

El nuevo régimen de suplencias parlamentarias del art. 25 de la Constitución francesa tras la reforma de 2008

Rosa María Fernández Riveira

Profesora Contratada-doctora Dpto. Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN II.—UNA REFORMA EN EL MARCO DE LA RECUPERACIÓN DEL ROL DEL PARLAMENTO.—III. PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INCOMPATIBILIDAD EN EL CÚMULO DE MANDATOS, MARCO TEÓRICO DEL SISTEMA DE SUPLENCIAS.—IV. EL RÉGIMEN DE «SUPLENCIAS» DEL ARTÍCULO 25 DE LA CF: LA DECISIÓN 572-2008 DE 8 DE ENERO DE 2009.—V. ÚLTIMAS REFLEXIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El 23 de julio de 2008, el Presidente de la República francesa Nicolas Sarkozy promulga el proyecto de ley de revisión de la Constitución (Ley n.º. 2008-724¹). Tal proyecto denominado: «De la modernización de las Instituciones de la V República» se basó principalmente en los trabajos de Comité Balladur creado por Decreto 1108 de 17 de julio de 2007².

La envergadura de la referida reforma ha significado, entre otras cosas, un sinfín de comentarios, opiniones, análisis políticos y jurídicos de la propia doctrina francesa y de los colegas de otros países. Así dirá, entre otros, Lascombe: «*la V République se meurt, la V République est mort...*»³ y Federico Fabbrini escribe: «*Kelsen en París... , la introducción de un posteriori de revisión constitucional de la legislación*»⁴. Resultan

1 Loi constitutionnelle n.º.2008-724 du 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la Ve République (Journal Officiel núm. 171, de 24 de julio, pp. 11890 y ss.).

2 La composición del Comité: Edouard Balladur (Presidente), Jack Lang (Vicepresidente), Pierre Mazeaud (Vicepresidente), Denys De Béchillon, Jean-Louis Boursanges, Guy Carcassonne, Jean-laude Casanova, Dominique Chagnollaud, Olivier Duhamel, Luc Ferry, Anne Levede, Bertrand Mathieu y Olivier Schrameck. <<http://www.comite-constitutionnel.fr>>

3 Lascombe M., «*La V République se meurt, la V République est morte*», in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs*, Paris, Monchrestien, 2008, pp., 292 y ss.

4 Fabbrini F., «*Kelsen en París: la Reforma Constitucional de Francia y la introducción de un Posteriori de Revisión Constitucional de la legislación*» en *German Law Journal*, n.º 10 (1 de octubre de 2008).

además necesarias y muy interesantes, las reflexiones que se han escrito también con carácter general acerca de la valoración y oportunidad de la reforma. Una reforma que resulta obvio decirlo, es única entre todas las anteriores acometidas⁵. Una reforma que como señalaba Sánchez Navarro, necesitará de tiempo para irse completando y de importantes reformas legales para poder ejecutarse⁶. Una reforma que a juicio de Pierre Bon ha reescrito el cuarenta por ciento de las disposiciones de la Ley Fundamental francesa y que presenta tres pilares: contrapesos a la constante primacía del Presidente de la República, retorno relativo del Parlamento sobre el escenario político y aparición inesperada de una verdadera justicia constitucional⁷.

II. UNA REFORMA EN EL MARCO DE LA RECUPERACIÓN DEL ROL DEL PARLAMENTO

Pero acotando nuestras reflexiones tal como se desprende de la especificación del título, el objetivo de estas líneas es estudiar la nueva redacción del art. 25 de la Constitución. El Título IV *Del Parlamento* de la vigente Constitución francesa, tras la reforma de 2008, señala en su artículo 25: «Una ley orgánica fijará la duración de los poderes de cada Cámara, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad.

También fijará el modo de elección de las personas llamadas a cubrir las vacantes de diputados y de senadores hasta la renovación parcial o total de la Cámara a la que pertenecían *o su sustitución temporal en caso de aceptación por su parte de funciones gubernamentales. Una Comisión independiente, cuya composición y normas de organización y funcionamiento serán fijadas por ley, se pronunciará mediante anuncio público sobre los proyectos de texto y las proposiciones de ley que delimiten las circunscripciones para la elección de los diputados o que modifiquen el reparto de los escaños de diputados o senadores.*»⁸ (Tan sólo lo que aparece en cursiva resulta ser fruto de la reforma de 2008.)

5 Volpi M., «La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008» in *Revista di Diritto Pubblico ed Comparato*, Fasciolo 2008-4; El autor señala que el recurso frecuente a la revisión constitucional puede ser explicado a la luz tanto de una tradición teórica tendente a identificar poder constituyente y poder de revisión, (el cual se resiste a ser circunscrito por los mismos límites provenientes de teorías aplicables a otros ordenamientos constitucionales), como a la luz de una práctica que deja ver la frecuente alternancia tanto de momentos de ruptura constitucional como de simple y llana «manutenzione» de la Constitución vigente. <<http://www.comite-constitutionnel.fr>>; Ver también Verpeaux M., «La révision constitutionnelle à l'arraché» en *Revisión de la Constitución: la V.a République renovée? À propos de la loi constitutionnelle du 23 de juillet 2008 de modernisation des institutions de la V.a République*, *La Semaine JURIDIQUE*, Edition générale, 30 juillet 2008, hebdomadaire n.º 31-35, pp. 170 y ss.

6 Sánchez Navarro, A., «Actualidad política y constitucional francesa (2007-2008): ¿Hacia la V República Bis?, en *Teoría y Realidad constitucional*, n.º 22, 2008, pp. 453-472.

7 Bon P., «La Constitución de la V República cumple cincuenta años» en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 85, CEPC, Madrid 2009, pp. 45-81.

8 Lo que establece el artículo 25 de la Constitución Francesa de 1958 en su vigente y última redacción relativo al carácter temporal de la sustitución de los diputados y senadores que aceptan funcio-

Uno de los ejes estructurales de la reforma de 2008 es la revalorización del rol del Parlamento, en el ánimo de paliar los efectos del parlamentarismo racionalizado de 1958 que poco a poco fue contribuyendo a la preeminencia de un ejecutivo demasiado fuerte⁹. Es por tanto en este contexto en el que debemos encuadrar la medida adoptada por el nuevo artículo 25. Artículo que, ni que decir tiene, debe ser analizado a la luz del artículo 23 de la CF.

La incompatibilidad de un ejercicio simultáneo de funciones gubernativas y de mandato parlamentario entronca como tal, directamente, con la teoría clásica de separación de poderes. Ahora bien, el Texto constitucional francés vigente habla de incompatibilidad no de inelegibilidad¹⁰. Un ministro podrá ser elegido diputado o senador pero si tal caso llegara a producirse, entonces deberá optar bien por el mandato parlamentario, bien por la función ministerial.

La interdicción del cúmulo de mandatos ha estado presente siempre en la historia constitucional francesa y en la de otros estados de tradición continental. A veces, la incompatibilidad se ha gestionado de forma estricta y ello ha supuesto la *renuncia definitiva* a uno de los cargos, pero también y ejemplo de ello es el artículo 25 ya citado, se ha tratado de resolver mediante la denominada *suplicia* que supone la conservación del escaño de modo temporal en tanto no se produzca la renovación de la Asamblea. Asimismo, habrá por tanto que regular, en caso de que se produzca la vuelta del Ministro a su escaño parlamentario, la forma concreta de hacerlo y es la ley

nes gubernamentales se aplicará también a los diputados y senadores que hayan aceptado dichas funciones antes de la fecha de entrada en vigor de la ley orgánica prevista en este artículo, si en esta misma fecha, siguen ejerciendo dichas funciones y el mandato parlamentario para el que han sido elegidos aún no ha vencido. Además es necesario tener presente para interpretar este precepto el art. 23 que señala: «Son incompatibles las funciones de miembro del Gobierno con el ejercicio de todo mandato parlamentario, de toda función de representación de carácter nacional y de todo empleo público o actividad profesional. Una ley orgánica fijará el modo de sustitución de los titulares de tales mandatos, funciones o empleos. La sustitución de los miembros del Parlamento se efectuará conforme a lo dispuesto en el artículo 25»; Así, las condiciones de aplicación del artículo 23 están dispuestas en la Ordenanza 58-1099 du 17 de noviembre de 1958. Señala el artículo 2.º de esta ordenanza: «*Le remplacement d'un membre du Gouvernement dans son mandat parlementaire lieu dans les conditions prévues par les lois organiques relatives à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Quiconque a été appelé à remplacer, dans les conditions prévues à l'article 5 de chacune desdites lois organiques, un parlementaire nommé membre du Gouvernement ne peut lors de l'élection suivante, faire acte de candidature contre lui.*»

9 Vandendriessche X., «Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants» en *LA Semaine JURIDIQUE*, 30 JUILLET 2008, 31-35, pp. 174 y ss.

10 Históricamente tanto las causas de incompatibilidad como de inelegibilidad se orientaban a evitar la corrupción del representante del ejecutivo o a impedir que el diputado pudiese obviar sus obligaciones al servicio de la voluntad general. Alejar a los miembros del ejecutivo del parlamento evitaba la corrupción de los diputados y garantizaba la separación necesaria de poderes y funciones públicas. Fernández Sarasola refleja muy bien algunos precedentes históricos de incompatibilidades e inelegibilidades, el *Act Settlement de 1701* que señalaba que ninguna persona que desempeñe un cargo o puesto lucrativo bajo el mandato regio, o reciba pensión de la Corona, podrá ser miembro de la Cámara de los Comunes. En Fernández Sarasola I., «Voluntad general y representación en el constitucionalismo iusracionalista. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, v. 36, n.º 105, pp. 255-282.

orgánica n.º 2009-38 de 13 de enero de 2009¹¹ la que se ha encargado de ello. Ley de la que más adelante nos ocuparemos.

III. PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INCOMPATIBILIDAD EN EL CÚMULO DE MANDATOS, MARCO TEÓRICO DEL SISTEMA DE SUPLENCIAS

Los precedentes históricos franceses sobre incompatibilidad de mandatos son peculiares. En un primer momento, muchos Textos constitucionales franceses establecieron la incompatibilidad, así el de 1791, el del Año III-1975 y el de 1852 del II Imperio francés. Estos textos contrarios al parlamentarismo entendían que el cúmulo de mandatos alimentaba ministros complacientes y blandos con el Parlamento en perjuicio del ejecutivo. Este temor se manifiesta claramente en los debates de la Asamblea Constituyente de 29 de septiembre de 1789 en los que la voz casi unánime a excepción de *Mirabeau* apostaba por la incompatibilidad de cargos¹². Se entendía que cualquier otra solución supondría una quiebra inadmisibles del principio de separación de poderes.

Por el contrario, los Textos constitucionales que se redactan en periodos favorables al parlamentarismo su articulado rechaza la incompatibilidad de mandatos. Así podemos citar la Carta Constitucional de 4 de junio de 1814 (art. 54), la Carta de 10 de agosto de 1830 (art. 46) o la Ley Constitucional de 30 de noviembre de 1875 (art.8). En definitiva y en los trabajos preparatorios del Texto de 1958¹³ se incluye la incompatibilidad de mandatos como medio de restablecer una separación de poderes efectiva y un refuerzo de la solidez e independencia del ejecutivo. Se acaba con la tendencia de la III y IV República que consentían plenamente a los parlamentarios que aceptaban una cartera ministerial continuar en la ocupación de su escaño y votar en su asamblea de origen¹⁴.

IV. EL RÉGIMEN DE «SUPLENCIAS» DEL ARTÍCULO 25 DE LA CF: LA DECISIÓN 572-2008 DE 8 DE ENERO DE 2009

La reforma constitucional de 2008 introduce una posibilidad inexistente hasta la fecha que es la *sustitución temporal* de los diputados y senadores que aceptan funcio-

11 La redacción del artículo 25 se realiza a partir del análisis del proyecto de ley orgánica n.º 1110, que concluye como *loi organique n.º 2009-38 du 13 janvier 2009*, publicada en el *Journal officiel du 14 janvier 2009*.

12 Archives Parlementaires, v. 9, de 29 de septiembre de 1789 y 6, 7 y 8 de noviembre.

13 Ver en este sentido *Le Comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*. Documentos para la historia de la elaboración de la Constitución de 4 de octubre de 1958, v. 2, París, 1988, pp. 75 y ss.

14 Lamouroux S., «La révision de l'article 25 de la Constitution», en *Revue française de Droit Constitutionnel*, n.º 77, 2009, pp. 136 y ss. Señala esta autora que con el texto de 1958 se trataría de evitar una de las causas más enquistadas de la inestabilidad ministerial endémica de la historia del constitucionalismo francés, la «course aux portefeuilles», la consagración de la incompatibilidad de mandatos se presenta ahora como instrumento de buena administración.

nes gubernamentales. Hasta ese momento la Constitución aceptaba tan sólo la suplencia definitiva. Tanto el nuevo art. 25, como la Ley orgánica para su aplicación (cit. 15) producen la reforma de varios artículos del Código electoral francés en los que se concreta tal sistema de suplencias.

Así, el *Code électoral* LO 176-1¹⁵ establece que los diputados elegidos por escrutinio uninominal cuyo escaño se queda vacante por causas de aceptación de funciones gubernamentales, o por pasar a ser miembro del Consejo Constitucional o por estar inmerso en una función temporal encomendada por el gobierno cuya duración sea mayor a seis meses serán reemplazados hasta la renovación de la Asamblea Nacional por las personas elegidas al mismo tiempo que aquéllos como tales suplentes (en el Senado se aplicarán procedimientos similares tal como se refleja en los arts. LO 319 y 320 para los senadores que son reemplazados¹⁶).

Sigue diciendo el párrafo segundo de este mismo precepto que aquellos diputados que son reemplazados por haber optado por funciones gubernamentales lo serán tan sólo hasta la expiración del plazo del mes siguiente al de la cesación de sus funciones. Esta posibilidad de suplencia abiertamente temporal se declara contraria a la Constitución por el Consejo Constitucional a través de la Decisión 572-2008 de 8 de enero de 2009¹⁷.

Realmente los objetivos que se persiguen con este nuevo régimen de suplencias no son ajenos a la historia política francesa. Desde 1974, *Valéry Giscard d'Estaing* se plantea ya la necesidad de introducir una revisión de la Constitución que contemplara la suplencia temporal de los parlamentarios que pasaban a desarrollar cargos en el ejecutivo. Este proyecto no obtuvo en su momento los sufragios positivos necesarios

15 El art. LO 176 (*Code électoral* en versión consolidada de 9 de julio de 2009) sobre sustitución de los diputados en determinados casos establece: «Les députés dont le siège deviene vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil Constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet. *Les députés qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.*» Texto modificado por la Ley Orgánica n.º 2009-38 du 13 de janvier 2009, art. 2.º relativo a la aplicación del artículo 25 de la Constitución.

16 El artículo LO 319 del *Code électoral* establece que los senadores elegidos por escrutinio mayoritario cuyo escaño deviene vacante por causas relativas a la decisión de aceptación de funciones relativas a ser miembro del Consejo constitucional, o por defunción o por aceptar funciones gubernativas temporales por plazos superiores a los seis meses, serán sustituidos por las personas suplentes elegidas al mismo tiempo a tales efectos. A su vez, continúa diciendo el segundo párrafo del referido precepto, los senadores elegidos por escrutinio mayoritario que acepten funciones gubernamentales serán reemplazados tan sólo hasta la expiración del plazo de un mes posterior al cese de sus funciones por las personas elegidas al mismo tiempo a tales efectos. Este párrafo, al igual que ocurre para el caso de los diputados, también es declarado contrario a la Constitución por la *Decisión n.º 2008-572 DC du 8 janvier 2009*.

17 «Sont déclarés contraires à la Constitution les deux dernières phrases du second alinéa des articles L.O. 176 et L.O. 319 du code électoral et le dernier alinéa de l'article L.O. 320 du même code, tels qu'ils résultent des articles 24 à 4 de la loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution.» Este es el contenido de la Decisión n.º 2008-572 de 8 de enero de 2009, JO 14 enero de 2009, p. 723.

para prosperar y entrar en vigor¹⁸. Tal proyecto proponía que los antiguos miembros del gobierno podrían directamente proseguir en el ejercicio de su mandato parlamentario en aquellos casos de cese o dimisión de su suplente.

El Consejo Constitucional se pronunció clara y rotundamente a este respecto e indicó que tal suplencia temporal resultaba incompatible con el artículo 25 de la Constitución de 1958 al considerar que la suplencia debía tener un carácter definitivo y así el diputado o senador que resultaba reemplazado por haber aceptado una función o misión incompatible con su mandato, perdía definitivamente su condición de miembro del Parlamento y sólo tras un nuevo proceso electoral podría potencialmente recuperarla. En tal sentido se pronunció la Decisión n.º 77-80/81 du 5 juillet 1977, JO, 6 juillet 1977: «... un député ou sénateur qui est remplacé pour cause d'acceptation d'une fonction ou mission incompatible avec son mandat perd définitivement sa qualité de membre du Parlement et ne saurait la retrouver qu'à la suite d'une nouvelle élection...»

El mismo espíritu y objetivos de esta decisión se mantienen años más tarde por el comité Vedel en 1993 y son abundados en igual sentido por el comité Balladur de 2008. Potenciar la independencia de los miembros del poder ejecutivo frente a los parlamentarios y viceversa confiere, sin lugar a dudas, una mayor efectividad y credibilidad a la vieja y clásica división de poderes¹⁹. Cuestión distinta será el comprobar si el articulado propuesto en esta materia por la reforma de 2008 consigue en la práctica estos nobles objetivos.

Pero tal práctica no resulta baladí. En realidad, la introducción del supuesto de renuncia expresa (al mandato parlamentario, art. 23 de la CF) por parte del ministro que cesa o dimite respecto del que ejerce la suplencia no es más que una especie de «juego de manos». Esta situación permite al suplente seguir siendo útil al grupo parlamentario bajo la promesa firme de convertir en definitiva su suplencia. Un juego de manos que lo que perpetúa es la gestión estratégica de los mismos intereses²⁰. El suplente en cualquier caso resulta ser un aliado permanente del parlamentario titular.

En cuanto a la entrada en vigor y aplicación de la novedad introducida por el artículo 25 de la CF, señala el artículo 46 de la ley orgánica de 23 de julio de 2008 que las disposiciones relativas al carácter temporal de la sustitución de los diputados y los senadores que aceptan funciones gubernamentales se aplicarán a los diputados y

18 *Proposition de loi constitutionnelle* tendente a revisar los artículos 23 a 25 de la Constitución, V.a Legislatura, n.º 634, 24 de agosto de 1973.

19 Warsmann Jean-Luc M., señala que tal concepción del régimen de suplencias implica una mayor estabilidad parlamentaria reduciendo así las permanentes elecciones parciales, ayuda a mantener la separación necesaria entre el poder ejecutivo y el legislativo y proporciona la seguridad necesaria de independencia de funciones públicas. *Rapport n.º 892* realizado por la comisión de leyes constitucionales de legislación y administración general de la República sobre el proyecto de ley constitucional n.º 820 de modernización de las instituciones de la V República de 15 de mayo de 2008; AN, pp. 209-211.

20 Lamoroux Sophie, «La révision de l'article 25 de la Consatitution ou la mise en place d'une incompatibilité à coquille vide», en *Revue française de Droit Constitutionnelle*, n.º 77, 2009, pp. 143-144.

senadores que hayan aceptado dichas funciones antes de la fecha de entrada en vigor de la ley orgánica prevista en este artículo si, en esta misma fecha, siguen ejerciendo dichas funciones y el mandato parlamentario por el que han sido elegidos aún no ha vencido.

V. ÚLTIMAS REFLEXIONES

Realmente la erradicación, con el nuevo artículo 25 del sistema de elecciones parciales tan criticada y tan temida no desaparece totalmente sigue siendo usada, esta vía, en los casos de muerte del suplente, de aparición de un motivo de inelegibilidad posterior a la elección como suplente.

Todo ello en el marco de tendencias expuesto, dibuja claramente las oscilaciones entre argumentos favorables a la suplencia definitiva y otros partidarios de la temporal. Pero la realidad fáctica de los distintos Textos constitucionales y de la práctica parlamentaria y ministerial es que, como señala Lamouroux todas las críticas formuladas en el momento en el que se introduce la suplencia definitiva son utilizables en último extremo a su vez contra la suplencia temporal. Ninguna solución es plenamente satisfactoria. El sentido de ambas opciones es reforzar la separación de poderes y potenciar su respectiva estabilidad e independencia.

Pierre Avril evocando a Montesquieu señalaba que no podemos pedir que señalen y regulen las leyes lo que ya hacen y, muy bien, las costumbres. No se debe corregir y revisar un texto jurídico más que cuando este texto no permita hacer lo que se desea llevar a efecto. Siempre es preferible la innovación a través del ejercicio práctico que a través de textos positivos que son básicamente rígidos y, por último, la relevancia de la práctica es tal que puede ser motor definitivo en la reforma de los propios textos²¹.

Ya para terminar se pueden añadir ciertas dudas que sigue albergando el sistema de suplencias del vigente artículo 25 de la Carta Magna francesa.

¿Cómo interpretar y aceptar que una Cámara legislativa se vea privada hasta el final de su legislatura de un miembro del gobierno que en realidad fue elegido en primera línea de lista y por tanto titular del escaño en primer lugar?

¿No será necesario y también conveniente reformar el artículo 23 de la CF, en lugar de sólo el 25 y precisar así de una vez por todas la naturaleza de la suplencia ya que está vinculada a la aceptación por el titular del escaño de funciones gubernamentales?

²¹ Avril Pierre, «Des conventions à la révision de la Constitution» en *Revue de Droit Constitutionnelle, Revue française de Droit Constitutionnelle*, Hors Série, 2008, pp. 47-49.