

PANORÁMICA CONSTITUCIONAL DE FRANCIA EN 2012

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Jaén

SUMARIO

- I. Las elecciones presidenciales.
- II. Las elecciones legislativas.
- III. Las propuestas del informe de la comisión de renovación y deontología de la vida pública (comisión «Jospin»).
- IV. Reformas legislativas aprobadas en el arranque de la presidencia de F. Hollande.
- V. Estabilidad presupuestaria, crisis de económica y reducción del déficit.

I. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

El año 2012 estaba marcado por la Constitución desde la reforma del quinquenato en 2001 como año de elecciones presidenciales. Resulta pues inexcusable dedicar espacio a la elección del Presidente.

El número de candidatos en estas elecciones presidenciales fue de diez, tal y como publicaba la Decisión de 19 de marzo de 2012 en cumplimiento del art. 58 de la Constitución (en adelante, CF). En primera vuelta (celebrada el 22 de abril de 2012) la participación fue de 79,48%, con un 20,52% de abstención. Ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta exigida, por lo que los más votados pasaron a la segunda vuelta, en este caso François Hollande (28,63%) y Nicolas Sarkozy (27,18%). En segunda vuelta, celebrada el 6 de mayo de 2012, con una participación del 80,35% (cinco puntos más que en la primera vuelta) resultó elegido François Hollande con un 51,64% de los votos convirtiéndose así en el séptimo presidente de la V República.

El programa con el que fue elegido el nuevo Presidente se articuló en 60 propuestas, de entre las cuales tienen interés, para la política de los derechos, las relativas a la inmigración, ya que el ahora Presidente se ha comprometido a limitar la «inmigración económica», debatiendo cada año en el Parlamento el número de extranjeros que se puede acoger. En materia de asilo, el entonces candidato prometía una reducción del plazo de examen de las demandas rebajándolo de dieciocho meses a seis meses. Por úl-

timo dentro de este ámbito una de sus propuestas «estrella» ha sido la de proponer el derecho de voto de los extranjeros extra-comunitarios en las elecciones municipales y, si la propuesta fuera rechazada por el Parlamento, se comprometía a convocar un referéndum sobre este asunto. Otra de las promesas electorales (n.º 31) ha sido la de «abrir el derecho al matrimonio y a la adopción a las parejas homosexuales», amparándose en que el Código civil no define el matrimonio.

En el ámbito institucional el Presidente se ha comprometido a impulsar, entre otras medidas, una ley de reforma constitucional de no acumulación de mandatos (si bien no ha prometido abolirla, sino limitarla aún más), reforzar la paridad entre hombres y mujeres endureciendo las sanciones financieras contra los partidos políticos que no la respeten, poner en marcha una nueva etapa de descentralización, reformar la Constitución para el reconocimiento y garantía de la concertación social como nueva forma de democracia o suprimir la pertenencia de los ex-presidentes de la República al Conseil Constitutionnel como miembros natos.

Otra de las propuestas de programa del nuevo Presidente ha sido la de suprimir los tribunales correccionales de menores creados recientemente bajo la presidencia de su predecesor por la ley de 10 de agosto de 2011. Estos nuevos tribunales, aunque presididos por un juez de menores, se compone de magistrados no especializados, por lo que los menores de 16 a 18 años son juzgados prácticamente como los adultos.

En materia de libertad religiosa el programa incorporaba la promesa de incluir en la Constitución los dos primeros artículos de la Ley de 1905, según los cuales la República asegura la libertad de conciencia, garantiza la libertad de cultos pero no reconoce ni remunera ni subvenciona ningún culto. La constitucionalización de estos preceptos legales podría producir una inconstitucionalidad sobrevenida de algunas disposiciones que con posterioridad a 1905 han abierto la posibilidad a los poderes públicos de financiar de modo indirecto algunos cultos. Aunque por el momento (diciembre de 2012) no se haya elaborado ni siquiera un anteproyecto de ley constitucional al respecto, sin embargo el programa del ahora Presidente formulaba, en su propuesta 46.^a, lo que podría ser la frase a introducir en la Constitución, con el siguiente tenor: «La República asegura la libertad de conciencia, garantiza el libre ejercicio de cultos y respeta la separación de las Iglesias y el Estado, de acuerdo con el título I de la ley de 1905, a reserva de las reglas particulares aplicables en Alsacia-Moselle»¹. Se daría entrada por lo tanto en la Constitución al principio de separación entre Estado e Iglesia.

El Presidente tras tomar posesión nombró —como ya es tradición después de cada elección presidencial en la V República— un nuevo Primer ministro, recayendo el

1 Este territorio se encontraba bajo soberanía alemana en el momento en que se aprobó la ley de 1905, por lo que siguió rigiendo allí el régimen previo a esta ley que seguía siendo para los católicos el concordato firmado entre Napoleón y Pío VII de 1801, para las Iglesias protestantes las leyes orgánicas que aproximaron su estatuto jurídico al de la Iglesia católica y las leyes posteriores que organizaban los consistorios israelitas. El Estado en Alsacia «reconoce» estos tres cultos, lo que quiere decir que el poder público remunera a los ministros de estas confesiones: sacerdotes, laicos permanentes, pastores o rabinos. La contrapartida en este régimen decimonónico era el control del Estado en el nombramiento de la jerarquía, que hoy en día reviste un carácter formal pues tanto en el caso de los obispos de Estrasburgo y Metz, recae siempre en el candidato propuesto por la Santa Sede, al igual que en el caso del Presidente de la Iglesia luterana, nombrado siguiendo la propuesta de su consistorio superior.

nombramiento sobre Jean Marc Ayrault, quien cumplió la promesa del programa presidencial de formar un gabinete paritario. También se ha hecho realidad otra de las promesas del programa electoral de contar con un Ministerio de derechos de la mujer, que prepara para el primer semestre de 2013 un proyecto de ley sobre derechos de la mujer y que heredó de la legislatura pasada la tarea de reformar el delito de acoso sexual², ya que el Conseil Constitutionnel declaró la inconstitucionalidad el art. 222-33 del Código penal (en su redacción última del año 2002) al resolver una cuestión prioritaria de constitucionalidad (Décision n.º 2012-240 QPC de 4 de mayo de 2012) por infringir el principio de legalidad penal al ser su redacción demasiado imprecisa.

Tras las elecciones legislativas, habiendo confirmado su elección como parlamentarios la inmensa mayoría de ministros (práctica habitual a pesar de la incompatibilidad entre el cargo de ministro y el de parlamentario del art. 23 CF), el tradicional *remaniement* post-electoral del gobierno nombrado tras la elección presidencial (previa dimisión formal del Primer Ministro) se ha limitado tan sólo a aumentar cuatro ministerios y cambiar dos carteras manteniendo una estricta paridad (19 ministros y 19 ministras).

II. LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS

La primera vuelta de las elecciones legislativas (que sólo afectan a la Asamblea Nacional) se celebró el 10 de junio de 2012 y confirmó una tendencia que se viene afianzando desde la reforma del quinquenato y de precedencia de las elecciones presidenciales: el aumento de la abstención. En 2012 en primera vuelta se ha registrado un récord histórico de abstención que se ha situado en el 42,77% frente al 39,5% de las elecciones de 2007. En esta primera vuelta algunos destacados candidatos no obtuvieron el porcentaje de voto necesario en las elecciones «triangulares» (de tres candidatos en circunscripción uninominal) para pasar a la segunda vuelta; entre ellos Jean-Luc Mélenchon, del *Front de gauche*, batido en su misma circunscripción por Marine Le Pen (Frente Nacional) y la candidata socialista. La segunda vuelta de las legislativas incrementó la abstención en un punto al situarse en el 43,71%.

En una cámara como es la Asamblea Nacional con 577 escaños, la mayoría absoluta se sitúa en 289 diputados, mayoría que ha rebasado ampliamente el Partido socialista (278) junto a los partidos inscritos en su grupo parlamentario (18), al sumar 296 escaños. El Grupo *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP) queda con 117 diputados y 7 más de partidos o candidatos de otras siglas que se han sumado a su grupo. El Grupo *Rassemblement Union pour un Mouvement Populaire* cuenta con 73 diputados. El Grupo *Union de démocrates et indépendants* tiene 29 diputados. El Grupo Ecologista cuenta con 17 miembros. El Grupo *Radical, républicain, démocrate et progressiste* se compone de 16 diputados. El Grupo de *Gauche démocrate et républicaine* cuenta con 15 escaños. El Grupo de no inscritos se compone de 7 diputados. El número de grupos supone un fuerte contraste con la pasada legislatura, en la que se constituyeron tan sólo cuatro grupos parlamentarios.

2 La nueva formulación del tipo penal ha tenido lugar por la Loi n.º 2012-954, de 6 de agosto de 2012.

III. LAS PROPUESTAS DEL INFORME DE LA COMISIÓN DE RENOVACIÓN Y DEONTOLOGÍA DE LA VIDA PÚBLICA (COMISIÓN «JOSPIN»)

El 9 de noviembre de 2012 se hacía entrega al Presidente de la República del Informe «Pour un renouveau démocratique», documento de 35 propuestas sólidamente articuladas y bien construidas técnicamente. Muchas de ellas como la relativa al *parrainage* de los candidatos a la elección presidencial, y sobre todo, las que afectan a la introducción de una dosis de escrutinio proporcional en las legislativas, o la ponderación de votos de los grandes electores senatoriales, suponen invertir algunas de las variables sobre las que viene transitando el régimen de la V República. Debe además subrayarse que estas propuestas surgen en un contexto de reflexión, ante la crisis de confianza que atraviesa la democracia en Francia, según reconoce Jospin en la introducción del informe. Aparte del ex-primer ministro Jospin, la *Comisión de renovación y de deontología de la vida pública* ha estado integrada por trece personalidades del mundo de la política hasta miembros del poder judicial, la función pública o el mundo universitario. El Informe ha suscitado gran interés en buena parte de la doctrina, que ha comenzado a analizar las treinta y cinco propuestas de la Comisión Jospin. Para algunos autores, como Guy Carcassonne, esas propuestas, si bien no necesariamente suscitan adhesión, son no obstante «serias, precisas y coherentes»³. En realidad gran parte de las propuestas que formula el Informe venían siendo adelantadas a lo largo de la campaña del Presidente Hollande.

Además de recurrir al Derecho comparado y de acudir a los informes de comisiones anteriores de reforma de la vida pública, la Comisión se ha servido de los materiales enviados tanto por el público en general como por cargos nacionales y locales, asociaciones y funcionarios, cuyas sugerencias y propuestas se recibieron a través de una web en Internet. No se ha llevado a cabo en cambio ninguna audición pública.

La Comisión se ha ceñido estrictamente a los puntos que delimitaban su encargo, si bien deja constancia de que otras cuestiones sobre las que no ha sido consultada afectan por igual a la vida pública e institucional. La Comisión manifestaba también haber actuado no limitándose a formular simples críticas ni tampoco propuestas genéricas o puros desiderátums. Al contrario, la Comisión dice haber intentado exponer, hasta donde le ha sido posible, dentro del tiempo del que disponía, las soluciones pertinentes con profundidad. A pesar de ese interés por detallar no sólo el qué, sino el cómo de sus propuestas, la Comisión ha evitado acompañarlas de proyectos de disposiciones, distanciándose de este modo del método de trabajo de anteriores comisiones de reforma.

La Comisión comienza estudiando la *modernización de la elección presidencial* abordando la cuestión del denominado *parrainage*, que es el sometimiento a ciertas condiciones para la presentación de candidaturas a la elección presidencial. Dichas condiciones sobre las que la Constitución guarda silencio, exigen que la presentación de 500 firmas de cargos electos que se ha venido exigiendo para la presentación de un candidato, han de provenir de al menos 30 departamentos, sin que estos puedan aportar más de 50 firmas. Sin embargo la Comisión cuestiona el actual sistema por su fragilidad así como

³ Vid. GUY CARCASSONNE, «Rapport Jospin: un avant-gout de réformes attendues», *Le Huffington Post*, 10 novembre 2012.

por su falta de legitimidad, lo cual justifica una reforma del *parrainage*⁴. La *insuficiente legitimidad del parrainage* basado en las firmas de cargos electos se debe a que adquieren una gran preponderancia las firmas de los cargos locales, entre los que sobresalen por su peso los alcaldes, ya que representan el 75% del total de cargos que potencialmente pueden firmar una presentación de candidatura. Ahora bien, un 57% de estos alcaldes han sido elegidos en municipios con una población inferior a mil habitantes, lo cual supone una representatividad ciertamente muy débil.

La Comisión considera por estos motivos que la mejora de este sistema exige abrir el *parrainage* bien a los partidos, o bien a los propios ciudadanos, ampliando de este modo la legitimidad democrática en la presentación de candidaturas. Adopta de este modo la Comisión «Jospin» una de las recomendaciones ya formuladas en su día por el Comité Balladur, que también valoró la posibilidad de un *parrainage* ciudadano, al admitir aquel informe las candidaturas que alcanzasen una proporción de firmas entre los electores inscritos. Sin embargo —apuntaba el Comité Balladur—, existirían ciertas dificultades técnicas para su articulación, como la dificultad en controlar las firmas, o como el retraso que podría acarrear esta opción cuando la elección tiene lugar por vacancia de la presidencia⁵. De ahí que el comité Balladur se inclinara en su propuesta n.º 15 por sustituir el actual sistema por el de una pre-selección de candidatos a la elección presidencial, llevada a cabo por quinientos mil cargos electos, sobre los que recaería la obligación de votar por alguno de las pre-candidaturas a la presidencia, de modo que se ampliaría al doble el actual número de cargos que pueden avalar con sus firmas a los candidatos⁶. La comisión «Jospin», se muestra en este sentido más ambiciosa que el Comité Balladur, siendo partidaria de un *parrainage* ciudadano, (incluso por encima de un *parrainage* de los propios partidos a través de primarias) por tratarse de una modalidad más conforme a la línea de actuación reciente de los poderes públicos, en especial a partir de la reforma constitucional de 2008 (que introdujo el referéndum de iniciativa compartida entre Parlamento y ciudadanos), con la que se ha tratado de implicar de modo creciente a los ciudadanos en el funcionamiento de las instituciones democráticas. En este sentido, y desde el plano de la legitimidad, una candidatura que

4 En este mismo sentido se venía expresando la doctrina. Stéphane Rials juzga el aval de las firmas de los cargos electos como contradictorio con el espíritu de la reforma constitucional de 1962, defendiendo que son las firmas de los electores y no la de los elegidos las que deberían de exigirse para presentar candidaturas a la elección presidencial. Además el actual sistema supone conceder una influencia decisiva al personal político en la elección presidencial. Vid. RIALS, S., *La présidence de la République*, PUF, Paris, 1981, pág. 86. Por otro lado, como indica Patrick Grosieux, aquellos candidatos que no disponen de la cobertura de los grandes partidos nacionales se ven obligados a poner en marcha, muchos meses antes del comienzo oficial de la campaña electoral, una campaña oficiosa de sollicitación y captación de firmas, recorriendo todo el territorio para convencer a los alcaldes de que rellenen el formulario a su favor. Vid. GROSIEUX, P., «Le 'parrainage' des prétendants à l'élection présidentielle: simple formalité juridique?», en *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 59, 2004, pág. 575.

5 COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA V^e RÉPUBLIQUE, *Une V^e République plus démocratique*, La Documentation française, Fayard, Paris, 2008, pág. 26.

6 Cfr. LAMOUREUX, S., «De la présentation à la présélection des candidats à l'élection présidentielle: le filtrage comme fil d'Ariane», *Revue française de Droit Constitutionnel*, número hors-série: *Après le comité Balladur. Réviser la Constitution en 2008?*, 2008, pág. 163.

por no reunir o no alcanzar el número suficiente de apoyo ciudadano, no pudiera presentarse a las elecciones presidenciales, sería algo difícilmente contestable. En cuanto a la modalidad de *parrainage* ciudadano, la Comisión se guía por los dos criterios que han venido definiendo hasta ahora el *parrainage* de colegio de cargos electos, de tal manera que sea disuasorio de la presentación de candidaturas fantasma o de candidaturas de intereses regionalistas o locales. Por ello se vuelve a utilizar el criterio del número de firmas, así como el de una «cláusula de representatividad nacional» de las mismas. El número de firmas propuesto por el Informe, necesario para poder concurrir a las elecciones presidenciales, se sitúa en 150.000, cifra deducida del número de votos que vienen obteniendo en las últimas elecciones celebradas este tipo de candidatos que representan no tanto a partidos, sino a corrientes de opinión. La cifra además representa un porcentaje (0,33%) que se sitúa dentro de la media de los estados de la UE que tienen instituido este mismo mecanismo para la elección presidencial, bien como único *parrainage* (Portugal, Polonia y Lituania), o bien en combinación con algún otro sistema de cualificación previo (Austria, Finlandia y Eslovaquia).

El segundo criterio del *parrainage* es la cláusula de representatividad nacional, que sirve para asegurar una representatividad en todo el territorio. La Comisión eleva sustancialmente el número de departamentos (y colectividades de Ultramar) actualmente previsto para los cargos electos y lo ha fijado en 50 departamentos (o territorios de Ultramar), de modo que las firmas ciudadanas han de proceder de al menos ese número mínimo de departamentos, sin que ninguno pueda aportar más del 5% de las firmas exigidas, lo que sitúa el máximo de firmas por departamento o colectividad en 7.500. La Comisión diseña a tal efecto un sistema doble, telemático y en papel, mediante el cual cada ciudadano puede rellenar un formulario por el que avala una candidatura, garantizando además su anonimato mediante la separación de la identidad del ciudadano y la opción del candidato en sobres separados.

Con todo, y a pesar de haber sido acogido por la doctrina de manera favorable, el *parrainage* ciudadano ha sido una propuesta de la Comisión que ha tenido un muy corto recorrido, ya que con motivo de la recepción de año nuevo a los miembros del Consejo de Estado en el Elíseo el 7 de enero de 2013, el Presidente de la República ha anunciado que renuncia a la instauración de esta modalidad, a la vista de la negociación con los otros partidos, que le ha convencido de la dificultad de su puesta en práctica.

En cuanto a la *financiación de la campaña a la elección presidencial*, la Comisión se marca el doble objetivo de conseguir un desarrollo equitativo y el de garantizar la transparencia financiera de la campaña. Para lo primero es indispensable limitar los gastos electorales y que el Estado los asuma parcialmente, mientras que para el segundo objetivo es menester evitar la financiación con recursos ilícitos o prohibidos, así como someterlos a control y al público conocimiento. El Informe considera que, gracias al funcionamiento moderadamente satisfactorio del marco legal actual, se debe mantener el techo de gasto ya existente por no resultar ni demasiado bajo ni demasiado elevado (16,8 millones de euros para candidatos de la 1.^a vuelta y 22,5 millones para los candidatos que acceden a la segunda vuelta). La indeterminación de la definición legal contenida en el art. L. 52-12 del Código electoral sobre qué deba entenderse comprendido entre los gastos electorales ha hecho necesaria una definición administrativa y jurisprudencial basada en un doble criterio —finalista y temporal—, en el sentido de que deben de tratarse

de gastos con la finalidad de obtener votos y que deben de haberse realizado durante el período fijado por la ley (en el caso de las presidenciales, desde el año anterior al primer mes de la elección llegando hasta el día de celebración de las elecciones). Sin embargo, existen gastos que presentan notoria dificultad en cuanto a su calificación como gastos electorales, tales como la publicación de obras o la organización de los congresos de proclamación del candidato. Las distintas soluciones que ha explorado la Comisión han sido desechadas por no garantizar mayor seguridad.

Por lo que se refiere a las *fuentes de financiación*, se trata de un ámbito en el que se impusieron limitaciones en época más o menos reciente, tanto en lo que se refiere a la prohibición de donaciones de personas morales distintas a los partidos o agrupaciones políticas, así como de un Estado extranjero o una persona jurídica extranjera (en 1995), como en lo relativo a la prohibición de recibir préstamos o adelantos por parte de particulares, al igual que el marco riguroso de donaciones de personas físicas (en 2001). Dichas limitaciones y prohibiciones es preciso mantenerlas según la Comisión. Sin embargo, merece una reforma legislativa la aportación personal de los candidatos, que en la práctica suele estar financiada en parte al menos por una entidad financiera o por el propio partido. En este caso existe una obligación de reembolso de estos gastos personales por parte del Estado. La Comisión constata sin embargo que la inclusión en esa cantidad a reembolsar en concepto de aportación personal de la parte prestada por la formación política a su candidato puede ser el germen de un enriquecimiento injusto, en la medida que la instancia de control (desde 2006 es la CNCCFP, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*) no siempre puede asegurar que el candidato haya procedido a la devolución a su partido de la suma prestada. De ahí que la Comisión opte por una modificación legislativa que excluya de la obligación de reembolso la parte de la aportación personal procedente del préstamo de una formación política.

Las sanciones previstas para el caso de incumplimiento o fraude en las reglas de la financiación de la campaña en las elecciones presidenciales no incluyen sin embargo la inelegibilidad del candidato, a diferencia de lo dispuesto para los candidatos en comicios legislativos, europeos, regionales, cantonales y municipales. Esta diferencia de tratamiento entiende la Comisión que es difícilmente justificable desde el plano de los principios, pero aun así la opción de extender la inelegibilidad al candidato presidencial no parece oportuna, pues exigiría que el candidato proclamado electo tuviera que presentar su dimisión de oficio. Por esta razón la Comisión se inclina por una solución distinta que pasa por facultar a la CNCCFP para que, con independencia de la eventual responsabilidad penal que resultara exigible, notifique a los presidentes de ambas cámaras del Parlamento la decisión de rechazar las cuentas de campaña del candidato proclamado electo, a fin de ilustrar al Parlamento y, si procede, poner en marcha el procedimiento de destitución del Presidente.

En cuanto a las actuales reglas de *reembolso de los gastos electorales*, éstas recogen un tratamiento diferente para los candidatos que obtienen un porcentaje igual o superior al 5% de los votos emitidos en primera vuelta, de modo que superando ese umbral, el candidato tiene derecho a la financiación del 47,5% de los gastos de campaña, mientras que si se queda por debajo de la barrera del 5% de votos, los candidatos solo tienen derecho a la financiación de un 4,7%, una cifra diez veces inferior. A juicio de la comisión

no se justifica ni la barrera del 5%, que excluye a representantes de corrientes significativas de opinión; ni tampoco parece proporcionada la diferencia del porcentaje de gasto financiado por el Estado según se supere la barrera del 5%. Efectivamente, quienes temen no superar el 5% de votos tienden a suscribir el préstamo por un montante no superior a la cifra del 4,75%, que es la única que tienen asegurada. Para eliminar ese efecto de barrera en la financiación, la Comisión se decanta por modificar el umbral del 5% tratando así de reducir la sustancial desigualdad actual de los candidatos que obtienen algo menos o algo más del 5%. A tal efecto la Comisión propone la creación —mediante reforma del art. 3 de la Ley de 6 de noviembre de 1962— de once tramos espaciados por dos puntos porcentuales que iría desde menor al 2% hasta mayor del 20%, aplicando un porcentaje de reembolso de los gastos que iría desde un mínimo del 6% hasta un máximo del 46%.

En cuanto al *acceso de los candidatos a la elección presidencial a los medios de comunicación*, el Consejo Superior de lo Audiovisual⁷ ejerce mediante sus «recomendaciones» —que a pesar del término tienen fuerza obligatoria para las cadenas de radio y televisión— un control proporcionado y adaptado a un tratamiento diferente en función de los tres períodos que diferencia la legislación electoral (preliminar, intermedio y de campaña oficial), y en función de los distintos usos del tiempo, según se trate de tiempo de antena o tiempo de uso de palabra. Los criterios de medición de los tiempos que la norma obliga a aplicar al denominado período intermedio, exigen por una parte la equidad en el tiempo en antena y por otra la estricta igualdad al tiempo de uso de la palabra. La objeción de la Comisión es que, para este período intermedio, abierto por la proclamación de candidatos, no tiene sentido aplicar la estricta igualdad al tiempo de uso de la palabra, dejando el criterio de equidad sólo para el tiempo de emisión en antena, sino que habría que eliminar esa regla de estricta igualdad en el uso de la palabra y operar con un criterio más flexible de equidad, ya que lo que justifica un régimen más estricto en el control del uso de la palabra no es que los candidatos sean ya oficiales (que es lo que define a este período de precampaña denominado período intermedio), sino el comienzo oficial de la campaña electoral.

La Comisión Jospin ha abordado igualmente la cuestión del la *inmediatez de las elecciones legislativas tras la elección presidencial*, teniendo en cuenta las críticas que señalan una devaluación de las primeras. Sin embargo, ni el orden del calendario, ni su blindaje han sido objeto de propuesta alguna⁸, pero sí, en cambio, distintos motivos han movido a la Comisión a plantear un adelanto de un par de meses de ambos procesos electora-

7 Sobre este órgano *vid.* RALLO LOMBARTE, A., «La garantía del pluralismo informativo en Francia: El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 59, 2000, págs. 93-138.

8 La Comisión opta por mantener por tanto el actual calendario, no sin dejar de ser consciente de que su mantenimiento no está plenamente asegurado ya que tanto la disolución anticipada de la Asamblea por el Presidente, como su dimisión, fallecimiento o destitución, imponen al día de hoy la celebración de elecciones por separado sólo para una de ambas instituciones (legislativas en el primer caso, presidenciales en el segundo), lo que haría aconsejable —si se quiere seguir manteniendo el acoplamiento de elecciones— la dimisión del Presidente en caso de que opte por disolver la Asamblea, y la celebración de elecciones legislativas si la Presidencia queda vacante por destitución, fallecimiento o dimisión. *Vid.* RUIZ RUIZ, J.J., «La evolución de la forma de gobierno en Francia: ¿Una vía hacia un presidencialismo neoparlamentario?», *Revista de derecho político*, núm. 81, 2011, págs. 199-242.

les (presidenciales y legislativas). En efecto, la doble vuelta de la que constan tanto la elección presidencial como las elecciones legislativas conduce a que se consuman casi dos meses entre mayo y junio, lo cual deja poco margen antes de que expire el período de sesiones ordinario. Esta circunstancia tiene sus consecuencias, especialmente en lo que se refiere al escaso tiempo para la tramitación y aprobación, en su caso, de una ley rectificadora de presupuestos, así como de la ley de presupuestos del ejercicio siguiente, del mismo modo que el actual calendario retrasa las primeras reformas del nuevo Gobierno. Así pues, en opinión de la Comisión, sería aconsejable un adelantamiento de ambas elecciones y para ello se retoma una propuesta ya incluida en el Informe del Comité consultivo para la reforma de la Constitución de 1993, conocido como «Comité Vedel», consistente en dejar establecida la fecha de la elección presidencial para el segundo domingo del mes de marzo, incorporándola en la Constitución mediante una reforma de su art. 6 y a su vez adelantar al mes de abril la finalización del mandato de los diputados (reformando el art. LO. 121 del Código electoral). Esta propuesta comportaría no obstante la reducción del mandato del Presidente que resultara elegido tras fallecimiento, dimisión o destitución del anterior, pero aun así la Comisión se muestra partidaria de la medida.

Para conseguir un *Parlamento más representativo*, el informe analiza en primer lugar la *mejora del pluralismo en la Asamblea Nacional*. El actual sistema electoral de la cámara baja es de tipo mayoritario, ya que se elige un diputado por cada circunscripción, recayendo la elección en el candidato que haya obtenido mayor número de votos. Como todo sistema mayoritario uninominal, la simplicidad y el vínculo directo entre el diputado y sus electores están asegurados. Este tipo de sistema produce además mayorías claras. Sin embargo convierte en extremadamente difícil la representación de pequeñas formaciones con porcentaje de voto significativo en primera vuelta, provocando por otra parte un fenómeno de sobrerrepresentación de los partidos más grandes. Para paliar este efecto y conseguir una representación más plural, la Comisión propugna una solución mixta que, sin romper con el actual sistema mayoritario uninominal a doble vuelta y sin aumentar tampoco su número, consiste en introducir un parte de escrutinio proporcional en la elección de diputados⁹. La introducción de esos escaños elegidos mediante un sistema proporcional obligará, si se mantiene el número actual de diputados, a efectuar una nueva distribución de escaños por departamento en función de su población.

Además de las innovaciones que afectan a la dosis de proporcionalidad y a la fórmula para la distribución de escaños, la Comisión entiende que también el propio escrutinio mayoritario merece alguna modificación, especialmente en lo relativo a los requisitos de acceso a la segunda vuelta. El Informe defiende que se dé acceso a la segunda vuelta al candidato inmediatamente posterior en el porcentaje de votos al candidato

9 En idéntica dirección se pronunció el Informe del Comité Balladur, cuya propuesta n.º 62 aconsejaba introducir el escrutinio proporcional para una horquilla de entre 20-30 diputados reformando los arts. L. 123 y ss. Del Código electoral. Finalmente, y aunque expresamente la carta de misión del Presidente Sarkozy le había encomendado elaborar propuestas sobre este punto, no fue acogida en el proyecto de reforma constitucional de 2008, parece que entre otros motivos, por no poner en riesgo la alternancia entre dos polos políticos fuertes. Vid. GHEVONTIAN, R., «Élections: la réforme est-elle possible?», *Revue française de Droit Constitutionnel*, número hors-série: *Après le comité Balladur. Réviser la Constitution en 2008?*, 2008, pág. 154.

que, reuniendo el requisito legal del 12,5% de votos en primera vuelta, no ha presentado sin embargo su candidatura para la segunda.

La *elección de senadores* (que ya fue objeto de modificación en 2003 con la loi n.º 2003-697 du 30 juillet 2003) ocupa otro de los apartados del Informe. La composición del Senado forma parte del debate político desde hace ya años, especialmente por la pretendida o no orientación conservadora de su mecanismo de elección, que no es directa ya que son los diputados junto a cargos regionales y locales en cada departamento los que componen el colegio de electores.

Para no cambiar la naturaleza del Senado (cuya elección es indirecta o de segundo grado), y a pesar de haber debatido sobre ello, la Comisión ha preferido no proponer un cambio en el sistema de elección (lo que exigiría una reforma del art. 24, párrafo cuarto CF) aunque deja apuntado que mejoraría la representatividad si se adoptara un sistema de elección directa con escrutinio proporcional. También se ha desestimado la posibilidad de crear senadores de pleno derecho a los presidentes de Consejos regionales y generales y a los alcaldes o presidentes de mancomunidades más importantes.

En cuanto a la composición del colegio electoral que elige a los senadores, se trasluce una desigual representación de los municipios desde el punto de vista demográfico. En este sentido se apunta en el Informe a que es el exceso de delegados municipales, lo que determina un exceso de representación de municipios rurales escasamente poblados en notorio perjuicio de los municipios urbanos. Según un cálculo, más de los dos tercios de los delegados de los consejos municipales representan a municipios de menos de diez mil habitantes, cuando lo cierto es que, sumada la población, alcanza tan solo la mitad¹⁰. Igualmente existe una gran desproporción entre los municipios de más de cien mil habitantes, cuya población duplica la de los municipios de menos de quinientos habitantes, pero sin embargo estos últimos disponen del doble de delegados. Para la Comisión tales desproporciones resultan contrarias al principio de igualdad de voto, que exige que el voto de cada elector tenga reconocido un peso equivalente.

Un segundo tipo de desproporción en la composición del colegio electoral senatorial es la que se da entre la representación de municipios y regiones, donde existe una aplastante sobrerrepresentación de los primeros que casi triplica la de los consejeros regionales (2,7% frente a 1,2%). Tal desproporción no se justifica por la posición actual que tanto regiones como departamentos ocupan en la gestión de las políticas públicas.

En cuanto a la presencia de los diputados en la composición del colegio electoral senatorial, sólo se justifica por razones históricas que hoy carecen de justificación y que son escasamente compatibles con la misión constitucional del Senado de representar las colectividades territoriales.

En las elecciones al Senado coexisten en la actualidad dos fórmulas de escrutinio en función del número de senadores a elegir por departamento, que divide a los departamentos entre los que eligen de uno a tres senadores y los que eligen cuatro o más senadores. En los departamentos del primer tipo el escrutinio es mayoritario

10 A idéntica constatación llegaba el Informe Balladur, que sugirió una reforma del art. 24 CF que asegurara la representación en el Senado de las colectividades territoriales en función de su población (propuesta 63 del Informe).

en una elección uninominal o plurinominal, mientras que en los departamentos del segundo grupo, el escrutinio es proporcional con voto de listas en elección a una vuelta. En base a este sistema de doble tipo de escrutinio, más del cincuenta por ciento de senadores se eligen mediante la fórmula proporcional, pero aun así la Comisión estima que se debe ampliar ésta a un mayor número de senadores si se desea mejorar la representatividad del Senado. El Informe entiende que no se sostiene la preponderancia del escrutinio mayoritario para el Senado si se atiende a su posición en la forma de gobierno, en la que no interviene en las relaciones de confianza con el Ejecutivo y en la que no dispone de la última palabra en la aprobación de las leyes, mecanismo implícito de la retirada de confianza.

La pretendida proporción más equilibrada de igualitaria de las distintas colectividades territoriales puede asegurarse según la Comisión adoptando un sistema de voto ponderado que atribuya un mayor peso al voto de los delegados de los municipios más poblados, así como de los consejeros regionales y de los consejos generales.

Por lo que respecta a la ampliación del escrutinio proporcional en la elección de los senadores, el Informe propone que además de los 30 departamentos que en la actualidad eligen los senadores mediante ese tipo de escrutinio, se añadan otros 25 departamentos, lo que arrojan un total de 255 senadores sobre 348 que pasarían a ser elegidos por un sistema proporcional (un 73%), quedando sólo 93 por lo tanto elegidos mediante escrutinio mayoritario.

La extensión del escrutinio proporcional a un mayor número de departamentos da pie no obstante a la Comisión para sopesar una reforma más profunda del tipo de escrutinio, basada en una ampliación de la circunscripción, que no sería ya el departamento, sino la región (asegurando una representación a cada departamento), lo cual parece abrir una vía para una regionalización, siquiera parcial, del Senado francés. De este modo el escrutinio mayoritario se conservaría pero tan sólo para algunas de las colectividades de ultramar. Sin embargo el Informe no da más pasos adelante al entender que una reforma de esa naturaleza exigiría reflexionar sobre la incidencia que podría tener para la organización territorial del Estado, lo que sitúa este planteamiento fuera del alcance de su misión.

La mejora de la representatividad parlamentaria no sería completa si no se avanza en el terreno de la paridad electoral entre hombres y mujeres. Tras la reforma constitucional de 1999 existe la obligación de presentar un número igual de mujeres y hombres en los escrutinios de lista y existe una modulación en las subvenciones a los partidos políticos que no respeten la paridad en la presentación de candidaturas en las elecciones legislativas que se realizan de acuerdo a un escrutinio uninominal. Si bien esta reforma impulsó un sensible progreso en el número de diputadas y senadoras, los porcentajes siguen estando lejos de aproximarse a los de sus homólogos masculinos. De ahí que el Informe haya explorado dos vías que pueden tener gran incidencia en mejorar el acceso de las mujeres a un mandato parlamentario.

La propuesta de la Comisión, ya mencionada, de elegir una parte de diputados mediante el escrutinio proporcional de lista, favorecería, según el Informe, el igual acceso de las mujeres al escaño de diputado, si bien en la propuesta del Informe la introducción del escrutinio proporcional lo limita a un reducido número de diputados. Mejor perspectiva en la mejora de la paridad tiene a nuestro juicio la introduc-

ción de listas para 255 senadores para los que el Informe ha previsto el escrutinio proporcional.

El segundo instrumento que puede procurar una mejora en la paridad es la introducción de la incompatibilidad del mandato parlamentario con cualquier otro mandato local simple, en la medida que produciría una renovación significativa del personal político, y que se introduciría tanto en las próximas elecciones legislativas como en las senatoriales y en las próximas locales. No encuentra por contra acogida en el Informe una de las fórmulas que viene planteándose en el debate público, como es la de proceder para las elecciones de diputados a establecer un escrutinio binominal para que los electores en cada circunscripción voten por una suerte de «ticket» integrado por un hombre y una mujer.

El problema de la *acumulación de mandatos* viene planeando sobre los últimos intentos de reforma constitucionales, habiéndose consagrado algunos debates parlamentarios a este problema durante el *iter* de la revisión de la Constitución de 2008, ya que la prohibición de la acumulación de mandatos figuraba entre las propuestas del comité Balladur, que formuló las recomendaciones de aquella reforma, si bien su propuesta n.º 56, de prohibir la acumulación entre un mandato parlamentario y una función ejecutiva local, pretendía introducirse no a nivel constitucional, sino sólo mediante modificación de los arts. 137 y ss. y el art. L.O. 297 del Código electoral.

La acumulación de cargos de naturaleza electiva se beneficia de un marco constitucional que sólo contempla la incompatibilidad entre el mandato de parlamentario y la pertenencia al Gobierno (art. 23). No obstante, el legislador ha establecido algunas causas de incompatibilidad adicionales entre mandatos electivos, (además de la prohibición de simultanear el mandato de diputado y de senador), siendo incompatible el mandato de parlamentario con el acta de diputado al Parlamento europeo, con el ejercicio de los cargos de consejero regional (o en la Asamblea de Córcega), consejero general, consejero de París y consejero municipal de un municipio de más de 3.500 habitantes. De este marco, constitucional y legal, se desprende que los Ministros pueden desempeñar también cargos electivos en la esfera local.

La Comisión entiende por tanto necesaria una reforma del art. 23 de la Constitución que establezca la incompatibilidad del desempeño de funciones como miembro del Gobierno con todo mandato local, sea éste representativo o ejecutivo, disponiendo de un mes desde el nombramiento de Ministro para presentar la dimisión de sus responsabilidades o mandatos locales con carácter definitivo (y no temporal), por lo que se procederá a llamar al cargo local al siguiente candidato en la lista.

La Comisión formula también la propuesta de la prohibición a los parlamentarios del ejercicio de todo cargo local, representativo o no¹¹. Sin embargo, la Comisión no lo cree oportuno, sino que propone una solución que permita introducir poco a poco y no de manera brusca, la prohibición de más de un cargo, amparándose para no hacerlo de

11 Este tipo de práctica coloca al parlamentario ante un conflicto de intereses, «de tal manera que puede convertirse en un mal legislador nacional por proteger los intereses de su colectividad, y ser un mal administrador local, porque sacrifica los intereses de su colectividad a lo que piensa que es el interés nacional». *Vid.* AUBY, J-B., AUBY, J-F., NOGUELLOU, R., *Droit des collectivités locales*, PUF, Paris, 4.ª ed., 2008, pág. 117.

golpe en que es una práctica tan arraigada que se ha convertido en una tradición, difícilmente de erradicar de golpe.

Se propone en este sentido establecer una incompatibilidad próxima al mandato único a partir de dos tipos de prohibiciones. En primer lugar, el mandato de parlamentario debe ser incompatible con el ejercicio de toda función ejecutiva en el ámbito de la administración local, ya sea de jefe de ejecutivo, como los cargos de alcalde, de alcalde de distrito, presidente de consejo general o presidente de consejo regional, así como los cargos de presidente de un órgano de cooperación entre colectividades locales, ya sea del resto de funciones ejecutivas en colectividades territoriales u organismos públicos (teniente de alcalde, vicepresidente, consejero municipal delegado).

Un segundo tipo de incompatibilidad es la de tipo remuneratorio, ya que los parlamentarios que mantengan un cargo de consejero municipal, de consejero general o de consejero regional no debe recibir remuneración alguna por el ejercicio de dichos cargos.

Este régimen de incompatibilidades debe ser común tanto para diputados como para senadores, sin que valga como justificación citar el art. 24 CF en su cuarto párrafo, en el que se afirma que el Senado garantiza la representación de las colectividades territoriales de la República, para sostener que los senadores deben ser representantes locales, sino que el precepto constitucional exige solamente que los senadores sean elegidos por representantes locales.

En cuanto al *estatuto jurisdiccional del Presidente de la República*, dos de las últimas reformas constitucionales han modificado el estatuto penal de los miembros del Gobierno en 1993 (siguiendo el «Informe Vedel» elaborado por el Comité para la revisión de la Constitución) y el estatuto jurisdiccional del Presidente de la República en 2007 (siguiendo el Informe de la Comisión de reflexión sobre el estatuto penal del Jefe del Estado presidido por P. Avril). Ninguna de las dos reformas ha conseguido hacer frente a las críticas que exigen que los gobernantes no sean exonerados en todo o en parte de su obligación de responder de sus actos ante los tribunales. El objetivo de la Comisión es el de aproximar el estatuto jurisdiccional de los gobernantes al estatuto común, lo cual ha sido puesto en cuestión por alguno de los miembros de la Comisión Avril que elaboró el Informe con las propuestas que se tradujeron en la reforma constitucional del estatuto penal del Presidente.

En el curso del anterior mandato presidencial se ha visto también que mientras que la inmunidad del Presidente en materia civil no se acompañe de una prohibición impuesta al jefe del Estado de instar la acción de la justicia durante su mandato como sujeto privado para la defensa de sus intereses civiles, estamos ante una «lamentable asimetría» en palabras de la Comisión¹².

12 En efecto, el caso Thiam puso de manifiesto que el principio de igualdad de las partes sobre el que tantas veces ha insistido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quedaba en entredicho, ya que Nicolas Sarkozy se constituyó en julio de 2009 parte civil en un proceso contra Abdoul Aziz Thiam, un senegalés en situación irregular en Francia que, junto a seis compañeros, había sustraído los datos de 48 cuentas bancarias de terceros de la sociedad Canal Plus y había vendido 148 teléfonos móviles con sus correspondientes líneas. Entre las cuentas bancarias estaba la del Presidente de la República al que se le habían sustraído de ella un par de ocasiones 60 euros. El procesado fue condenado a un año de prisión, reducido a 8 meses en apelación y obligado a compensar al Jefe del estado. La Sala decimoquinta del tribunal correccional de Nanterre había admitido a trámite la constitución de parte del Presidente (*TGI Nanterre, 15^e ch. corr., 7 juill. 2009, ministère*

El Informe propone por ello modificar el art. 67 CF para acabar con la inmunidad penal del jefe del Estado, que podrá ser procesado y juzgado durante su mandato. No obstante, la supresión de la inmunidad supondría someter al Presidente al régimen común procesal, pero con ciertas especialidades. Para ello se instituiría en primer lugar un órgano, la «Comisión superior de examen preliminar», que estaría encargada de examinar, con carácter previo a la instrucción, si los actos imputados pertenecen al ejercicio de su función y si la acusación es o no manifiestamente infundada o abusiva. Respecto a la fase de enjuiciamiento, se introducen especialidades a las reglas de derecho común, en cuanto a la colegialidad y composición del tribunal correccional que deberá contar con cinco magistrados y no con tres o uno (para delitos menos graves) que es la regla de derecho común impuesta por el art. 398-1 del Código procesal penal.

En cuanto a los *privilegios jurisdiccionales de los ministros*, los miembros del Gobierno son penalmente responsables de todos sus actos, incluidos los realizados en el ejercicio de sus funciones, no existiendo por tanto diferencias a este respecto con el resto de ciudadanos, a excepción del aforamiento especial en virtud del cual para exigir responsabilidad penal por actos realizados en cumplimiento de sus funciones, sólo podrán ser juzgados por la Corte de justicia de la República, una jurisdicción especial creada con la reforma constitucional de julio de 1993 y contra la que se han dirigido numerosas críticas que el Informe considera fundadas¹³. Se trata de un órgano de composición mixta integrado por tres magistrados de la Corte de casación y doce parlamentarios designados por ambas cámaras en igual número (6). Esa composición híbrida ha sido fuertemente contestada y fuente de críticas por falta de imparcialidad. La propuesta del Informe es suprimir la Corte de justicia de la República, para someter a los ministros al régimen común introduciendo tan sólo algunas especialidades. Para llevarlo a cabo es necesaria una reforma de los arts. 68-1 y 68-2 CF.

Por último, respecto a la *prevención de los conflictos de intereses*, el Informe delimita el campo de lo que estrictamente deben ser los mecanismos de prevención de conflictos para no confundirlo con el de los instrumentos de lucha contra la corrupción, que ocupa un espacio cercano. Se justifica así en el Informe la propuesta de crear una Autoridad de deontología de la vida pública que será la pieza maestra de las comisiones de deontología de las demás instituciones.

public c/ Abdoul Aziz Thiam et a.), pero la cuantificación del daño y los intereses quedó pospuesta hasta que no transcurriera un mes desde la expiración de su mandato en atención a los dispuesto en los arts. 64, 65 y 67 CF. El Tribunal de apelación de Versalles (*Versailles, 9^e ch. corr., 8 janv. 2010 Abdoul Aziz Thiam et a. c/ ministère public.*) al contrario estimó que los procesados debían resarcir los daños y sus intereses a todas las víctimas (que eran de 1 euro por perjuicio moral y otros 2.500 por tasas judiciales), incluido el Jefe del estado. Finalmente el Tribunal de Casación estimó las tesis del tribunal correccional, no aceptando que al tener el Presidente autoridad sobre el ministro de Justicia que es quien gestiona la carrera de los magistrados, se estuviera vulnerando el derecho a un proceso justo, tesis que algún sector de la doctrina había defendido en su día (Didier Maus).

13 Sobre la responsabilidad penal de los ministros antes de instituir la Corte de justicia de la República, cfr. KAMTO, M., «La responsabilité pénale des ministres sous la Ve République», *Revue de Droit Public et de la science politique*, núm. 5, sept.-oct., 1991, pág. 1279.

III. REFORMAS LEGISLATIVAS APROBADAS EN EL ARRANQUE DE LA PRESIDENCIA DE F. HOLLANDE

La actividad legislativa ha sido de una intensidad verdaderamente notable y se ha dirigido a desarrollar las promesas del programa del Presidente. Encabezando esos compromisos en el programa figuraba la creación del Banco público de inversión (BPI) que fue aprobado mediante ley orgánica en ambas cámaras con el voto del texto de compromiso alcanzado por la comisión mixta Congreso-Senado el 19 de diciembre de 2012, si bien la ley ha aparecido publicada en el *Journal officiel* de 1 de enero de 2013 (ley n.º 2012-1559, de 31 de diciembre de 2012 relativa a la creación del Banco público de inversión). El capital con el que comenzará su actividad será de 40 mil millones de euros y comportará la unión en cada región y en una única ventanilla los servicios del Fondo estratégico de inversión, que adquiere participaciones en las empresas estratégicas francesas, el Banco público de las Pymes y la innovación, Oséo (empresa pública que financia las Pymes) y CDC Entreprises (del grupo *Caisse des dépôts et consignations*).

La asunción, por la *Assurance maladie*, del cien por cien del coste de los abortos, que era una de los compromisos «estrella» del programa del Presidente hacia su electorado, se ha incluido en el art. 50 de la Ley n.º 2012-1404 de 17 de diciembre de 2012, de financiación de la Seguridad social para 2013, lo que supondrá un coste de casi diecisiete millones de euros. Del mismo modo se ha establecido la gratuidad de la píldora de contracepción para las menores de 15 a 18 años (art. 52).

La ley n.º 2012-1189 de 26 de octubre de 2012 sobre la creación de empleos de futuro está destinada a facilitar la inserción profesional y el acceso a una cualificación para jóvenes en situaciones de dificultad (no titulados de 16 a 25 años) que podrán beneficiarse de un contrato a tiempo completo tanto de carácter temporal (3 años) como indefinido.

Otra medida emblemática del programa presidencial ha sido la ley sobre la movilización del terreno público y vivienda social, conocida como *ley Duflot* (apellido de la ministra que ha impulsado el proyecto de ley). Sin embargo, el primer proyecto de esta ley aprobado en las cámaras, que se tramitó por el procedimiento acelerado, fue objeto de una declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de su articulado (Décision n.º 2012-655 DC, de 24 de octubre de 2012), no por motivos de fondo, sino procedimentales, ya que lo que se presentó al debate del Pleno del Senado el 11 de septiembre de 2012 fue el texto del Gobierno, sin las enmiendas que esa misma mañana había introducido la comisión de asuntos económicos de esta cámara. Por tanto, en lugar del texto adoptado en comisión, lo que llegó al debate de Pleno fue el texto del Gobierno, impidiendo de este modo un debate general sobre las enmiendas y conculcando de modo palmario tanto el art. 42 CF¹⁴ (introducido por la reforma constitucional de 2008)¹⁵

14 El art. 42.1 CF dice así: « La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie ».

15 De toda la reforma de 2008 que afectó a un gran número de preceptos constitucionales, el art. 42 es para Colliard el más innovador de todos, ya que por primera vez se impone al Gobierno que negocie sus proyectos en comisión, convirtiendo en obligatoria la presencia de los Ministros. *Vid.* COLLIARD, J.-C. « Articles 42 et 89. Le débat des projets de loi sur le texte adopté en comisión » en Camby, J.-P., Fraisseix, P., Gicquel, J., (coords.), *La révision de 2008 une nouvelle Constitution?*, Paris, LGDJ, L'extenso éditions, 2011, págs. 198 y 201.

como el art. 44 CF, que reconoce el derecho de enmienda de los parlamentarios. Lo peor es que se obró así (inscribiendo en el orden del día el debate sobre el texto del Gobierno) sin atender las denuncias de la oposición que advertían de la inconstitucionalidad de tal proceder. El gobierno tras esta declaración de inconstitucionalidad tuvo que volver a introducir el proyecto de ley en las cámaras, siendo de nuevo aprobada la segunda versión del proyecto de ley sobre vivienda social (casi idéntica a la anterior)¹⁶ el 18 de diciembre de 2012. Básicamente la *ley Duflot* concede a los particulares que adquieran una vivienda nueva, una fuerte reducción en el impuesto sobre la renta a condición de alquilarla y durante el período que dure el alquiler. También prevé fuertes descuentos en la venta de terrenos públicos para la construcción de viviendas sociales, que pueden llegar incluso hasta la gratuidad (aquellos cedidos a municipios y otras colectividades territoriales). Igualmente quintuplica las sanciones económicas a los municipios que no respeten el porcentaje de vivienda social al que están obligados por ley (que ha subido del 20 al 25% para los municipios de más de 3.500 habitantes).

Otro de los compromisos del programa electoral del Presidente (*engagement n.º 54.3*) fue la eliminación de los consejeros territoriales, una figura creada por su predecesor y cuya entrada en vigor estaba diferida a 2014, pero con total seguridad esa reforma del anterior presidente, que proponía unir a la condición de consejero departamental la de consejero regional, no tendrá aplicación, ya que su derogación ha sido votada tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado y se está a la espera de redactar un texto en comisión mixta, ya que los textos aprobados en cada cámara son ligeramente diferentes.

En cuanto a la aplicación de la laicidad y símbolos religiosos destaca la prohibición a las madres, mediante la circular n.º 2012-056, de 27 de marzo de 2012, de acompañar las salidas escolares cubiertas con el velo musulmán. Esta circular ha sido aprobada tras la resolución judicial en noviembre de 2011 del tribunal administratif de Montreuil, (cerca de París) que avala la constitucionalidad de la prohibición —establecida en el reglamento del colegio *Paul-Lafargue*— de acompañar las salidas escolares a las madres que lleven velo, y que había sido recurrida por Sylvie Osman, perteneciente al colectivo «Mamans toutes égales». En su sentencia el tribunal afirma que la prohibición del reglamento interno del colegio es «una aplicación del principio constitucional de neutralidad del servicio público» y que la disposición impugnada «no supone un atentado excesivo a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión», afirmación que ha suscitado cierta perplejidad al reconocer que atenta contra un derecho fundamental, pero no de manera excesiva. Debe recordarse que este tipo de prohibiciones a las madres musulmanas que acompañan o recogen en el colegio a sus hijos no fue objeto de regulación en la Ley sobre símbolos religiosos ostensibles y según parece, por lo manifestado por Manuel Valls, ministro del Interior del gobierno Ayrault, por ahora no se modificará la ley para introducir expresamente este supuesto, si bien es partidario de mantener la circular de prohibición. Tampoco es partidario de modificar la ley para prohibir el velo a las mujeres cuidadoras de niños a domicilio, como pretende una proposición de ley introducida en el Senado.

16 Sólo se ha suprimido respecto a la versión anterior la obligación para los pequeños municipios de entre 1500 y 3500 habitantes de destinar al menos el 10% de la construcción de viviendas a viviendas sociales.

Asimismo, alguna resolución judicial ha avalado recientemente (la 11^{ème} Chambre sociale de la *Cour d'appel* de Versailles en octubre de 2011), a pesar de la contestación por colectivos musulmanes, el despido por falta grave en diciembre de 2008 de una empleada (directora adjunta) que llevaba el velo en una guardería, reconociendo de este modo que el principio de laicidad no sólo se aplica a establecimientos públicos sino también a los del sector privado. La recurrente del despido había planteado previamente una queja ante la Alta Autoridad de lucha contra las discriminaciones y por la igualdad (*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, Halde), que había emitido un informe favorable a su queja, en la que reclamaba ochenta mil euros en concepto de indemnización e intereses. Sin embargo, el tribunal estima lícito el reglamento interno de la guardería que impone el principio de neutralidad religiosa a sus empleados y que prohíbe con carácter expreso el uso de símbolos religiosos.

En materia de inmigración, con la circular de 28 de noviembre de 2012 del Ministerio del Interior, se han establecido los criterios para la regularización de inmigrantes irregulares según se trate de inmigrantes con familia en Francia e inmigrantes solteros o sin familia. Para los primeros, si ninguno de los cónyuges se encuentra en situación regular, la circular exige para la regularización probar la residencia durante al menos cinco años y tener al menos un hijo escolarizado desde hace tres años. Los segundos deben acreditar al menos cinco años de residencia en Francia y presentar una nómina que acredite que tienen o han tenido un empleo durante al menos ocho meses (consecutivos o no) durante los últimos 24 meses o bien un empleo de 30 meses (consecutivos o no) durante los últimos cinco años. También se permite presentar una promesa de contratación. La regularización por trabajo parece que pretende restringirla a aquellos que tienen cierta antigüedad en el empleo para evitar una regularización masiva de *sans papiers*. El empresario o empleador puede en todo momento incluso con carácter retroactivo solicitar que se expidan las nóminas.

Viene siendo ya habitual en Francia, que tras la introducción de la cuestión prioritaria de constitucionalidad, sea necesario dar cobertura legislativa al vacío normativo provocado por las declaraciones de inconstitucionalidad. Uno de estos casos es el de la participación de los ciudadanos prevista por la Carta del medio ambiente, que prevé no sólo el derecho de todos «acceder a las informaciones relativas al medio ambiente», sino también el derecho de toda persona a la participación en la elaboración de las decisiones públicas que tengan alguna incidencia sobre el medio ambiente. Ambos derechos se consagraron en el art. 7 de la *Charte de l'environnement*, un texto de rango constitucional impulsado por el Presidente Jacques Chirac y aprobado en 2005 y que hacía recaer en el legislador la articulación de los mecanismos para hacer efectivos tales derechos. La norma legal en esta materia es el Código del medio ambiente¹⁷, que ha visto declarados contrarios a la Carta del medio ambiente varios de sus preceptos. Tales declaraciones de inconstitucionalidad han recaído como consecuencia de la sustanciación de varias cuestiones prioritarias de constitucionalidad en el espacio de un año y en todas ellas el motivo de inconstitucionalidad es la vulneración de la participación del público en la elab-

17 Puede verse, entre nosotros, RUIZ-RICO RUIZ, G., «La constitucionalización del medio ambiente en Francia: principios y derechos de la Charte de l'environnement», en Ruiz-Rico Ruiz, J.M., Ruiz-Rico Ruiz, G., y Pérez Sola, N. (coords.), *Estudios de Derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 11-34.

boración de las decisiones públicas. En efecto, la decisión n.º 2011-183 QPC, de 14 de octubre de 2011 declaraba contrarios al art. 7 de la Carta del medio ambiente tanto el segundo párrafo del art. 511-2, como el párrafo tercero del art. L. 512-7 del código del medio ambiente. Una segunda decisión, la n.º 2012-262 QPC de 13 de julio de 2012 declaraba inconstitucional por oposición a la Carta del medio ambiente el art. L. 525-5 del código de medio ambiente. Dos decisiones más de 2012, la n.º 2012-269 QPC y la n.º 2012-270 QPC, ambas de 27 de julio de 2012, anulaban, respectivamente, el número 5º del II párrafo del art. L. 211-3 y el art. L. 411-2 del mismo código, por oposición al mencionado art. 7 de la *Charte de l'environnement*.

IV. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, CRISIS ECONÓMICA Y REDUCCIÓN DEL DÉFICIT

La deuda pública francesa al final de la presidencia Sarkozy y según datos del Insee (*Institut national de la statistique et des études économiques*) se situaba al final del cuarto trimestre de 2011 en 1717,3 mil millones de euros, lo que supone un aumento de 496,2 mil millones respecto a los niveles de comienzos de la presidencia Sarkozy en junio de 2007.

Para alcanzar el objetivo de déficit público de un 4,5% del PIB para 2012, se han instrumentado varios paquetes de medidas, mediante la adopción de tres leyes rectificadoras de las finanzas para 2012, aprobadas en tres momentos distintos y que han sido necesarias para equilibrar las cuentas del Estado y reducir su deuda. La segunda de estas leyes (aprobada el 31 de julio de 2012) fue recurrida por 60 diputados y 60 senadores ante el Conseil Constitutionnel en sendos recursos (antes de su entrada en vigor como se sabe), en los que declaró inconstitucionales, en su decisión n.º 2012-654, DC de 9 de agosto de 2012, los arts. 11, el párrafo I del art. 14, y el art. 40, este último precepto es declarado inconstitucional de oficio sin que ninguno de los dos recursos lo hubiera impugnado y, de paso, el Conseil declara inconstitucional también, e igualmente de oficio, el párrafo I del art. 14 de la ley de 6 de agosto de 2002, algo inusual desde luego, ya que, si exceptuamos la cuestión prioritaria de constitucionalidad, en el marco del proceso de control previo, que es el que accionaron los parlamentarios, la declaración de inconstitucionalidad sólo puede recaer sobre disposiciones legislativas antes de su promulgación. Sin embargo, desde su decisión n.º 85-187 DC de 25 de enero de 1985, (caso *Nouvelle-Calédonie*), el Conseil constitutionnel había dejado abierta la puerta a declarar la inconstitucionalidad de leyes ya promulgadas en el marco del proceso de control preventivo, siempre y cuando las disposiciones legislativas sometidas a examen modifiquen, completen o afecten a la ley ya promulgada¹⁸. Nada, pues, que objetar en este sentido a la decisión del Conseil de declarar inconstitucional el mencionado artículo de la ley de 6 de agosto de 2002. Ahora bien, existen otros reparos tanto de forma como de fondo que han sido brillantemente expuestos por O. Beaud. En

18 Sobre estas condiciones *vid.* WANDA YENG SENG, «Le contrôle des lois promulguées dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un mystère en voie de dissipation?», *Revue française de Droit constitutionnel*, núm. 61, 2005, pág. 38.

efecto, la inconstitucionalidad del art. 40 de esta ley rectificadora de presupuestos se ha hecho sin apenas motivación, por no decir sin ninguna motivación¹⁹. Además de ello, la técnica seguida ha sido incongruente, ya que se declara inconstitucional un precepto de la ley de 2002 sin especificar que es la redacción dada a ese mismo artículo por una ley de 2007, por lo que técnicamente lo correcto hubiera sido declarar la inconstitucionalidad del art. de aquella ley de 2007, que aumentaba el estipendio del Presidente (ciertamente en gran desproporción respecto al de los miembros del Gobierno). Pero acaso lo más sorprendente de esta decisión es que el Conseil entienda que el art. 40 de esta segunda ley rectificadora de los presupuestos, es inconstitucional porque el Parlamento no puede votar la remuneración del Presidente de la República y del Primer ministro, ya que ello resulta contrario al principio de la división de poderes (art. 16 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789). Como señala Beaud, se invoca un gran principio liberal de limitación del poder, para hacerle decir justo lo contrario, ya que la interpretación dada por esta decisión del Conseil no hace sino reforzar la presidencialización del poder y, por ende, la concentración de poderes²⁰. Es cierto que hasta 2007 la remuneración presidencial había venido siendo objeto de aprobación por parte del propio Presidente de la República, no obstante la total ausencia de base jurídica para hacerlo. La consecuencia final de esta declaración de inconstitucionalidad ha sido que se haya aprobado un Decreto presidencial de 23 de agosto de 2012 relativo al *traitement* del Presidente de la República que no hace sino reproducir el contenido del artículo de la ley de 6 de agosto de 2002 anulado por el Conseil Constitutionnel.

Por su parte, la ley de presupuestos para 2013 (publicada en el *Journal officiel* n.º 0304 —J.O. en adelante— el domingo 30 de diciembre de 2012) prevé 20 mil millones de euros en aumentos de impuestos pagados por familias y empresas, así como diez millones de reducción del gasto. Destaca además en el J.O. de la misma fecha, la publicación de la decisión del Conseil constitutionnel, n.º 2012-662 DC, de 29 de diciembre de 2012 por la que algunos artículos de este proyecto de ley han quedado suprimidos, figurando en su lugar en el texto de la ley de finanzas para 2013 la expresión «disposiciones declaradas no conformes a la Constitución». Entre otros debe citarse el art. 8 párrafo I del proyecto de esta ley (en ejercicio del control de constitucionalidad *a priori*), que prohibía a una misma persona física donar más de 7.500 euros a uno o varios partidos políticos durante un mismo año, disposición que no pertenece al ámbito material de las leyes de finanzas según lo establecido en la ley orgánica de 1 de agosto de 2001, por lo que esta disposición ha sido adoptada por un procedimiento contrario a la Constitución. La decisión del Conseil Constitutionnel ha declarado asimismo inconstitucional el art. 12, párrafo I, que imponía en el impuesto sobre la renta una contribución excepcional de solidaridad del 18% sobre los rendimientos de la actividad profesional superiores al millón de euros, lo que supone que dependiendo del modo en que se repartan los ingresos en dos unidades familiares con los mismos ingresos, una persona puede estar sujeta a esta contribución y otra no, desconociendo de este modo la exigencia de tener en cuenta la capacidad contributiva

19 Vid. BEAUD, O., «Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République: une hérésie constitutionnelle», *Juspoliticum*, pág. 3.

20 Vid. BEAUD, O., «Le Conseil constitutionnel et le traitement du président...», *op. cit.*, pág. 6.

de la unidad familiar y contrariando el principio de igualdad ante las cargas públicas, dado que en Francia el impuesto sobre la renta no está individualizado en la persona sino en la unidad familiar. No ha sido atendido por tanto el carácter confiscatorio que alegaban los recurrentes de la UMP, ya que con esta contribución la tarifa para los contribuyentes por encima del millón de euros se elevaba al 75%, que había sido uno de los compromisos de la campaña del Presidente Hollande. Se ha declarado inconstitucional también el art. 13, I, letra C que establecía la modalidad de cálculo de la base imponible del impuesto sobre la fortuna (ISF), en concreto el Conseil ha considerado contraria a la Constitución la inclusión, junto a los rendimientos de la actividad profesional, de los ingresos o beneficios capitalizados (por ejemplo la revalorización de contratos de seguro de vida incluso sin haber sido percibida, o el dividendo no distribuible de una sociedad), rendimientos que según el Conseil son plusvalías que el contribuyente no ha realizado o de los que no dispone, por lo que no presentan ninguna conexión con sus rendimientos profesionales. Es evidente que la intención del Gobierno era impedir que algunos contribuyentes disminuyan artificialmente sus ingresos al colocarlos en sociedades como beneficios de los que han podido disponer, o colocando sus ahorros en un contrato de seguro de vida. Asimismo, han sido declarados inconstitucionales, entre otras disposiciones de la ley de presupuestos para 2013²¹, la ventaja fiscal para las inversiones en ultramar y el aplazamiento en 5 años del régimen derogatorio aplicable a la sucesión de inmuebles situados en Córcega (que databa de la época de Napoleón).

En esa misma línea, el Conseil constitutionnel (Décision n.º 2012-659 DC de 13 de diciembre de 2012) ha declarado asimismo inconstitucional el impuesto sobre bebidas energéticas previsto en el art. 25 del proyecto de ley de financiación de la Seguridad social para 2013, que había sido recurrido por parlamentarios de la UMP impugnando una docena de artículos. En la misma decisión se declaran inconstitucionales el art. 37, relativo a la transmisión de propiedad de ciertas reservas constituidas por aseguradores de explotaciones agrícolas; y el art. L. 131-9 relativo al régimen derogatorio de tasas de cotización para trabajadores independientes no agrícolas. El Conseil anula a su vez una decena de «cavaliers», es decir, disposiciones que por su contenido no deben estar en esta ley (de naturaleza presupuestaria)²².

En el sector bancario y financiero, el Estado ha procedido este año al rescate de dos entidades bancarias: Dexia y Crédit immobilier de France (CIF). En el primer caso se ha procedido tanto a una nueva recapitalización (tras el rescate de 2008) el 31 de diciem-

21 Han sido declarados inconstitucionales, además de los mencionados arts. 8, 12, y el art. 13.I. C; también el art. 9.I.E letras e) y h); el art. 9.IV, el art. 11.I.A. 1.º, letra b); el art. 11.II.D; el art. 13.I.F. párrafos 13 a 16 y parcialmente el párrafo 17; los arts. 14, 15 y 44, parcialmente el art. 73, cuarto párrafo, el art. 95 y el art. 104.

22 Así ocurre con el art. 55 que prohíbe la publicidad de ciertos medicamentos, el art. 58, sobre las presentaciones en el hospital de especialidades farmacéuticas, el art. 61 sobre la emisión de billetes de tesorería para los hospitales, el art. 39 relativo a la certificación de cuentas de la Caja nacional de solidaridad para la autonomía, los artículos 24 (párrafo IV) y 74, relativos al envío al Parlamento de informes sobre la fiscalidad de bebidas alcohólicas y sobre la gestión estatal de la historia médica personal informatizada de los pacientes, y los arts. 54 y 92 sobre puesta en práctica del *tiers payant* integral (que exonera al paciente de adelantar el pago de los cuidados sanitarios mediante acuerdos con compañías privadas de seguros o mutuas que se harán cargo de una parte del gasto junto a la Caja de Assurance maladie (art. L. 322-1 del Código de la Seguridad social).

bre de 2012 de manera conjunta con el Estado belga (que aporta el 53% de los fondos), como también a suscribir una garantía de liquidez de depósitos y préstamos entre los tres Estados con capital en Dexia (Bélgica, Francia y Luxemburgo). En el segundo de los casos, el Estado ha prestado su garantía, ya que CIF no disponía de una base de depósitos, y al ver rebajada su calificación por las agencias era imposible financiarse en los mercados. Además de ello, el gobierno tiene ultimado un plan para su extinción ya que la entidad —cuyos accionistas exclusivos son 56 Sacicap (Sociedades anónimas cooperativas de interés colectivo para el acceso a la propiedad)— ha dejado de conceder los créditos para viviendas sociales que era su objeto de actividad, y el proyecto de ley de reforma bancaria prevé la continuación solo parcial de su actividad por parte de la Banca Postal.

Dentro del ámbito económico, algunas de las medidas propuestas por el Gobierno e impulsadas por el Presidente de la República han provocado grietas en el grupo de la mayoría (el Partido Socialista). Así, por ejemplo, las reticencias sobre el Tratado europeo sobre el mecanismo de estabilidad financiera indujeron a veinte diputados de ese grupo a no unirse al voto afirmativo de sus compañeros. De manera análoga, medidas que figuraban en el programa electoral y que ahora se han visto desmentidas justo por las medidas contrarias, como la subida del IVA (elevado en dos de sus tipos en la tercera ley de finanzas rectificadoras para 2012²³) o el *crédit impôt* (CICE, previsto en la misma ley) de 20 millones de euros concedidos a las empresas sin condición ninguna, han avivado esas reticencias. En el Senado este proyecto de ley fue rechazado (182 votos frente a 157, en la sesión del 15 de diciembre de 2012), ya que a los votos en contra de los senadores de la UMP y UDI-UC se sumaron de manera inesperada los del Partido Comunista (PCF).

El Tratado sobre estabilidad, coordinación y gobernanza (TSCG, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*) que, dentro del ámbito de países de la Unión económica y monetaria, fue firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 jefes de Estado y de gobierno (excepto los del Reino Unido y República Checa), fue sometido a ratificación de ambas cámaras a través del procedimiento acelerado mediante una ley de artículo único (Loi n.º 2012-1171, de 22 de octubre de 2012) que fue promulgada el 23 de octubre de 2012 (J.O. n.º 0247). Además, y en aplicación de las disposiciones de este Tratado, se ha promulgado una ley orgánica relativa a la programación y a la gobernanza de las finanzas públicas, aprobado por ambas cámaras pero con versiones que diferían ligeramente (ya que el Senado introdujo alguna modificación al texto de la Asamblea Nacional en lo que se refiere a las funciones de un Alto consejo de finanzas públicas que será creado y que será presidido por el Presidente del Tribunal de cuentas), por lo que fue necesario llegar a un texto de compromiso en la comisión mixta paritaria, que fue votado el 19 de noviembre de 2012 en la Asamblea Nacional y el 22 del mismo mes en el Senado. Varias de sus disposiciones fueron declaradas inconstitucionales por la decisión n.º 2012-658 DC, de 13 de diciembre de 2012 (el art. 11.1º, 11.3º y la última frase del art. 15) por estimar contraria al principio de separación de poderes (art. 16 Declara-

23 El tipo normal pasa de 19,6% al 20% mientras que el tipo intermedio sufre un aumento del 7 al 10%. El tipo reducido (que afecta a productos de primera necesidad) en cambio ha sido rebajado medio punto (del 5,5% pasa al 5%). No obstante todos estos cambios no entrarán en vigor hasta 2014.

ción de derechos del Hombre y del Ciudadano) la audición previa de los candidatos propuestos para ser nombrados miembros del Alto Consejo de Finanzas públicas por parte de las comisiones parlamentarias (de finanzas y de asuntos sociales) de ambas cámaras.

TITLE: *Panoramic constitutional of France in 2012.*

ABSTRACT: *The article focuses on analyzing the activity of the institutions of the French Republic in the last year. We analyze the presidential and parliamentary elections held in May-June 2012, and legislative activity in both chambers, with special emphasis on the declaration of unconstitutionality of several laws, among which are those of social housing law, code of environment, the allocation of the remuneration of the chief in one of the three budgets grinders laws that have been passed in this period, the Finance Act 2013 and the financial law of social security. Moreover, special attention has been paid to the proposals contained in the Report of the Commission for renewal of democracy and ethics of public life, addressing the constitutional implications that it has for the design of the institutions of the Vth Republic and for improving democratic quality.*

RESUMEN: *El artículo se centra en analizar la actividad de las instituciones de la República francesa durante el último año. Se analizan las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en mayo-junio de 2012, así como la actividad legislativa de ambas cámaras, con especial énfasis en la declaración de inconstitucionalidad de varias disposiciones legislativas, entre las que destacan las contenidas en la ley de vivienda social, el código de medio ambiente, la asignación de la remuneración del jefe del Estado, una de las tres leyes rectificadoras de presupuestos que se han dictado en este período, la ley de finanzas para 2013 y la ley de financiera de la Seguridad social. Además de ello, se ha presta atención especial a las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión de renovación y deontología de la vida pública, abordando las implicaciones constitucionales que tiene para el diseño de las instituciones de la V República así como para la mejora de la calidad democrática.*

KEY WORDS: *French presidential elections, Renewal of democratic life, Ethics of public life, Unconstitutionality of law, French Constitution.*

PALABRAS CLAVE: *Elecciones presidenciales francesas, renovación de la vida democrática, ética de la vida pública, inconstitucionalidad de la ley, Constitución francesa.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 9.01.2013.

FECHA DE ACEPTACIÓN: 13.02.2013.