

Otro sector de la doctrina, representado por SÁNCI I EZ Agesta y Herrero de Miñón (*Op. Cit.*), toma el artículo 62.h, en su sentido literal y entiende que esa facultad militar del Rey es ejercida de modo efectivo. La exigencia del refrendo en el ejercicio de esta función no viene más que a confirmar que el refrendo es un acto complejo en el que juegan tanto la voluntad del refrendante como la del refrendado.

Otra doctrina original sobre el tema la mantiene I. DE ÜTIO al afirmar que aunque es el Gobierno (artículo 97 de la Constitución española) el que dirige la política militar y de defensa, el Rey en cuanto primer oficial del ejército investido del grado máximo de autoridad posee la potestad de dar órdenes de servicio y de ejecución, cuyo ejercicio, al adoptar la forma oral quedaría exento de la exigencia del refrendo. *Cfr* al respecto su trabajo: "El mando supremo de las Fuerzas Armadas", *R. E. D. C.*, N° 23, Madrid, 1988, pp. 11 y ss.

38. Sobre estos temas es conveniente consultar la monografía de J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA. *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Madrid, Tecnos, 1987. También el trabajo de M. ARAGÓN REYES. "Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes", en el Vol. III de la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Civitas, 1991.

39. La fórmula que se ha adoptado para la sanción y promulgación de las leyes estatales, tras la entrada en vigor de la Constitución, se inspira en el artículo 55 de la Constitución de Cádiz y es la siguiente:

Sanción:

Juan Carlos I  
Rey de España

A todos los que la presente vieren y entendieren sabed: que las Cortes Generales han aprobado y yo vengo en sancionar la presente ley  
(*texto de la ley*)

Promulgación:

Por tanto:

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley.

40. *Cfr*: A. TORRES DEL MORAL, *Op. Cit.*, pp. 30 y ss. También J. DE ESTEDAN, *Op. Cit.*, pp. 80 y ss.

41. *Cfr*: L. SÁNCHEZ AGESTA, *Op. Cit.*, pp. 250 y ss. También M. HERRERO DE MIÑÓN, *Op. Cit.*, pp. 93 y ss.

42. M. GARCÍA CANALES, *Op. Cit.*, pp. 240 y ss.

43. De la conjunción de los artículos 56.3 y 64 se infiere que las excepciones a la regla general del refrendo son taxativas y han de interpretarse con sujeción estricta a lo establecido en el artículo 65, esto es, con referencia a lo que se ha denominado actividad privada o ámbito doméstico del Rey: el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de su casa. No obstante, en la práctica se ha ido imponiendo la figura del Real decreto para proveer a los ceses y nombramientos de la Casa del Rey con el refrendo del Presidente del Gobierno. La justificación se encuentra en el deseo de evitar "la responsabilidad" del Monarca en un posible nombramiento de persona o personas que incumplan con las obligaciones del cargo para que han sido nombradas.

44. El Tribunal Constitucional español ha tenido ocasión de pronunciarse sobre algunos aspectos parciales de la concepción del refrendo de acuerdo con la Constitución. Son las sentencias 16/84 y 5 y 7/87 las más relevantes al respecto, ya que de ellas pueden extraerse las siguientes características de esta institución:

1) Los actos del Rey, con la salvedad del artículo 56.3, deben estar siempre refrendados.

2) La inexistencia de refrendo priva a tales actos de validez.

3) El refrendo debe realizarse en la forma establecida en el artículo 64.

4) Quien en cada supuesto está llamado a refrendar asume la responsabilidad del acto del Rey.

## Reforma constitucional del Parlamento francés. Volverá a ser lugar privilegiado para el debate político\*

La Constitución de la V República, luego de casi treinta y siete años de existencia, ha dado prueba de sus virtudes. Con excepción de la III República, es el dispositivo institucional que, después de 1789, ha ofrecido el marco más duradero de nuestra vida pública. Esta duración, esta permanencia, la adhesión que suscita en los franceses, se la deben nuestras instituciones a la organización original y equilibrada de los poderes que el general De Gaulle quiso. El presidente de la República encarna la continuidad del país; el Gobierno conduce la política de la nación; el Parlamento, expresión política del sufragio universal, legisla, controla y debate las grandes orientaciones de la nación.

Contrariamente a los temores que a veces se han manifestado, nuestras instituciones han pasado la prueba, que por cierto tenían de asegurar la continuidad de la acción política y, por medio de ellas, la continuidad del Estado, sin la cual nada importante es posible. Al permitir la alternación, cuando el pueblo lo quiso, ellas han creado las condiciones de estabilidad y han propiciado una pacificación progresiva de nuestra vida política. Así lo atestiguan, ante nuestro país, la manera como se realizó la transición de un período de siete años a otro. Los jefes de Estado, reunidos en las ceremonias del 8 de mayo, tuvieron fren-

te a sus ojos la demostración viviente de nuestra continuidad republicana. Lo que ha pasado no ha dejado de impresionarlos y me parece importante rendir homenaje al presidente Francois Mitterrand, quien quiso que ello fuera posible.

Sin embargo, nuestra democracia es aún susceptible de perfeccionamiento. Durante el gran debate nacional que acaba de tener lugar, hemos constatado que a la fractura social se une, hoy en día, una creciente distancia entre el pueblo y aquellos que tienen la vocación de representarlo. Las causas son múltiples. La confianza de los ciudadanos en sus dirigentes ha disminuido, al tiempo que el desempleo y la exclusión no pueden ser contenidos. Denunciar este gran reto es una prioridad absoluta para todos nosotros.

Por otra parte, más allá de las implicaciones morales de ciertos comportamientos individuales, la creciente influencia del poder de las técnicas, la abundancia de leyes y reglamentos, la insuficiente claridad en el ejercicio de las competencias de los diferentes agentes públicos, pueden explicar la incompreensión del ciudadano y la menor eficacia de las políticas perseguidas. Esta distancia entre el pueblo y sus representantes debe imperativamente ser reducida. Está de por medio nuestra cohesión nacional y nuestra

capacidad de reformar la sociedad francesa. Entonces, debemos restablecer la primacía de lo político, así como el respeto por la política. Nosotros hemos de devolver toda su significación a la ciudadanía.

La ciudadanía es el valor-clave de la República. Condiciona a todos los demás: la igualdad de oportunidades, es decir, la igualdad frente a la educación, los impuestos, el servicio público, la salud, la seguridad; el derecho a una actividad, una responsabilidad, un lugar en la sociedad; la justa recompensa al mérito; la tolerancia, la laicidad, la integración y la solidaridad; el interés general, que prevalece sobre los intereses particulares. El Estado republicano debe ser, más que nunca, el garante de estos valores. Yo quiero un Estado vigoroso, imparcial, exigente por sí mismo e inquieto sobre la correcta utilización de los dineros públicos. Un Estado cercano al pueblo, a sus expectativas, a sus esperanzas.

Aún se necesita asegurar un equilibrio justo de los poderes. En muchas democracias, dicho equilibrio ha sido comprometido por la prevalencia de los ejecutivos. Esta evolución se explica y puede justificarse por la creciente complejidad de los problemas, su dimensión internacional, la necesidad de tomar decisiones rápidas, la búsqueda de la eficacia en un mundo en movimiento. Sin embargo, un nuevo equilibrio es necesario. Con el fin de asegurarlo, la prioridad que se impone es clara: es preciso devolver al Parlamento su verdadero lugar, un lugar central, que le permita restaurar los lazos entre los ciudadanos y sus dirigentes. Sufrimos de un déficit democrático. El debilitamiento del debate público nutre la desconfianza de un gran número de nuestros ciudadanos en la clase política. El Parlamento debe volver a ser el lugar privilegiado y natural del debate político.

En lo concerniente a la misión legislativa de ustedes, yo creo que sea útil llevar a cabo

un verdadero cambio de método. Demasiadas leyes matan la ley. Una de las conquistas de la República es el carácter público de la ley: los ciudadanos deben conocer sus derechos y sus deberes. Hoy día, la influencia normativa se ha vuelto paralizante. Es necesario poner fin a esta situación, que penaliza a los más débiles y obstaculiza el espíritu de iniciativa, únicamente en beneficio de los especialistas, que son un filtro entre el ciudadano y el derecho. Esta debe ser la constante preocupación de ustedes, así como la del Gobierno, para los textos nuevos. En cuanto a las disposiciones existentes, se impone un reordenamiento, por medio de un ejercicio general de codificación y simplificación de los textos, para que sean accesibles y para que, en su parte legislativa, se limiten a reglamentar lo esencial. Invito al Parlamento a asumir el reto de esta tarea, para la cual ustedes tendrán que definir las vías y los medios.

En mi espíritu, esta reforma de gran amplitud deberá determinar los principios fundamentales de la sociedad francesa, y organizar nuestro Derecho alrededor de ellos. Este esfuerzo será inútil si no rompemos definitivamente con las prácticas que debilitan la autoridad de la ley. Por esta razón, pediré al Gobierno que no someta al Parlamento ningún proyecto de ley, si no está acompañado de una evaluación que permita apreciar sus consecuencias, tanto financieras como prácticas, así para los ciudadanos, como para las empresas. En todos los casos, este estudio de impacto deberá medir el efecto sobre el empleo de cualquier medida propuesta.

Además, pediré al Gobierno empezar un amplio esfuerzo de simplificación administrativa que se traducirá en la elaboración de una carta de ciudadanos, fundamentada en algunos principios simples: el mejoramiento de las condiciones de información y asistencia, el reconocimiento de los derechos

nuevos, tales como el respeto de los plazos y la calidad del servicio. Yo sé que puedo contar con la participación de las administraciones y de su sentido del servicio público. La misión de controlar, que es de ustedes, inspirará, estoy seguro, unas propuestas que serán acogidas con el mayor interés.

En lo que concierne a las finanzas públicas, cuyo control constituye la tarea principal del Parlamento, los medios para la acción, de los cuales disponen las Asambleas, deberán ser fortalecidos. Los Gobiernos anteriores siempre quisieron hacer del control del déficit una de sus prioridades de acción. Pero el descenso persistente de nuestros equilibrios financieros no ha sido detenido. Puesto que no faltaba la voluntad, era entonces, el método lo que no era adecuado. Espero que el control de nuestras finanzas públicas, condición para nuestra independencia y para nuestra capacidad de luchar contra el desempleo, sea colocado en manos del Parlamento que, históricamente, había encontrado su primera razón de ser en esta misión. Por este motivo, invito a las Asambleas a buscar la mejor adecuación entre el costo y la eficacia de los gastos, a cambio de dotarse de los medios que consideren necesarios.

A las tres funciones tradicionales de ustedes, hoy se une la que resulta de la construcción europea. Las primeras han evolucionado. La cuarta es nueva. Se hace difícil para ustedes enfrentarse a estas misiones: las limitaciones en la organización del calendario de trabajo; la concentración abusiva de las sesiones; recurrir con demasiada frecuencia a unas sesiones tardías; la insuficiencia del control de la acción gubernamental, sobre todo durante los intervalos entre sesiones; la excesiva precipitación en el examen de los textos a finales de las sesiones. En cuanto a la construcción europea, para la cual se requiere que el ámbito de investigación de

ustedes se extienda, las labores del Parlamento no corresponden al ritmo de funcionamiento de las instancias europeas.

Yo sé que ustedes ya tienen el mérito de haber adaptado sus reglamentos, con el objetivo de buscar una mayor eficiencia, pero el esfuerzo de renovación que han iniciado en sus métodos de trabajo, sin duda ha alcanzado sus límites. En adelante, parece aconsejable una nueva organización del ritmo de las sesiones, condición para el buen orden y para la eficacia de su acción, como lo demuestra la multiplicación de las sesiones extraordinarias en el curso de los últimos años. Después de haber consultado sobre este asunto con el primer ministro, con el presidente del Senado y con el presidente de la Asamblea Nacional, deseo someterles, sin espera, un proyecto de reforma constitucional, tendiente a extender el ámbito de aplicación del referéndum previsto por el artículo II de la Constitución, y a proporcionar las modificaciones necesarias para organizar una sesión única del Parlamento. Será tarea de ustedes sacar el mayor provecho posible, para el mejor orden de su trabajo.

Con el mismo espíritu, el Gobierno, sin menoscabo de sus prerrogativas, organizará sus relaciones con ustedes, para permitirles ejercer integralmente sus competencias. La contribución del Parlamento y, más específicamente, su control a la acción gubernamental, debe ser considerada por el ejecutivo no como una limitación, sino como una oportunidad para responder mejor a las aspiraciones de los ciudadanos. Así, modernizado, fortalecidos sus medios, reconocidas sus misiones, el Parlamento ocupará el lugar que le corresponde en los mayores debates de mañana: el empleo, el fortalecimiento de la democracia, la renovación de Francia.

"Mensaje del presidente de Francia, Jacques Chirac, a las dos Asambleas parlamentarias, amparado en el artículo 18 de la Constitución, publicado el viernes 19 de mayo del año pasado. La traducción de Sandra Morelli y Paola Spada se realizó sobre el texto publicado en *Le Monde*, edición del 18 al 25 de mayo de 1995. Dicho texto fue acompañado por el artículo de THIERRY BRÉMER titulado "Una Reforma Constitucional fortalecerá el papel del Parlamento", que se reproduce a continuación:

«Tal como lo deseaba el señor Séguin, el jefe de Estado propone que las dos Cámaras sesionen a lo largo de todo el año y sean dotadas de medios que les permitan controlar el uso del crédito público. También quiere aumentar los asuntos que pueden ser sometidos a *referéndum*: "El viernes 19 de mayo, en su mensaje al Senado y a la Asamblea Nacional, el nuevo presidente de la República anunció la puesta en marcha de una reforma constitucional, cuyo objetivo esencial será fortalecer el papel de los parlamentarios, otorgándoles instrumentos —sobre todo prolongando la duración de las sesiones— para que puedan controlar mejor la acción del Gobierno. El señor Chirac también confirmó que esta reforma permitiría ampliar la lista de temas que pueden ser sometidos directamente a los ciudadanos por medio del *referéndum*, para que se pronuncien. Se trata de un proyecto ya avanzado en 1984 por el señor Mitterrand, cuando intentaba poner fin al debate sobre la enseñanza privada, pero que no había tenido éxito. El jefe de Estado ha confiado al Parlamento la labor de revisar completamente el conjunto de la legislación francesa, con el fin de simplificarla. Tal como lo esperaba el señor Séguin, el presidente de la República declaró que esta reforma debería hacerse 'sin demora' lo que indica voluntad de llevarla a término antes de que termine el mes de julio".

Respecto de las tradiciones, puede anunciarse una transformación sustancial de las costumbres. Esto, si el mensaje del nuevo presidente de la República al Parlamento, para acelerar el proceso, es acogido, tal como el presidente de la Asamblea Nacional quiere que sea Jacques Chirac nunca se ha desempeñado muy bien en el Parlamento, ni como ministro, ni como diputado. Pero el viernes 19 de junio supo encontrar las palabras convenientes, hacer un análisis pertinente y formular unas propuestas que tuvieron buena acogida, para elevarle a la representación nacional el lugar que debería tener en cualquier democracia.

Es cierto que hay mucha influencia de Philippe Séguin. También es evidente que el elegido del 7 de mayo tuvo que celebrar acuerdos con quien le había ayudado tanto, antes del 23 de abril, después que él fue la "víctima" de la composición del Gobierno. Pero queda por ver si las reformas anunciadas serán capaces de modificar el equilibrio institucional, así como el derecho de hacer parte del Consejo Constitucional, concedido por Valéry Giscard d'Estaing a la oposición. No olvidemos que Francois Mitterrand, en catorce años, no hizo nada para restablecer el equilibrio de una Constitución, de la cual sin embargo afirmaba ser el primero de los críticos.

La filosofía institucional de Jacques Chirac, que él reafirmó este viernes —un Presidente que es árbitro, un Gobierno que gobierna, un Parlamento que legisla y controla—, no coincide con la praxis que prevaleció después de 1958; la composición del equipo de Alain Juppé, una vez más ha demostrado la preponderancia de la voluntad presidencial.

Por ende, después de tanto tiempo, todos esperamos, por lo menos en palabras, que se revalorice el papel del Parlamento. Seguramente, y contrariamente a las ideas acogidas, su disminución sólo tiende al *parlamentarismo racional* inventado por los constituyentes de 1958. Tal como lo relató el nuevo jefe de Estado en su mensaje, los parlamentarios han perdido influencia en todas las grandes democracias occidentales por la creciente complejidad de los asuntos y por la nueva influencia de los medios de comunicación, que han privado a las asambleas de su antiguo lugar para el debate político.

Entonces, notado es asunto de Constitución, leyes o reglamentos. La praxis, la voluntad de los diferentes actores, pueden hacer mucho— como habrían podido— para otorgar un poco de prestigio al Parlamento. Pero la reforma puede ayudar, e incluso obligar, en este sentido. Entonces, este realce de los elegidos de la nación es indispensable en un momento en el cual los ciudadanos han perdido —por cierto, no sin razón— la confianza en quienes han encomendado la labor de manejar la cosa pública. Así como lo declaró el señor Chirac, es necesario "restablecer la prevalencia de la política, al tiempo que el respeto por la política". Sus propuestas de reforma, ampliamente inspiradas por las reflexiones de Philippe Séguin, pueden contribuir a este fin. Controlar al Gobierno no se puede hacer por episodios. El Parlamento francés era uno de los pocos que sólo tenía el dere-

cho de sesionar por seis meses al año, excepción hecha de la posibilidad de convocatoria por parte del mismo poder ejecutivo que [el Parlamento] está encargado de vigilar. Modificar la Constitución para permitirle sesionar durante todo el año, debería imponerse, después de tanto tiempo. Philippe Séguin logró convencer a Jacques Chirac; por el contrario, Laurent Fabius había fallado en persuadir a Francois Mitterrand. Esta reforma por sí sola puede cambiarlo todo. Alain Juppé está tan seguro de ello, que hubiera preferido que no se hiciera de manera tan rápida. Este cambio debería alentar a los demás. Los parlamentarios sólo están protegidos por la inmunidad durante las sesiones, y si hubiera una sesión que durara todo el año, el trabajo de la justicia resultaría más complicado. El presidente de la Asamblea Nacional podría entonces aprovechar esta reforma para avanzar otra de sus ideas: la supresión de dicha inmunidad, que ya no corresponde al estado actual de las relaciones entre los magistrados y el Gobierno. Para ser eficaz, aún se necesita que el Parlamento tenga los medios materiales e intelectuales para cumplir su papel. Por supuesto, los diputados y los senadores pueden apoyarse en un cuerpo de funcionarios altamente competentes. Pero no están en pie de igualdad con los ministros. De ahí, la idea de crear dos dependencias, adicionales a las ya existentes de las Cámaras, encargadas de los ámbitos esenciales del trabajo parlamentario: la creación de la ley y el control de las finanzas públicas. El señor Chirac, retomando una idea que mucho place a Pierre Mazéaud y a la cual el Consejo de Estado ha otorgado una fuerza tanto práctica como teórica en su informe de 1994, resaltó que "demasiadas leyes matan la ley". De aquí, la voluntad de replantear la legislación, actualmente compleja y confusa. Al confiar la labor al Parlamento, el presidente de la República le proporcionaría trabajo durante numerosos años. También acertó cuando constató que los elegidos ya no estaban en capacidad de lograr la misión inherente a la democracia representativa: ejercer el control sobre la destinación de los dineros del contribuyente. Dotar a los parlamentarios de medios de investigación, tendrá el efecto de re-equilibrar el diálogo entre éstos y los "señores sabelotodo" del Ministerio de las Finanzas.

La última reforma propuesta por el señor Chirac puede provocar muchos interrogantes. Agrandar la lista de asuntos que pueden ser sometidos a *referéndum*, ciertamente permite acercar a los ciudadanos al

proceso de toma de decisiones. Empero, se deben prever garantías para evitar que el electorado se deje llevar por movimientos de opinión pasajeros. La redacción del proyecto de reforma constitucional será entonces muy delicada. Por el momento, aún éste no ha empezado. Sin embargo, el señor Séguin está presionando. Al haber conseguido que en el mensaje presidencial figurase la expresión "sin demora", le gustaría que el Parlamento se pudiese reunir en plenaria, para aprobarla antes de finales de julio. Es éste también el deseo de la Presidencia de la República. Pero todos debemos convenir que tal objetivo será difícil de alcanzar, aun si hace parte de una concesión del señor Chirac al señor Séguin.

La proclamación hecha por el nuevo presidente de la República de retornar a los orígenes de la política y restablecer entonces la confianza en los políticos, seguramente sería más creíble si no estuviera en conflicto con otra idea del señor Séguin: la estricta limitación del conjunto de mandatos, para que el trabajo de legislar y controlar, propio de los parlamentarios, deje de ser hipotecado por sus responsabilidades locales. Al retorno a la confianza también concierne la clarificación de los roles. Además, impone que sea erradicado el verdadero cáncer que corroe la democracia: la corrupción. Infortunadamente, acerca de ésta, el señor Chirac no ha dicho nada.

Una de las "grandes labores" que Jacques Chirac anunció el 19 de mayo, consiste en reordenar la legislación existente, por medio de un ejercicio general de codificación y de simplificación de los textos. Es una obra de gran envergadura, que tiende a hacer "accesibles" los textos legales, con el fin de suprimir los "filtros entre el ciudadano y el Derecho". El señor Séguin dirigió desde el sábado 20 de mayo, una carta de misión a Pierre Mazéaud, diputado (RPR) de la Haute-Savoie y presidente de la comisión de leyes de la Asamblea. En el espíritu del señor Séguin, así como del señor Mazéaud, que prepara una propuesta de ley sobre este tema, el ejercicio de codificación y de simplificación vislumbrado debería conducir a la creación de una "dependencia parlamentaria para la evaluación de la legislación", común a las dos Asambleas. Entonces, el objetivo está claro: confiar la misión de codificación a un organismo en el seno de las Asambleas, que tendrá más alcance que la Comisión Superior de Codificación, constituida en septiembre de 1989 por Michel Rocard, entonces primer ministro».