al gobierno, como lo señala mi artículo *L'élection du Premier Ministre et la théorie du régime parlementaire* (Daloz 2001). Desde entonces, se ha confirmado esta realidad, y para demostrarlo basta mencionar el cartel electoral de la CDU que vi en Berlín durante las elecciones alemanas, en septiembre de 2009, "Wir wählen die Kanzlerin" (votamos para elegir a la canciller), lo que muestra que los parlamentarios actúan como los grandes electores estadounidenses, y de su número depende la designación del jefe de Estado, con un riesgo débil pero real de inversión entre candidato electo y candidato que haya recibido el número total

¿La revalorización de los parlamentos?

de votos más grande, como en Estados Unidos de América en 2000 y Reino Unido en 1951 y 1974, en los que se evocó también esta hipótesis para 2010.

B. La conservación

La única diferencia con los grandes electores estadounidenses es que los diputados de los regímenes parlamentarios no desaparecen, y que la función electoral, como decía Bagehot, sigue firme. De los 60 gobiernos mencionados, más de 50 se mantienen durante toda la legislación, los demás conocen cambios accidentales o políticos: un primer ministro es nombrado presidente de la Comisión Europea, o como en Francia, el resultado de la elección presidencial desemboca en un cambio de mayoría. No hay más censura de los gobiernos, excepto en Italia con los gobiernos de Prodi 1 y 2, o en los Países Bajos con la ruptura de la coalición gubernamental, la cual condujo a organizar nuevas elecciones, es decir, el Parlamento se debe cambiar, ya que se descalificó por no apoyar al gobierno.

Regreso a Bagehot, quien dijo todo eso sin éxito en Francia hace mucho tiempo: “El Parlamento me mantuvo en el poder y es lo mejor que podía hacer”. Fue la respuesta que aconsejaba a un primer ministro, a quien se le reclamaba contra la poca influencia del Parlamento. Se generalizó esta aserción y el primer ministro demuestra este apoyo de vez en cuando al solicitar, en temporada de tensión política, un voto de confianza; este apoyo sirve solo para reforzar la legitimidad del gobierno, ya que la autoridad proviene de esta demostración de la mayoría.

Esta solidaridad estructural entre gobierno y mayoría tiene efectos en las otras dos funciones. En el último capítulo de su libro, al hacer referencia a los partidos políticos, Maurice Duverger escribía desde 1951: “Las nociones de gabinete ministerial, cuestión de confianza y responsabilidad política no significan lo mismo en el *two party system* y el multipartidismo”. Esta propuesta puede generalizarse tanto de la función de legislación como de la de control.

II. La función de legislación

Seguimos viviendo en la teoría de la separación de los poderes dos siglos y medio después de su formulación, aunque sabemos que el santuario está vacío, según la expresión de Carlos Pimentel. ¿Todavía es cierto que el Poder Legislativo legisla y el Ejecutivo ejecuta? Debe distinguirse entre hacer la ley y redactarla, que no es lo mismo.

A. Hacer la ley

Lo esencial es la iniciativa. Hoy, en la mayoría de los parlamentos del mundo la iniciativa de la ley es en poca proporción de origen parlamentaria y no es nuevo, desde 1899, pues es difícil caracterizar en aquella época un ocaso del Parlamento. Adhémar Esmein, principal fundador del derecho constitucional republicano, escribía en su tesis:

bajo el gobierno parlamentario, es deseable y lógico que la iniciativa parlamentaria sea ejercida discretamente por los miembros del gobierno que pertenecen a la mayoría. La propuesta de las medidas importantes debe ser reservada a los ministros. Es la mayoría que las propondrá a través de ellos, pero con orden y disciplina, o sea, en las mejores condiciones (*Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2.^a ed., p. 97).

En cuanto a la minoría, no hay caso que proponga leyes, ya que en un régimen representativo la única voluntad legítima es la de la mayoría. Por lo tanto, dudo mucho de los resultados esperados de la protección otorgada a las iniciativas de la oposición parlamentaria, inscrita en la reforma constitucional de 2008 que no tiene lógica verdadera, sino que sirve de mensaje político. Unos dicen que permite el debate, desde luego, pero es un desvío del proceso que consiste en hacer creer que pueden votarse estas leyes, cuando no es posible en realidad, por lo que mejor deben favorecerse los debates y la interpelación de la mayoría.

B. Escribir la ley

Este tema es diferente del otro. Solía decirse hasta la reforma de 2008 que en la Quinta República el gobierno hace la ley con dos reservas: su

¿La revalorización de los parlamentos?

aceptabilidad jurídica, a cargo del Consejo de Estado, y su aceptabilidad política, a cargo del Parlamento.

Puede afirmarse que el papel legislativo del Parlamento encontró un refugio en las enmiendas, pero el gobierno tiene muchas herramientas para oponerse a ellas, no solo en Francia. Por lo tanto, creo que la reforma más importante de 2008 es el cambio completo de la lógica del artículo 42 de la Constitución y de la excepción francesa: el texto discutido ahora en sesiones públicas es el de la comisión responsable (excepto las leyes relativas a reformas constitucionales, las leyes presupuestales y de financiamiento del seguro social), sin embargo, esta modificación plantea dos problemas:

- La presencia del gobierno en las comisiones, aunque genera oposiciones, sobre todo en el Senado; sin embargo, me parece indispensable para que defienda su texto y lo negocie con su mayoría. Dicho eso, me parece un progreso que los parlamentarios escriban la ley y no el asesor técnico del ministro, lo que permite el plazo de seis semanas entre su entrega y su examen en sesión pública.
- La discusión en sesión pública, durante la cual el gobierno tiene muchas armas para oponerse a las enmiendas propuestas; no obstante, ahora con la nueva lógica, el problema consiste para él en restablecer su texto original, y es más difícil, ya que puede que la mayoría se independice del gobierno.

Para terminar, señalaré otro elemento, propio de Francia, que es la importancia creciente de las ordenanzas que establece el artículo 38. Hay años durante los cuales hay más ordenanzas que leyes, con el apoyo de una jurisprudencia muy permisiva por parte del Consejo de Estado y del Consejo Constitucional, como traté de enseñarlo en mi contribución en los *Mélanges rassemblés en l'honneur d'Yves Jégouzo* (Daloz 2009), al subrayar que quedaba poco de las condiciones dispuestas en el texto del artículo 38. Puede destacarse ahí un fuerte potencial de revalorización del papel del Parlamento en la confección de la ley, aún más con la adjunción de los estudios de impacto de las leyes. Para ello, se necesita que los parlamentarios ejerzan esta competencia, como fue el caso para la LOLF.

¿Ahora qué podemos decir acerca del control?

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

III. La función de control

Si se advierte de nuevo la existencia de un pacto fuerte de solidaridad entre el gobierno y su mayoría, ello lleva a pensar que se requiere por parte del Parlamento un ejercicio aparentemente contradictorio: apoyar y controlar. De hecho, no hay incompatibilidad si se hace una distinción clara entre controlar y cuestionar la responsabilidad del gobierno, por ello, distingo tres funciones y no dos.

¿Qué significa controlar? Significa obligar al gobierno a dar explicaciones permanentemente y destacar las disfunciones con el fin no de reemplazarlo inmediatamente, sino de preparar la próxima elección.

A. La explicación permanente

Desde 1995, con la creación de la sesión única se mejoró la situación. Tiene defectos, pero ahora no hay trimestre sin intervención parlamentaria del gobierno. No se subrayó suficientemente el hecho de que la sesión única ahora consiste de 120 días de sesión (límite establecido por los parlamentarios mismos), en lugar de los 170 días —teóricos, es cierto— de la fórmula anterior.

A ello, se añade desde 2008 la modificación de las reglas para establecer el orden del día; ahora el gobierno tiene la prioridad solo dos semanas al mes (artículo 48), con una semana para el control y la evaluación, así como una sesión al mes para la oposición. Además, se amplió el proceso de las cuestiones del gobierno a las sesiones extraordinarias.

Todo ello es positivo, pero dudo que tenga efectos, ya que pocos elementos de las sesiones se retoman en los medios de comunicación o en el debate político nacional, lo que nos lleva a otra problemática acerca de la competencia contemporánea entre los medios de representación y los medios de comunicación.

B. Las disfunciones

Es en esta materia que el Parlamento puede actuar de la manera más útil: señalar los fracasos de la acción gubernamental por medio del debate y, aún más, por medio de las comisiones investigadoras.

¿La revalorización de los parlamentos?

Hubo también muchos avances en el tema estos últimos años. Ins-tituyó Laurent Fabius, cuando era presidente de la Asamblea Nacio-nal (1988 a 1992), el derecho para cada grupo parlamentario, de la mayoría o de la oposición, a una comisión investigadora cada año. Esto ha funcionado más o menos, sin embargo, se retomó en la refor-ma de 2008, en el artículo 51-2, conforme a sus misiones de control y evaluación, definidas en el artículo 24. Cabe destacar que pocas de ellas tuvieron un impacto fuerte, ya que la mayoría parlamentaria parece reticente. Del caso de las encuestas contratadas, incluso por la presidencia, no estoy seguro que la comisión investigadora, solici-tada por la oposición acerca del tema, sea inconstitucional, razón por la cual fue rechazada.

Por lo tanto, creo que todavía se necesitan esfuerzos, pero todo depende de la voluntad de los parlamentarios para utilizar sus com-petencias. Podemos realmente dudar de ello hasta plantear otras cuestiones, como el desempeño de varios mandatos electorales si-multáneamente, y aunque esta situación se encuentra denunciada, no ha habido ningún avance desde 1985. En este mismo sentido, puede considerarse que la creación del nuevo consejero territorial¹ solo va a reforzar esta realidad, ya que una misma persona podrá desempe-ñarse, al mismo tiempo, como parlamentario, consejero regional y consejero departamental.

Regresando a la función de control, ¿podemos ir más allá? Sin duda me parece que la interpelación individual de un miembro del gobierno puede ser una idea a desarrollar para evitar pasar tan fácilmente de una responsabilidad política a una responsabilidad penal. Desde luego, se necesitarían precauciones para no fragilizar la estabilidad guber-namental, un logro de nuestras instituciones actuales, aunque menos fuertes de lo que creemos, por ejemplo, tuvimos 18 primeros minis-tros desde 1958, es decir, un promedio inferior a 3 años en el cargo, contra 13 en Reino Unido desde 1945 (5 años de promedio) y 8 en Alemania, desde 1949 (o sea 7.5 años de promedio).

¹ Nota del traductor: la tentativa de reunir las dos asambleas locales (departamento y región) fue abandonada por el presidente Hollande, quien modificó la ley votada.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Dicho eso, ello nos llevaría de nuevo a plantear otras cuestiones, como la relación existente entre el presidente y el primer ministro. Pero no es el tema de hoy. Con eso, pues, consciente de haber hablado de manera muy general, se concluye mi introducción, ella también general, tal y como me lo pidieron.