

ACTUALIDAD POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL FRANCESA (2004/2005)

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Complutense

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Otra reforma constitucional: La Carta del medio ambiente.
- III. Otras disposiciones legislativas de interés constitucional.
- IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Resulta evidente que cualquier referencia a la actualidad política y constitucional francesa durante los últimos doce meses no puede prescindir del hecho que más ha atraído la atención de la opinión pública internacional sobre Francia en muchos años, como es el resultado negativo del referéndum acerca del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Ciertamente, el debate sobre esta materia fue objeto de una crónica específica en el último número de esta misma Revista, dedicado monográficamente a dicho Tratado¹. Sin embargo, las fechas de cierre de aquel trabajo obligaron a dejar en el aire unos datos finales cuyo impacto es, todavía, difícil de mensurar.

En efecto, concluíamos esa crónica señalando que el debate jurídico sobre esta cuestión parecía mejor resuelto que el político, que podría complicarse, especialmente en lo referido a la aprobación en referéndum del Tratado. Y los hechos han venido a confirmar unas hipótesis que entonces se veían como posibles aunque, especialmente tras el resultado afirmativo del referéndum

¹ «El debate sobre el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* en Francia», *TRC*, núm. 15, 2004, págs. 397-404.

celebrado entre los militantes del Partido Socialista, parecieran menos probables. De este modo, la reforma constitucional fue definitivamente aprobada por el Parlamento sin excesivos problemas, obteniendo mayorías más que holgadas en todas las instancias². Sin embargo, como es bien sabido, los electores franceses rechazaron el Tratado en el referéndum celebrado el 29 de mayo de 2005, provocando un auténtico terremoto político y jurídico³.

En términos políticos, la clara mayoría en contra del Tratado supuso la derrota no sólo de la mayoría presidencial y gubernamental, sino también de la mayoría que se había configurado dentro del Partido Socialista, tanto en su cúpula organizativa como entre su militancia. Correlativamente, sólo los sectores extremistas y soberanistas de derecha e izquierda, así como los sectores minoritarios del Partido Socialista (que, pese al resultado del referéndum interno, participaron activamente en la campaña en contra del Tratado) pudieron sentirse triunfadores. Y las consecuencias fueron políticamente claras, tanto en el seno del Gobierno como en el de la izquierda socialista.

En cuanto al Gobierno, era evidente la dificultad de su posición. Sin embargo, y pese a que algunas voces recordaron el ejemplo del General De Gaulle (quien dimitió en 1969 tras fracasar el referéndum sobre la reforma del Senado que él había promovido), lo cierto es que el simultáneo fracaso del principal partido de la oposición permitió al Presidente Chirac tratar de cerrar la crisis con un cambio de Gabinete, sustituyendo a Jean-Pierre Raffarin. De ahí que apenas dos días después del referéndum (el 31 de mayo), el Presidente encargase la formación de un nuevo Gabinete a Dominique de Villepin quien, tras su paso por el Ministerio de Exteriores (mayo de 2002-abril de 2004), era entonces Ministro de Interior. Un hombre de la absoluta confianza de Chirac, Secretario General de la Presidencia de la República durante siete años (1995-2002), cuyo prestigio se labró en gran parte por su protagonismo internacional durante la crisis previa a la guerra de Irak y que, contra lo que es habitual en la elite política francesa, no ha sido jamás elegido para ningún mandato electivo. Con este nombramiento, además, el Presidente cerró el paso a Nicolás Sarkozy, que aceptó volver al ejecutivo como Ministro del Interior y «número dos» del Gabinete, conservando sin embargo su puesto como presidente de la UMP (algo que, en su día, le obligó a abandonar el Gobierno debido a la presión del propio Chirac). De cualquier forma, la crisis no se saldó sin costes políticos. En

2 *Loi constitutionnelle n.º 2005-204 du 1er mars 2005, modifiant le titre XV de la Constitution*. La Asamblea Nacional, el Senado y el Parlamento en Congreso aprobaron el texto, en idénticos términos, en sus sesiones de los días 1, 17 y 28 de febrero, respectivamente. En el primer caso, por 450 votos a favor y 34 en contra, con 64 abstenciones. La Cámara Alta registró 263 votos favorables, y 27 contrarios, con otras 30 abstenciones. Y en el Congreso, la mayoría fue de 730 a 66, con 96 abstenciones.

3 Los datos proclamados por el Consejo Constitucional, en su Decisión de 1 de junio de 2005, son los siguientes: Electores inscritos: 41.789.202. Votantes: 28.988.300. Votos válidos: 28.257.778. Votos a favor del Tratado: 12.808.270. Votos en contra: 15.449.508. En definitiva, con una participación superior al 69 %, los votos negativos superaron a los afirmativos en más de dos millones y medio (54,7 a 45,3 %, respectivamente).

particular, cabe señalar que el nuevo Gobierno obtuvo en la Asamblea Nacional un apoyo inferior al anterior, gracias sobre todo al cambio de posición de la mayor parte de los diputados UDF, que antes respaldaban al Gobierno Raffarin⁴.

En el campo opositor, la crisis del Partido Socialista se saldó en un primer momento con la expulsión de la dirección del Partido de su «número dos», Laurent Fabius, por haber hecho campaña a favor del rechazo al Tratado, en contra de la decisión mayoritaria de los miembros de la formación. Se abría así una situación de división que debería cerrarse en el Congreso convocado para el próximo mes de noviembre, con la vista puesta en la doble cita electoral —presidenciales y legislativas— de 2007⁵.

Desde una perspectiva europea, tanto jurídica como política, es evidente que el resultado del referéndum francés, reforzado por el voto negativo de los holandeses apenas tres días después, ha supuesto un brusco -y, para muchos, definitivo- frenazo para el Tratado constitucional, que inevitablemente repercutirá en la política comunitaria de los próximos años.

De cualquier forma, también tras el referéndum hay vida política y constitucional. De ahí que los epígrafes siguientes se dediquen a describir, siquiera sea muy someramente, las principales reformas legislativas y —una vez más— constitucionales producidas en este período.

II. OTRA REFORMA CONSTITUCIONAL: LA CARTA DEL MEDIO AMBIENTE

Una de las constantes de las crónicas sobre la actualidad francesa publicadas en esta Revista desde su nacimiento, en 1998, es la referencia a las continuas reformas del texto constitucional aprobado en 1958. Ya en la conclusión de la primera de estas colaboraciones, dedicada precisamente a describir el problema de la reforma constitucional en el ordenamiento francés, hacíamos referencia a la «considerable aceleración del ritmo» de tales reformas desde los primeros años noventa. De esta forma, se exponían allí las once reformas de la Constitución aprobadas hasta ese momento: cinco, entre 1960 y 1976; seis más, entre 1992 y 1998. Lo cual había llevado a algún autor a hablar de la «banalización» de la reforma constitucional⁶.

Pues bien: dicha tendencia no se ha frenado sino que, por el contrario, no parece dejar de acelerarse. Así lo confirman, en términos cuantitativos, las ocho reformas aprobadas desde entonces. A la décimo octava de ellas, ya alu-

4 El día 8 de junio, la «declaración política general» [programa] del Gobierno Villepin obtuvo 363 votos a favor (354 de la UMP, 9 de la UDF), frente a 178 en contra (148 PS, 22 Comunistas y Republicanos, 8 No inscritos). Se abstuvieron, o no votaron, 9 diputados UMP, 22 UDF, 1 PS y 4 NI.

5 Sobre el alcance de esta división interna, baste decir aquí que la expulsión de Fabius fue aprobada en el Consejo Nacional del Partido por 167 votos contra 122, con 18 abstenciones.

6 *Vide TRC*, núm. 1 (1998), págs. 205-213. El término «banalización» fue acuñado por el ya fallecido Profesor L. FAVREU, tal y como se indica en la última página citada.

dida en la introducción a estas páginas, dedicamos parte de nuestra última crónica⁷. Pero no se hacía entonces ninguna referencia a la que, en la misma fecha, habría de convertirse en la décimo novena, relativa a la Carta del medio ambiente⁸.

Ciertamente, esta última reforma puede parecer un perfecto ejemplo de esa «banalización» a la que aludía Favoreu, que amenaza con exceder lo meramente cuantitativo para adquirir también dimensión cualitativa. Porque difícilmente puede entenderse, si no, una modificación como ésta que afecta, en primer lugar (y, tal vez, sobre todo) al Preámbulo de la Constitución. En efecto, el artículo 1 de la mencionada Ley constitucional ha añadido un último inciso al primer párrafo de este Preámbulo, de manera que actualmente dicho párrafo afirma que «el pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, *así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del medio ambiente de 2004*»⁹.

Se otorga así rango constitucional a un documento, la *Charte de l'environnement* de 2004, cuya redacción definitiva se plasma en el artículo 2 de esta Ley. Resulta así que, en un ejercicio técnicamente difícil de comprender, un principio al que se quiere dar valor constitucional no se introduce en el articulado, sino en el Preámbulo (cuyo valor normativo, no obstante, es claro en el Derecho francés, como demuestra la frecuente utilización por el Consejo Constitucional de los textos citados en el mismo como parámetro de constitucionalidad de las leyes). Y cuyo desarrollo no se hace mediante una ley, sino mediante una «Carta» que, en esa misma medida, adquiere rango constitucional, aunque no se incorpora a la Constitución.

Todo ello, naturalmente, al margen del contenido mismo de esa Carta (denominada, por otra parte, «Carta del medio ambiente de 2004», pese a que su redacción se fije en el artículo 2 de esta Ley constitucional, de 2005). La cual afirma que «el pueblo francés, considerando» una serie de circunstancias (por lo demás, de nulo valor normativo: «que los recursos y los equilibrios naturales han condicionado la emergencia de la humanidad; que el futuro y la existencia misma de la humanidad son indisociables de su medio natural; que el medio ambiente [*environnement*] es patrimonio común de los seres humanos; que el hombre ejerce una influencia creciente sobre las condiciones de la vida y sobre su propia evolución; que la diversidad biológica, el desarrollo de la persona y el progreso de las sociedades humanas resultan afectados por ciertos modos de consumo o de producción y por la explotación excesiva de los recursos naturales; que la preservación del medio ambiente debe perseguirse en la misma medida [*au même titre*] que los otros intereses fundamentales de la Nación;

7 TRC, núm. 15 (2004), págs. 379-382.

8 *Loi constitutionnelle n.º 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*.

9 Lógicamente, el texto en cursiva corresponde al inciso introducido en esta última reforma.

que, a fin de asegurar un desarrollo sostenible [*durable*], las opciones destinadas a responder a las necesidades del presente no deben comprometer la capacidad de las generaciones futuras y de los otros pueblos para satisfacer sus propias necesidades»), «proclama» un decálogo compuesto por los siguientes diez artículos:

«Art. 1. Todos [*Chacun*] tienen el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y respetuoso con la salud.

Art. 2. Toda persona tiene el deber de tomar parte en la preservación y la mejora del medio ambiente.

Art. 3. Toda persona debe, en las condiciones definidas por la ley, prevenir los daños [*atteintes*] que sea susceptible de provocar en el medio ambiente o, en su defecto, limitar sus consecuencias.

Art. 4. Toda persona debe contribuir a la reparación de los daños [*dommages*] que cause al medio ambiente, en las condiciones definidas por la ley.

Art. 5. Cuando la realización de un daño [*dommage*], aunque pueda ser incierto a la vista de los conocimientos científicos, pudiera afectar de manera grave e irreversible al medio ambiente, las autoridades públicas velarán, en aplicación del principio de precaución y en el ámbito de sus competencias, por la puesta en práctica de procedimientos de evaluación de riesgos y por la adopción de medidas provisionales y proporcionadas, a fin de evitar la realización del daño.

Art. 6. Las políticas públicas deben promover un desarrollo sostenible [*développement durable*]. A tal efecto, conciliarán la protección y la puesta en valor del medio ambiente, el desarrollo económico y el progreso social.

Art. 7. Toda persona tiene derecho, en las condiciones y con los límites determinados por la ley, a acceder a las informaciones relativas al medio ambiente en poder de las autoridades públicas y a participar en la elaboración de las decisiones públicas que tengan incidencia sobre el medio ambiente.

Art. 8. La educación y la formación en el medio ambiente deben contribuir al ejercicio de los derechos y deberes definidos por la presente Carta.

Art. 9. La investigación y la innovación deben aportar su concurso a la preservación y a la puesta en valor del medio ambiente.

Art. 10. La presente Carta inspira la acción europea e internacional de Francia».

La Ley constitucional finaliza con un artículo 3 que se limita a introducir, en el artículo 34 de la Constitución (que regula el ámbito material reservado a la ley) un nuevo inciso, según el cual «la ley determinará los principios fundamentales: (...) *de la preservación del medio ambiente*».

A pesar de la generalidad del texto, y del alcance que resulta de su incorporación al «bloque de constitucionalidad», lo cierto es que no gozó de un acuerdo amplio en términos políticos¹⁰. Todo lo cual contribuye, tal y como an-

10 De hecho, el texto de la Carta fue aprobado en la Asamblea Nacional el 1 de junio de 2004 por 328 votos favorables (UMP y mayoría de los diputados UDF) frente a sólo 10 en contra. Sin embargo, el Partido Socialista, el Grupo Comunista y Republicano y algunos diputados UDF se abstuvieron, fundamentalmente por no estar de acuerdo con el considerable ámbito de apreciación que el «principio de precaución» plasmado en el artículo 5 de la Carta otorga a los poderes públicos. En el Senado, el 24 de junio, los votos favorables fueron 174, registrándose 93 en contra y 45 abstenciones.

tes apuntábamos, a convertir esta reforma en una de las más discutibles de un texto constitucional que, ciertamente, cada vez es más difícil mantener «al día»¹¹.

III. OTRAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS DE INTERÉS CONSTITUCIONAL

A la vista de lo hasta aquí expuesto, con un panorama presidido en su mayor parte por la campaña en torno al Tratado constitucional europeo, y, al final de este período, por la crisis de un Gobierno considerablemente gastado, podría parecer que la actividad legislativa del año de referencia hubiera debido ser escasa. Sin embargo, no fue así. Por el contrario, entre los veranos de 2004 y 2005 el Parlamento francés ha aprobado numerosas leyes (más de cuarenta), muchas de las cuales afectan a materias de indiscutible repercusión constitucional, aunque su contenido en pocos casos haya alcanzado gran relevancia.

De esta forma, cabe señalar aquí, simplemente a título informativo y sin pretensión alguna de exhaustividad, algunas leyes relativas a varios aspectos de la vida humana, personal y familiar, o a aspectos relacionados con la misma (como, por ejemplo, la Ley n.º 2004-800, de 6 de agosto, relativa a la bioética; la 2004-1338, de 8 de diciembre, relativa a la protección de las invenciones biotecnológicas; la 2005-370, relativa a los derechos de los enfermos y al fin de la vida; la 2005-706, de 27 de junio, relativa a la asistencia maternal y familiar; la 2005-744, de 4 de julio, reformando la adopción).

Otras, bastantes, se han orientado a otorgar mayor protección a distintos sectores sociales. En este ámbito, pueden mencionarse las leyes 2004-626, de 30 de junio, relativa a la solidaridad para la autonomía de las personas mayores y minusválidas [*agées et handicapées*]; 2005-67, de 28 de enero, sobre confianza y protección del consumidor; la 2005-102, de 11 de febrero, para la igualdad de derechos y de oportunidades, la participación y la ciudadanía de las personas con minusvalías; la 2005-157, de 23 de febrero, relativa al desarrollo del medio rural; la 2005-158, de la misma fecha, que expresa el reconocimiento de la Nación y articular una contribución nacional a favor de los franceses repatriados; la 2005-159, también de 23 de febrero, que regula un «contrato de voluntariado de solidaridad internacional»; la 2005-270, de 24 de marzo, reguladora de un «estatuto general de los militares»; etc.

Por supuesto, son muchas más las leyes sectoriales de todo tipo. Baste mencionar las relativas a las comunicaciones electrónicas y audiovisuales (Ley

¹¹ En todo caso, y para información de los eventuales lectores que aún puedan conservar estas crónicas, no podemos dejar de saludar aquí la aparición de un completo volumen (José Manuel VERA SANTOS: *Las Constituciones de Francia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005), el cual reúne, en versión española, la práctica totalidad de los documentos constitucionales franceses hasta la fecha, incluyendo el texto bilingüe de la Constitución de 1958, tanto original como consolidada (lamentablemente, hasta el momento anterior a estas últimas reformas). Valga esta humilde noticia para felicitar a su autor por un trabajo de indiscutible valor e interés.

2004-669, de 9 de julio); a la autonomía financiera de las colectividades territoriales (Ley orgánica 2004-758, de 29 de julio); a la protección de datos personales (Ley 2004-801, de 6 de agosto); así como las que regulan el consumo y la inversión, la simplificación del derecho, el deporte profesional, el tráfico aéreo, y en particular, el régimen de la sociedad *Air France*, el servicio público de la electricidad y del gas, etc.

Resultaría obviamente improcedente, si es que fuese posible, entrar a analizar en detalle todas, o ni siquiera la mayoría de estas disposiciones, muchas de las cuales, además, y dada su voluntad de «transversalidad» (es decir, de proyectarse sobre la práctica totalidad del ordenamiento) son enormemente amplias y detalladas, modificando múltiples leyes¹². Sin embargo, y aunque sea de manera muy breve, sí parece oportuno destacar siquiera algún dato de algunas otras, por su especial relevancia constitucional y repercusión social.

Así, en primer lugar, podemos recordar aquí la Ley 2005-47, de 26 de enero, relativa a las competencias de los tribunales de primera instancia, de la jurisdicción de proximidad y de los tribunales de apelación. Una ley que, en aras a aliviar la congestión de asuntos en los órganos jurisdiccionales, venía a reforzar las atribuciones de los tribunales de primera instancia, regulando otros aspectos de esta materia. El contenido de la ley fue impugnado por la oposición de izquierdas ante el Consejo Constitucional, el cual declaró inconstitucional tan solo un artículo de la misma¹³, si bien incorporó también una reserva, conforme a la cual la posibilidad de incorporar «jueces de proximidad» a ciertos tribunales es factible siempre que los jueces no profesionales sean una minoría dentro del órgano superior¹⁴.

En segundo lugar, también puede citarse la «Ley de orientación y de programa para el futuro de la escuela»¹⁵ que, como es tan usual en este ámbito, dio lugar a una aguda confrontación entre la mayoría de centro-derecha y la oposición de izquierdas. La ley, también muy amplia con sus 89 artículos, incorporaba entre sus aspectos más importantes la previsión de un umbral mínimo de conocimientos, el cual debería comprender el dominio de la lengua france-

12 Sirva, meramente como ejemplo, señalar que la ley de programación para la cohesión social (la cual dio lugar a la Decisión n.º 2004-509 DC, de 13 de enero, que confirmó su adecuación a la Constitución, con una única y muy concreta salvedad) consta de 153 artículos; la de igualdad de derechos y oportunidades de las personas con minusvalías, de 101; la de asistencia maternal y familiar, de 51, la de bioética de 40...

13 Curiosamente, en una materia como ésta la inconstitucionalidad obedecía a razones estrictamente procedimentales: el artículo 10 del texto aprobado por el Parlamento preveía, desde la proposición de ley inicial —nacida, pues, en el seno del órgano representativo— que el Gobierno pudiese adoptar mediante ordenanzas las medidas necesarias para que la ley pudiese aplicarse en ciertos territorios (Nueva Caledonia, Polinesia francesa, etc.). Pues bien: el Consejo consideró que, según la Constitución, sólo el Gobierno puede solicitar al Parlamento la autorización para adoptar tales ordenanzas. Y, como en este caso, la iniciativa surgió de las propias Cámaras, resulta que «en ausencia de demanda del Gobierno», dicho artículo 10 «debe declararse contrario a la Constitución» (Decisión n.º 2004-510 DC, de 20 de enero, Considerando número 29).

14 *Ibidem*, Considerandos núm. 13 a 20.

15 *Loi n.º 2005-380, du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

sa; de los principales elementos de las matemáticas; una cultura humanista y científica que permita el libre ejercicio de la ciudadanía; la práctica de, al menos, una lengua viva extranjera; y el dominio de las técnicas usuales de la información y la comunicación¹⁶. Su aprobación fue posible con el único apoyo de la mayoría (a pesar de los recelos de la UDF), y hubo de enfrentarse al tajante rechazo de la izquierda¹⁷, que la llevó hasta el Consejo Constitucional. El cual, en otra decisión llamativa por sus argumentos, declaró inconstitucionales dos artículos (uno, por carecer de alcance normativo; otro, por falta de un dictamen preceptivo, del Consejo Económico y Social), señalando que otros cuatro no revestían carácter legal, sino reglamentario; y declarando que, por lo demás, la ley era conforme a la Constitución, con algunas reservas relativas a otros tres artículos¹⁸.

IV. CONCLUSIÓN

Probablemente, el período de tiempo al que se refiere esta crónica no será recordado por su producción legislativa: pese a que ésta ha sido copiosa y haya afectado a ámbitos muy diversos e importantes, la normal actividad de los poderes públicos se ha visto sin duda oscurecida por los avatares políticos e institucionales derivados principalmente —pero no sólo— del debate europeo, y por un clima en que el acuerdo no ha resultado fácil, ni siquiera en el ámbito constitucional.

16 Artículo 9, que reforma el L. 122-1 del Código de la Educación.

17 Concretamente, en la Asamblea Nacional (2 de marzo) la ley fue respaldada por 346 votos favorables (UMP), frente a 178 contrarios (PS y PC), con 42 abstenciones (UDF). En el Senado, el 19 del mismo mes, los votos favorables fueron 200 (UMP, 31 UDF, 7 No Inscritos y 8 RDSE), y los contrarios 125 (PS, PC y 5 RDSE), reduciéndose las abstenciones a 4 (2 de ellas, de Senadores UDF).

18 *Decisión n.º 3005-512 DC*, de 21 de abril.