

COMPROMETER LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO
SOBRE UNA LEY O LA LIMITACIÓN DE LA POTESTAD
LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: EL ARTÍCULO
49.3 DE LA CONSTITUCIÓN FRANCESA A PROPÓSITO DE
LA FIJACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

Committing the responsibility of the Government regarding
a law or the limitation of the legislative power
of the National Assembly: article 49.3 of the French
Constitution regarding the fixing of the retirement age

MARC CARRILLO

Universitat Pompeu Fabra

marc.carrillo@upf.edu

Cómo citar/Citation

Carrillo, M. (2023).

Comprometer la responsabilidad del Gobierno sobre una ley o la limitación de la potestad legislativa de la Asamblea Nacional: el artículo 49.3 de la Constitución francesa a propósito de la fijación de la edad de jubilación.

Revista Española de Derecho Constitucional, 129, 147-169.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.05>

Resumen

El art. 49.3 de la Constitución francesa de 1958 refleja la voluntad de conformar un Gobierno fuerte y estable en el que la función legislativa y de control de la Asamblea Nacional queda sometida a una asimetría institucional de subordinación al Ejecutivo. Se trata de una combinación de cuestión de confianza y moción de censura que proporciona un arma constitucional de contrastada eficacia en favor del primer ministro, cuando decide comprometer la responsabilidad política a la aprobación del proyecto legislativo. Por tanto, no puede sorprender la Decisión del Consejo Constitucional de 14 de abril de 2023, que ha validado la constitucionalidad de la Ley de financiación rectificativa de la seguridad social para 2023.

Palabras clave

Constitución francesa; parlamentarismo; procedimiento parlamentario; cuestión de confianza; moción de censura; Tribunal Constitucional.

Abstract

Article 49.3 of the French Constitution of 1958 reflects the will to form a strong and stable Government in which the legislative and control function of the National Assembly is subject to an institutional asymmetry of subordination to the Executive. It is a combination of a question of confidence and a motion of censure that provides a proven constitutional weapon in favor of the Prime Minister, when he decides to commit political responsibility to the approval of the legislative project. Therefore, the Decision of the Constitutional Council of April 14, 2023, which has validated the constitutionality of the Law on rectifying financing of social security for 2023, cannot be surprising.

Keywords

French Constitution; parliamentarism; parliamentary procedure; question of confidence; motion of censure; Constitutional Court.

SUMARIO

I. EL RECURSO AL ARTÍCULO 49.3 CF NO HABÍA DE SORPRENDER. II. EL ARTÍCULO 49.3 CF: UN ARMA EFICAZ: 1. La preminencia constitucional del Gobierno. 2. Comprometer la responsabilidad del Gobierno sobre un texto legislativo y la moción de censura provocada. 3. Conservar, revisar o suprimir el artículo 49.3 CF: el debate francés. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. EL RECURSO AL ARTÍCULO 49.3 CF NO HABÍA DE SORPRENDER

El Consejo Constitucional francés ha emitido su Decisión n.º 2023-849 DC, de 14 de abril, sobre la controvertida Ley de financiación rectificativa de la seguridad social para 2023. Con excepción de algunas cuestiones de indudable importancia social como fue el caso del contrato para trabajadores de mayor edad, cuya regulación ha sido declarada inconstitucional, buena parte de su contenido ha sido validado. Especialmente sobre aquellos aspectos relacionados con la subida de la edad de jubilación de 62 a 64 años, una medida que ha suscitado una amplia protesta en Francia. La vía constitucional aplicada para su aprobación de la ley se produjo con directa invocación por el Gobierno del art. 49.3 de la Constitución francesa (CF). Un resultado jurisdiccional que no dejaba de ser previsible.

A pesar del repudio de una parte de la sociedad gala a la medida en sí y a la decisión del presidente, Macron, y de su primera ministra, Élisabeth Borne, de acudir a esta previsión de la Constitución de 1958, ¿por qué la decisión del Constitucional francés no ha de causar una excesiva sorpresa?

Como es sabido, el procedimiento del art. 49.3 ha permitido a la primera ministra, después de un debate parlamentario infructuoso, y con la previa autorización política del presidente de la República, comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional a la aprobación de un proyecto de ley. En este caso, el relativo a la financiación de la Seguridad Social. Ello significa que, llegado un punto del debate parlamentario —que, además, según establece el art. 47.1 CF¹, se desarrolla en un tiempo limitado— que para el Gobierno ya

¹ Art. 47.1 CF: «Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

no resulta viable la configuración de una mayoría parlamentaria suficiente para aprobar el proyecto de ley, este puede ser aprobado directamente a través de un decreto del Gobierno (*ordonnance*), salvo que previamente haya prosperado una moción de censura presentada en las veinticuatro horas siguientes al anuncio del Gobierno de acudir a este procedimiento². El resultado es, pues, una ley aprobada mediante una disposición reglamentaria del Gobierno. Una singularidad jurídica de la Constitución francesa.

En el caso del proyecto de ley sobre la jubilación se presentaron dos mociones de censura que no llegaron a prosperar, pero una de ellas con

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28».

(Art. 47.1 CF: «El Parlamento votará los proyectos de ley de financiación de la seguridad social en las condiciones previstas en una ley orgánica.

Si la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado en primera lectura en el plazo de 20 días después de la presentación de un proyecto, el Gobierno lo trasladará al Senado, quien deberá pronunciarse en el plazo de 15 días. Procederá después del modo dispuesto en el artículo 45.

Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en un plazo de 50 días, se podrán poner en vigor las disposiciones del proyecto mediante ordenanza.

Quedarán en suspenso los plazos previstos en el presente artículo cuando el Parlamento no esté en período de sesiones y, respecto a cada Cámara, en el transcurso de las semanas en las que haya decidido no celebrar sesión conforme al segundo apartado del artículo 28» [traducción extraída de www.conseil-constitutionnel.fr]).

² Art. 49.3 CF: «Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session».

(Art. 49.3 CF: «El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o de financiación de la seguridad social. En tal caso este proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere votada en las condiciones previstas en el párrafo anterior. Asimismo, el Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento para otro proyecto o una proposición de ley por período de sesión» [traducción extraída de www.conseil-constitutionnel.fr]).

resultado muy ajustado. En estas circunstancias, los cálculos políticos del Gobierno Macron/Borne le llevaron a no proseguir con el debate parlamentario, renunciando a someter el proyecto a votación de la Asamblea Nacional —con anterioridad el Senado lo había votado favorablemente— ante el temor de no disponer de la mayoría suficiente para aprobarlo. Y de haberse dado esta circunstancia, el Gobierno se hubiese visto obligado a presentar la dimisión al presidente de la República. Y, en este caso, el presidente hubiese tenido que nombrar un nuevo primer ministro o bien disolver el Parlamento. Al objeto de evitar estos riesgos, el Gobierno Borne decidió hacer uso del mecanismo del art. 49.3 CF.

Los diputados y senadores de la oposición recurrentes ante el Consejo Constitucional arguyeron, sin embargo, que el procedimiento parlamentario utilizado para llegar a la aprobación del proyecto de ley por la vía expeditiva del decreto del Gobierno previsto en el art. 47.1 de la CF había constreñido su derecho de enmienda del texto legal y el desarrollo del debate político.

Desde determinados ámbitos del debate jurídico-constitucional como también desde la esfera del debate político, se ha afirmado que, aun siendo legal, es decir, adecuado a la Constitución, el procedimiento empleado por el Gobierno no es democrático. En este sentido, se ha argumentado que, sin perjuicio de que la *Décision* del Consejo Constitucional haya sido correcta, sin embargo, no queda claro que esta también satisfaga las reglas básicas de un Estado democrático de derecho. Así, por ejemplo, se expresaba la profesora Lauréline Fontaine (2023b), enfatizando, además, su crítica en el hecho de la composición esencialmente política de los miembros del Consejo Constitucional.

Como es sabido, en la actualidad el Consejo está presidido por Laurent Fabius, antiguo primer ministro durante el primer septenato del presidente F. Mitterrand, y entre sus miembros se encuentra también Alain Juppé, exalcalde de Burdeos y antiguo primer ministro con el presidente J. Chirac (Fontaine, 2023b: 2-3), además de Jacqueline Gourault, exministra en el Gobierno presidido por Edouard Philippe (en la primera parte del quinquenato del propio presidente Macron) y responsable de un proyecto inicial de reforma de las pensiones. Ahora bien, este hecho no constituye una novedad en la historia institucional del Consejo. Desde su creación en la Constitución de la V República, tanto por los miembros que lo han integrado³ como por las funciones de

³ Lo han integrado todos los expresidentes de la República, además de conocidos representantes de la vida política francesa como Roland Dumas, Lionel Jospin, Robert Badinter, Pierre Joxe, Simone Veil, etc., algunos de ellos con formación jurídica ([www. https://www.conseil-constitutionnel.fr/](https://www.conseil-constitutionnel.fr/), consultado el 11 de mayo de 2023).

control preventivo de la constitucionalidad de los proyectos legislativos, el Consejo Constitucional no ha dejado de ofrecer un carácter político, especialmente en la fase inicial de su historia institucional. No obstante, conviene matizar esta afirmación porque, tras la reforma constitucional de 2008, promovida por el presidente Sarkozy, la dimensión jurídica como juez constitucional de la ley se ha acrecentado, en especial con la incorporación del procedimiento de la llamada QPC, esto es, de la cuestión prioritaria de constitucionalidad, que le ha permitido llevar a cabo el enjuiciamiento de validez de la ley *a posteriori*, y, por supuesto, con ello la propia Constitución también ha ganado relevancia como norma jurídica.

Más allá del debate interno en Francia, tanto en el país galo como en ámbitos del debate académico, al objeto de criticar la decisión del Consejo sobre la edad de jubilación laboral, también se ha acudido al arriesgado argumento de contraponer legalidad con democracia, para, en síntesis, afirmar que el constitucionalismo y la democracia tienen una relación compleja y los dos conceptos no siempre se implican mutuamente. Para añadir que en Europa invocar la Constitución no es una garantía de comportamiento democrático, porque las constituciones han sido instrumentalizadas, distorsionadas o modificadas para complacer a los líderes políticos y sus estrategias. En este sentido, si bien es posible que la crisis actual en Francia aún no haya recurrido a este nivel de retroceso democrático, se afirma que es inexacto que toda acción constitucional sea automáticamente una decisión que, como tal, ya cumple la promesa democrática. Y se concluye que, en la actual crisis de la democracia representativa, socavar la representación del pueblo en el Parlamento no es la mejor manera de resolver la situación política (Bottini, 2023: 4)⁴.

Pues bien, acudir a este antagonismo entre legalidad constitucional y democracia es un argumento arriesgado y, desde luego, es fuente de populismos

⁴ El texto más extenso de este argumento es el que sigue: «Constitutionalism and democracy have a complex relationship and the two concepts do not always imply one another. Examples of constitutional populism and illiberalism in Europe have largely shown that following (or using) the constitution is not a guarantee of democratic behavior. Constitutions have been instrumentalized, distorted or changed to please political leaders in the pursuit of their policy. The current crisis in France might not have yet resorted to this level of democratic backsliding (even if the increasingly violent police reaction to street protests is worrisome), but to conclude that all constitutional action is automatically one that fulfills the democratic promise is inaccurate. Especially within the current crisis of representative democracy, undermining the people's representation in Parliament by forcing their hand while referring to the people in the streets as a "mob" might not be the best way of solving the political situation».

de toda clase, que puede conducir a entender que la resolución de los problemas sociales exija por principio la abolición de todo tipo de bloqueos institucionales que impidan la expresión de la voluntad natural del pueblo (Mounk, 2018: 18). Esto es, la minusvaloración del principio de legalidad constitucional y del propio Estado de derecho.

Pues bien, a pesar de la sintética argumentación⁵, la decisión jurisdiccional adoptada por el Consejo Constitucional no puede sorprender demasiado. Porque tanto el procedimiento legislativo de aprobación basado en el art. 47.1 CF, que limita el período de tiempo para la aprobación de un proyecto de ley sobre la financiación de la seguridad social a cincuenta días, como el empleo del contundente mecanismo del art. 49.3, muy utilizado con anterioridad por Gobiernos de color político diverso, son tributarios de las instituciones representativas de la V República de 1958, organizadas a imagen y semejanza de De Gaulle y su jurista de cabecera, Michel Debré. Aunque no haya que olvidar que, en realidad, fueron ya los últimos primeros ministros de la IV República, como Guy Mollet (SFIO) y el postrero Pierre Pflim (MRP), quienes, conscientes del fraccionamiento de la Asamblea Nacional y el desgaste que provocó la inestabilidad política del régimen parlamentario creado por la Constitución de 1946, fueron los que formularon propuestas de revisión constitucional tendentes a procurar un reforzamiento de la posición constitucional del Gobierno.

Las instituciones de la República de 1958 fueron creadas con un objetivo muy claro: preservar la estabilidad gubernamental frente a los vaivenes del fraccionamiento parlamentario de los partidos políticos. Los precedentes en los que fijaron la atención los juristas al servicio de De Gaulle para evitar sus errores estaban claros: la inestabilidad política de la experiencia asamblearia y la sucesión de Gobiernos minoritarios que había ofrecido el régimen de la IV República (1946-1958), y la debilidad de los Ejecutivos en el período de la III

⁵ La función hermenéutica del Consejo Constitucional francés ha sido objeto de una fuerte crítica por parte de sectores de la doctrina francesa que llegan a imputar de pobreza intelectual su labor jurisdiccional: vacuidad argumentativa, un contenido indigente en la fundamentación jurídica, una concepción muy elemental de la justicia constitucional, escaso relieve de las referencias a las decisiones que forman parte de su propia jurisprudencia, etc. La crítica se complementa con una descripción negativa de las condiciones en la que esta institución constitucional desarrolla su trabajo: plazo de resolución de los casos muy reducido, inexistencia de letrados que asistan a los miembros integrantes del Consejo, medios materiales y financieros minimalistas, así como una deficiente formación jurídica de algunos de sus componentes, etc. (Fontaine, 2023a: 133-166).

República (1870-1940), así como también la corta experiencia de la República de Weimar (1919-1933) y de la II República española (1931-1936). Ejemplos que también fueron el negativo en el que se fijó De Gaulle y desde el que se propuso combatir con su famoso discurso de Bayeux de 16 de junio de 1946.

En esta localidad de la región de Normandía, el futuro fundador de la V República sentó los criterios que habían de presidir la organización institucional de Francia tras la II Guerra Mundial. Sobre todo, debían pasar por mantener a toda costa la fortaleza y estabilidad del Poder Ejecutivo a partir de la unidad, la cohesión y la disciplina interior del Gobierno de Francia, al que en todo caso había que mantener a salvo de las divisiones partidarias. De alguna manera, la propuesta gaullista se enmarcaba en la línea del constitucionalismo fundado en el parlamentarismo racionalizado surgido en Europa a partir de 1945 de reforzar la posición institucional del Ejecutivo frente al Parlamento, puesta de manifiesto, por ejemplo, en la Ley Fundamental de Bonn (1949), con la modalidad de la moción de censura constructiva, reproducida décadas después por la actual Constitución española de 1978. Los redactores del proyecto constitucional de la Constitución francesa de 1958 llegaron a plantearse adoptar el modelo alemán. De hecho, hubo un texto promovido por el último y muy breve primer ministro de la IV República, P. Pflimlin, antes que De Gaulle fuese llamado al cargo para afrontar la crisis política en la que Francia estaba sumida. Sin embargo, la propuesta no prosperó, puesto que esta modalidad de control político neutralizaba el poder presidencial de nombrar al primer ministro (Gicquel y Gicquel, 2022: 854). Como se verá más adelante, la obsesión en la Francia gaullista por la estabilidad gubernamental alcanzó y se mantiene en un grado sumo.

¿Qué comportaba este objetivo? Un predominio casi exorbitante del Ejecutivo, encabezado por un presidente que, además, desde la Ley de revisión constitucional n.º 62-1292, de 6 de noviembre de 1962, sería elegido por sufragio universal, un factor que reforzaría ampliamente su legitimación democrática frente al propio Parlamento. En efecto, a partir de 1962 se institucionalizó en el sistema francés una doble legitimidad democrática, que podía convivir sin especiales problemas en caso de concurrencia política entre el presidente y la Asamblea, y en que debían cohabitar en caso contrario, como ocurrió a partir del segundo septenato de Mitterand (1988-1995). El Ejecutivo se completaba con un primer ministro, que, para ejercer la acción de gobierno, precisaba de la doble confianza —por este orden— del presidente y de la Asamblea Nacional; por tanto, un *premier* subordinado a las directrices políticas del jefe del Estado. Y, finalmente, un Parlamento sujeto a la posición de preeminencia del Gobierno institucionalizada por la Constitución, tanto en la forma de como regula el *iter* legislativo para la aprobación de las leyes como en lo

concerniente a las relaciones Gobierno/Parlamento, donde aparece con luz propia la prerrogativa del controvertido art. 49.3.

Se trata de una auténtica servidumbre constitucional impuesta en origen desde 1958. Y es un esquema constitucional que en lo esencial no se ha modificado, a pesar de la reforma constitucional de 2008 llevada a cabo a propuesta del presidente Sarkozy, que dulcificó un poco el sistema a fin de dar más relevancia al Parlamento y al hasta entonces secundario Consejo Constitucional, sobre todo mediante el citado procedimiento de la QPC. Pero que no ha impedido que el Gobierno mantenga una posición de preeminencia y que la jurisdicción constitucional aloje actualmente en su seno a políticos como los antes citados.

En el caso de la ley sobre la jubilación, dicha preeminencia del Gobierno se ha puesto de manifiesto en dos aspectos cruciales: el procedimiento parlamentario para debatirla previsto en el art. 47.1 y, efectivamente, la solución extrema de acudir al art. 49.3 CF. Dos instrumentos constitucionales a los que el Ejecutivo dualista Macron/Borne ha acudido sin especiales reservas. Respecto del primero, es la propia Constitución la que restringe a un plazo improrrogable de cincuenta días el debate y aprobación, y, de no ser así, el texto se aprueba por decreto. En lo que concierne a la segunda, dado que el Gobierno de Macron/Borne no disponía de mayoría suficiente para aprobar la ley, decidió vincular la confianza parlamentaria de la que precisaba para seguir gobernando a la aprobación del nuevo régimen de la jubilación laboral. Ante el rechazo parlamentario de las dos mociones de censura que inmediatamente se habían presentado al Gobierno, se le ofrecían dos opciones: una primera, someter la aprobación del proyecto a la Asamblea Nacional, o bien, ante el temor de que el proyecto fuese rechazado, acudir a su aprobación por decreto (*ordonnance*), que es lo que finalmente acabó haciendo.

Desde la perspectiva constitucional, nada que objetar. Por ello, calificar la decisión de la jurisdicción constitucional de legal pero no democrática, porque avala la restricción del debate parlamentario, supone entrar en el terreno pantanoso de contraponer legalidad y democracia. Y lo es cuando la legalidad constitucional impugnada es la de un Estado liberal-democrático que, como tal, prevé procedimientos de reforma constitucional que podrían, por ejemplo, suprimir la prerrogativa gubernamental del art. 49.3 CF. Salvo que se cuestione la condición de Francia como Estado de derecho, que no parece que sea el caso. Lo cual no es obstáculo para reconocer, es obvio, que la llamada «arma nuclear» del art. 49.3 CF coloca al Gobierno en una posición muy ventajosa frente a la Asamblea Nacional.

Al objeto de demostrar las razones por las que la decisión del Consejo Constitucional, como se ha apuntado al inicio, era previsible y tampoco había

de causar grandes sorpresas, en las páginas que siguen se examinan los aspectos constitucionales específicamente relacionados con el art. 49.3 CF, en conexión con otros preceptos constitucionales relativos al procedimiento parlamentario, que han fundamentado la Decisión n.º 2023-849 DC, de 14 de abril. Porque es en la misma Constitución de 1958 donde se encuentra el origen institucional de la forma escogida por el Gobierno para la modificación del sistema de pensiones y la subida de la edad de la jubilación a los 64 años.

II. EL ARTÍCULO 49.3 CF: UN ARMA EFICAZ

1. LA PREMINENCIA CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO

En efecto, es en el texto fundacional de la V República en el que se cristaliza la prepotencia constitucional del Ejecutivo dual francés conformado por el presidente y su primer ministro. Una nueva Constitución en la prolífica historia institucional francesa, que surge en el contexto de la crisis política motivada por guerra que Francia sostenía en Argelia y que concluiría en 1962 con la independencia del país africano, crisis que se añadía a los recientes fracasos cosechados anteriormente por ejército colonial francés en la batalla de Dien Bien Phu (Indochina, 1954) y el fiasco compartido con la Gran Bretaña e Israel en la crisis del canal de Suez (1956). Unos hechos todos ellos que aceleraron la crisis definitiva del régimen de la de por sí inestable IV República. Como hemos visto, la Constitución de 1958 fue una norma a la medida de la concepción que sostenía De Gaulle —el general llamado *in extremis* para afrontar la crisis de Argelia— sobre la organización institucional del Estado y, en especial, a la posición del Gobierno respecto del Parlamento.

Las ideas que De Gaulle tenía al respecto las había ya expresado en el citado discurso de Bayeux. De acuerdo con lo allí expuesto, su planteamiento partía de la premisa de que era preciso recuperar el principio de la plena y estricta división de poderes; en lo concerniente a la posición del Gobierno, su unidad, cohesión y disciplina interior eran considerados como requisitos «sagrados», pues, de no ser así, la consecuencia sería un Gobierno impotente y descalificado para ejercer sus funciones. En consecuencia, si bien el Gobierno había de ser responsable ante el Parlamento, ello no comportaba que hubiese de depender de la confianza del órgano legislador para gobernar. Por otra parte, en la exposición de sus exigencias constitucionales, el general mostraba también su inquietud, por no decir rechazo, por los partidos políticos, desconfiando de que resultasen ser los actores adecuados para asegurar la garantía del interés general. Antes al contrario, la salvaguarda de dicho interés había de atribuirse

al jefe del Estado, a quien, a su vez, correspondía la dirección política del Gobierno y, de acuerdo con ese *status*, debía permanecer en un posición *supra partes* con respecto a los partidos⁶.

Este planteamiento constitucional de 1946 fue de nuevo invocado y reiterado por Michel Debré, asesor jurídico de De Gaulle, tras la crisis política de 1958, en su discurso de defensa del proyecto de Constitución ante el Consejo de Estado el 27 de agosto de ese mismo año. En su intervención ante el gran Tribunal de la jurisdicción administrativa francesa, el futuro primer ministro de la V República, y, en buena parte, autor intelectual del texto constitucional, sostuvo que la institución de la Presidencia de la República constituía la clave de bóveda de la arquitectura institucional de la nueva organización constitucional de Francia. Los poderes de los que debía disponer el presidente no habían de ser los habituales de un jefe de Estado parlamentario. Con respecto al principio de la separación de poderes, advertía de que, aunque resultase una regla caduca, era preciso que las funciones esenciales del poder quedasen separadas, si con ello se quería evitar la arbitrariedad y, a su vez, tratar de asociar la libertad con la autoridad. Sobre la posición del Gobierno en relación con el Parlamento, en el marco de un régimen que debía ser parlamentario, afirmaba que la responsabilidad gubernamental era un principio para mantener, pero ello no había de significar que debiese ser cuestionada de manera cotidiana o ilimitada. Y añadía que los mejores planteamientos teóricos decaen frente a la experiencia, que es lo que a la postre realmente cuenta. En consecuencia —concluía afirmando sobre este punto—, la responsabilidad del Gobierno se establece a través de procedimientos que deben evitar el riesgo de la inestabilidad⁷. Y aquí

⁶ «Du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne surait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage des délégations. [...] En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du Gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, sous peine de voir rapidement la direction même du pays impuissante et dysqualifiée. Or comment cette unité, cette cohésion, cette discipline seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du Gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière, n'était, à son poste que le mandataire d'un parti?» (Quermonne, 1980: 619-620).

⁷ «[...] le Président de la République dispose de pouvoirs qui ne sont pas de la même nature, car il n'est plus, là, le chef d'État parlementaire»; «[...] tout caduc qu'est le dogme de la séparation des pouvoirs, il faut cependant que les fonctions essentielles du pouvoir soient divisées, si l'on veut viter l'arbitraire, et tenter d'associer à la fois autorité et liberté [...]»; «La responsabilité du gouvernement ne signifie pas davantage

ya aparecía en escena la cuestión decisiva: la necesidad de un Gobierno estable y fuerte.

A pesar de las veinticuatro reformas que se ha realizado hasta ahora de la Constitución de 1958, la posición de preminencia institucional del presidente de la República y del Gobierno no ha variado. En lo esencial, el contenido del art. 49 de la Constitución ha sido mantenido, incluso teniendo en cuenta la muy relevante reforma llevada a cabo mediante la Ley constitucional n.º 2008-724, de 23 de julio de 2008, de modernización de las instituciones de la República, que también afectó a dicho precepto, limitando en algunos aspectos el poder del Gobierno. Sobre el contenido de esta se volverá más adelante.

2. COMPROMETER LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO SOBRE UN TEXTO LEGISLATIVO Y LA MOCIÓN DE CENSURA PROVOCADA

El empleo del instrumento del art. 49.3 CF ha ocupado los muy sintéticos fundamentos jurídicos 66 a 70 de la decisión del Consejo Constitucional.

El grupo de diputados que presentó el segundo recurso al proyecto de ley sostuvo que el uso conjunto por el Gobierno de los arts. 47.1 CF (reducción del plazo de aprobación) y 49.3 CF (comprometer la responsabilidad del Gobierno al proyecto de ley e incitar a la moción de censura) constituía un obstáculo que impedía el buen desarrollo del debate democrático en sede parlamentaria, dado que provocó que algunos diputados presentasen un elevado número de enmiendas con el único objetivo de obstruir el desarrollo de los debates y, de esa manera, impedir a la Asamblea Nacional pronunciarse sobre el conjunto de las disposiciones que integraban el proyecto de ley. Por su parte, el grupo de diputados que, junto con los senadores, presentó el tercer recurso creía que la utilización de ambos procedimientos previstos en la Constitución (arts. 47.1 y 49.3), al objeto de acelerar la adopción del proyecto, podría ser considerada conforme a la Constitución, no obstante, su empleo acumulado constituía un obstáculo al ejercicio del derecho de enmienda de los parlamentarios para que pudiese ser ejercido con plenitud, desconociendo, por tanto, las exigencias de «claridad y sinceridad» del debate parlamentario. Esto es, que la activación de ambos preceptos constitucionales comportaba, de hecho, una vulneración del contenido esencial del derecho de los parlamentarios al pleno ejercicio del *ius in officium*.

qu'elle soit mise en cause d'une manière quotidienne et illimitée; sur ce point les meilleurs raisonnements ne valent rien et c'est l'expérience qui l'emporte. La responsabilité du gouvernement est établie selon des procédures qui doivent éviter le risque d'instabilité» (Quermonne, 1980: 627 y 629).

El Consejo Constitucional rechazó estos argumentos: en primer lugar, porque el empleo del art. 49.3 CF conjuntamente con el art. 47.1 CF es una previsión constitucional puesta expresamente a disposición del Gobierno. Añadió, además, que el Gobierno no ha limitado el uso de dicha facultad a un solo proyecto de ley de financiación por sesión, como lo había hecho para otros proyectos o proposiciones de ley, y, en segundo lugar, negó que por sí solo el uso conjunto de ambos preceptos hubiese convertido en inconstitucional el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a la adopción de la ley. Finalmente, de forma ciertamente enigmática y sin mayores argumentos, el Consejo concluye que, si bien dicha utilización conjunta ha revestido un carácter «inhabitual» en relación con las condiciones de los debates parlamentarios, ello no comporta que el *iter* legislativo empleado resulte contrario a la Constitución.

Ciertamente, ambos preceptos constitucionales permiten reducir el debate parlamentario y, en su caso, aprobar por decreto (*ordonnance*) un proyecto de ley de financiación de la seguridad social presentado por el Gobierno respecto del cual ha comprometido la confianza parlamentaria para seguir gobernando. De acuerdo con el art. 47.1 CF, el Parlamento (Asamblea Nacional y Senado) vota los proyectos de ley de financiación de la seguridad social en las condiciones fijadas por la ley orgánica. La Constitución establece que, si la Asamblea Nacional no se hubiese pronunciado en primera lectura en el plazo de veinte días tras la presentación del proyecto, el Gobierno lo remitirá al Senado, que deberá pronunciarse en el plazo de quince días. En ese caso, el procedimiento parlamentario se deberá ajustar a los requisitos del art. 45 CF, que, entre otras prescripciones, establece que las enmiendas presentadas por los parlamentarios al proyecto de ley solo serán admitidas si presentan una vinculación, incluso indirecta, con el texto del proyecto⁸. Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en el plazo de cincuenta días, el proyecto podría ser aprobado por decreto (*ordonnance*).

Y vayamos a la cuestión central. En el marco de la regulación de la responsabilidad política del Gobierno, el art. 49.3 CF establece un eficaz instrumento para preservar la estabilidad gubernamental en coyunturas políticas de dificultad parlamentaria para el desarrollo de determinados proyectos relacionados con aspectos esenciales de su política general. De acuerdo con este precepto, el primer ministro —siempre, lógicamente, de acuerdo con el presidente de la República—, y previa deliberación en el Consejo de Ministros, podrá

⁸ Lo que en la terminología constitucional francesa, al objeto de referirse a las disposiciones que guardan relación con medidas de orden presupuestario, se denomina «les cavaliers sociaux».

comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional (conviene precisar que el Senado no interviene en este procedimiento) sobre la votación de un proyecto de ley de presupuestos o de financiación de la seguridad social. En tal caso, el proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada en las veinticuatro horas siguientes, fuere votada por la mayoría de los miembros de la Asamblea (mayoría absoluta). Es, pues, a la Cámara Baja a la que corresponde la carga de la prueba de demostrar que el Gobierno ha perdido su confianza; por otra parte, y en ese contexto extremo, la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno no podrá abstraerse del hecho de que su suerte está ligada a la del Gobierno si la moción triunfa (Avril, 2015: 4). Finalmente, este precepto añade que el primer ministro puede recurrir a este procedimiento para otro proyecto o proposición de ley por período de sesión parlamentaria⁹.

Centraremos la atención en el art. 49.3 CF. Se trata de un precepto que después de la última revisión constitucional de 2008 fue objeto de una limitación dirigida a reducir la capacidad del Gobierno para vincular a un texto legislativo su responsabilidad política ante el Asamblea Nacional. En su versión inicial de 1958, y durante cincuenta años, lo podía hacer sobre un texto legislativo sin mayor restricción de orden material. Su disponibilidad era plena sobre cualquier texto legislativo sin limitación por razón del objeto. Tras la reforma promovida por el presidente Sarkozy, el ámbito material para aplicación de esta arma en manos del Gobierno ha quedado limitado al proyecto de ley de presupuestos o al de financiación de la seguridad social. Es decir, respecto de textos que resultan esenciales, especialmente el primero, para el desarrollo de la acción de gobierno del Ejecutivo. Ahora bien, el balance que en este sentido ofrece la aplicación del art. 49.3 CF es que ha sido utilizado para proyectos de ley de naturaleza económica, aunque, desde luego, no siempre de contenido específicamente financiero (Audouy, 2016: e8).

Es preciso subrayar que, en su párrafo final, y como ya se ha apuntado anteriormente, el artículo añade de forma un tanto enigmática que el primer ministro también puede recurrir a este procedimiento para otro proyecto o proposición de ley por período de sesión parlamentaria. Parece evidente, sin

⁹ Art. 49.3 CF: «Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session».

embargo, que ello no puede significar que se refiera a textos legislativos de contenido material distinto a la ley de presupuestos o de financiación de la seguridad social. Pues, de ser así, la reforma constitucional de 2008 carecería de sentido.

Por otra parte, y atendida esta ambigua redacción, la cuestión que también se plantea es la de saber si, con ocasión de una nueva lectura en sede parlamentaria del proyecto o proposición sobre la que el Gobierno haya comprometido su responsabilidad, el primer ministro quedaría autorizado a comprometer por segunda vez su responsabilidad o por más veces. La doctrina entiende que la respuesta ha de ser, sin duda, afirmativa (por todos, Benetti, 2015: 205).

Una vez que el primer ministro decide activarla, se presentan tres hipótesis de desarrollo institucional (Favoreu *et al.*, 2022: 875), que seguidamente se exponen, resumiendo con algunos matices a las planteadas en un sentido similar por el antiguo profesor de Aix-en-Provence. Una primera es la que se produce como consecuencia de la evidente presión que supone la iniciativa gubernamental de activar el arma nuclear del art. 49.3 CF de la que dispone el Gobierno, y, sin embargo, los grupos de la Asamblea Nacional no interpongan ninguna moción de censura: en ese caso, el proyecto es adoptado sin debate parlamentario ni tampoco votación. La segunda es cuando la moción de censura es presentada en las veinticuatro horas siguientes al anuncio del Gobierno de activar el citado instrumento constitucional después de un plazo de cuarenta y ocho horas de reflexión: la moción es debatida y votada, pero, finalmente, no alcanza la mayoría absoluta requerida en la Asamblea Nacional. El texto del proyecto de ley puede ser adoptado sin mayor debate ni tampoco votación. No obstante, una vez derrotada la moción de censura, nada impide para que, en su caso, el Gobierno decida entonces someter a votación el proyecto y que sea el Parlamento el que lo apruebe formalmente. Pero, como ocurrió con el caso del proyecto de ley presentado por el Gobierno Macron/Borne, según como haya sido el resultado de la moción de censura rechazada, el Gobierno puede, sin embargo, renunciar a correr el riesgo de votar el proyecto y perder la votación. Y la tercera se produce en el caso de que la moción de censura triunfe. En ese caso, el proyecto de ley es rechazado y el Gobierno ha de dimitir.

La descripción de las tres hipótesis pone de relieve la fuerza de presión institucional que para los diputados de la Asamblea Nacional supone el instrumento del art. 49.3 CF: deciden o bien plegarse y aceptar en su integridad el proyecto gubernamental o, en caso contrario, derrocar al Gobierno. Es decir, o lo toman o lo dejan, como si de un contrato administrativo de adhesión se tratase. Este precepto constitucional constituye un instrumento de disuasión frente a los intentos de romper la mayoría presidencial. En efecto, ante la

ausencia de una mayoría política alternativa, el art. 49.3 CF permite a un Gobierno, imposibilitado para aprobar un proyecto de ley en la Cámara Baja, neutralizar el chantaje al que le somete la fracción díscola de la mayoría parlamentaria que hasta entonces le daba apoyo (Avril, 2015: 4), y recurrir a la vía del arma nuclear de aprobar el proyecto de ley mediante la *ordonnance*.

El procedimiento del art. 49.3 CF combina la cuestión de confianza con la moción de censura (Favoreu *et al.*, 2022: 874). En ese contexto institucional, la presión política sobre ambos actores institucionales —Asamblea Nacional y Gobierno— es evidente, especialmente sobre la Asamblea, porque, en caso de derrota del Gobierno, si el presidente de la República no decide nombrar a otro primer ministro, deberá disolver el Parlamento y convocar elecciones legislativas (arts. 8 y 12 CF). Es decir, los parlamentarios pueden correr el riesgo de ver finiquitado su mandato representativo antes de tiempo.

Para el Gobierno la presión puede ser menor, porque si dispone de mayoría suficiente en la Cámara, aun siendo relativa, la posibilidad de que la censura triunfe es menor por la naturaleza heterogénea de la oposición (la fracción díscola y la oposición política). Por tanto, puede concluir activando el arma nuclear del art. 49.3 CF sobre su proyecto de ley cuando el debate parlamentario se eternice o derive en prácticas de filibusterismo parlamentario —por ejemplo— con la presentación masiva de enmiendas y la supresión del tiempo de intervención oral de los diputados (Mazeau, 2017: 222), sin que se perciban posibilidades tangibles de que su proyecto pueda llegar a prosperar.

No hay duda de que la necesidad de construir un marco constitucional cuyo primer objetivo era reforzar a toda costa la posición del Gobierno hizo que el régimen parlamentario que los autores de la Constitución de 1958 querían mantener desde su origen fuese notoriamente débil. Y ello no constituye ninguna novedad a estas alturas de la vida institucional de la V República. La singularidad política que en este sentido ha proporcionado el caso de la Ley de financiación rectificativa de la seguridad social para 2023 ha sido que su aprobación por decreto gubernamental se ha producido tras unas recientes elecciones legislativas que han configurado una composición política de la Asamblea Nacional con una mayoría presidencial muy ajustada, circunstancia que hasta ahora prácticamente no se había registrado en la Francia posterior a 1958.

Buena prueba de que el instrumento del art. 49.3 CF se ha mostrado como una vía muy eficaz para el Gobierno en Francia es que ha sido empleado en numerosas ocasiones. No es una figura constitucional de uso excepcional. La realidad se muestra muy distinta. Descontado el caso que ha dado lugar a la reciente decisión del Consejo Constitucional sobre la ley que establece un

nuevo techo para la edad de jubilación laboral, hasta 2022 este precepto constitucional había sido utilizado en 89 ocasiones por Gobiernos de diferente color político: 56 veces por primeros ministros de izquierdas y 32 por ministros de la derecha y en el espectro del centro político, en marzo de 2020 fue empleado por Édouard Philippe, primer ministro durante el primer quinquenato del presidente Macron. En la mayoría de los casos registrados —contando también los anteriores a la reforma de 2008— han predominado los textos legislativos de contenido económico y presupuestario (Favoreu *et al.*, 2022: 875).

Las razones de orden político que se arguyen para explicar los motivos que han tenido los diversos Gobiernos franceses de hacer uso de la vía del art. 49.3 CF son dos: una primera se explica al objeto de paliar la ausencia de una mayoría parlamentaria suficiente para aprobar un texto legislativo como consecuencia de la existencia de defecciones de la mayoría política que habitualmente sostenía al Gobierno; la segunda es la motivada, bien porque la mayoría que apoya al Gobierno se muestra dividida y poco fiable (Gicquel y Gicquel, 2022: 854), bien a causa de la obstrucción permanente llevada a cabo por la oposición parlamentaria (Favoreu *et al.*, 2022: 875-876).

El balance que ofrece la aplicación del art. 49.3 CF muestra su eficacia como mecanismo constitucional de estabilidad gubernamental: nunca ha triunfado una moción de censura y, por tanto, el Gobierno que lo ha invocado no se ha visto en la obligación constitucional de dimitir.

3. CONSERVAR, REVISAR O SUPRIMIR EL ARTÍCULO 49.3 CF: EL DEBATE FRANCÉS

Como es públicamente conocido, la Decisión del Consejo Constitucional n.º 2023-849 DC, de 14 de abril, sobre la reforma de la edad de jubilación laboral para pasar del límite de los 62 a los 64 años, ha suscitado una amplia contestación social. En el marco del debate político se ha afirmado que la modificación de la legislación de la seguridad social no ha sido la única causa que ha generado la protesta de un parte de la sociedad francesa. Existen también otras razones de fondo que pueden ayudar a explicar la situación. Al margen de esta dimensión del tema que queda a extramuros del objeto de este artículo, es obvio que las cuestiones que se plantean desde la perspectiva jurídica y, en especial, el empleo del arma constitucional del art. 49.3 CF han centrado el interés y controversia entre los publicistas franceses.

Una primera cuestión que se suele plantear es si dicho precepto constitucional constituye una anomalía o, por el contrario, no deja de ser un instrumento útil de racionalización del parlamentarismo que es preciso mantener

en pro de la estabilidad del Ejecutivo¹⁰. Como se ha señalado al inicio, una de las críticas más intensas a la *Décision* del Consejo del 14 de abril de este año ha sido que, si bien el recurso por el Gobierno a acudir al art. 49.3 CF es legal, sin embargo, no es democrático. La respuesta habitual a este argumento sostiene que el respeto al principio democrático en el que se funda el sistema constitucional francés (art. 3 CF: la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce mediante sus representantes y por medio de referéndum) no preconiza ni prohíbe los mecanismos de parlamentarismo racionalizado, como es el caso del art. 49.3. Se trata, más bien, de una cuestión vinculada al modelo de régimen político y de concepción de manera de gobernar. Es decir, al modelo constitucional instaurado en 1958. Por otra parte, no se puede esperar que del principio democrático quepa deducir que sea el pueblo el que se gobierne a sí mismo. Las democracias actuales están presididas por el principio del imperativo democrático y ello comporta que los Gobiernos han de disponer de los medios para consolidar su mayoría parlamentaria (Rousseau y Baranger, 2017: 12).

Por supuesto, no constituye ninguna novedad que el instrumento constitucional del art. 49.3 CF ha sido objeto de contestación jurídica. La reforma constitucional de 2008, reduciendo el ámbito de su aplicación material a las leyes de presupuestos y las relativas a la seguridad social, fue la consecuencia de las reservas que suscitó la generosa regulación para el Gobierno que hasta entonces había previsto la Constitución. El debate sobre su alcance y efectos para la forma de gobierno en Francia ha sido una especie de gadiana constitucional.

Pues bien, sentado este precedente, al final del primer quinquenato del presidente Macron en 2022 se volvió a plantear la cuestión del alcance de este precepto, a raíz de su utilización en 2015 por el antiguo primer ministro Manuel Valls, entonces bajo el mandato del presidente Hollande, con respecto a la ley relativa al crecimiento de la actividad y la igualdad de oportunidades económicas (conocida como la ley Macron, que en aquel período ejercía como ministro de Economía, Industria y Nuevas Tecnologías), y en 2016 el precepto fue también invocado para la aprobación de la ley El Khomri, destinada a mejorar la competitividad de las empresas y preservar el empleo. En sede académica, estos ejemplos han puesto de manifiesto una clara concepción expansiva

¹⁰ Además de las posiciones sostenidas por otros autores que se citan, una parte de las líneas que siguen también se sintetizan en los argumentos expresados por los profesores Dominique Rousseau y Denis Baranger en el debate organizado en 2017 por Benjamin Fargeaud para la *Revue de Droit de Paris-Assas* (RDA), publicado en el número 13-14 de dicha revista, pp. 11-14.

del objeto del art. 49.3 CF por parte del Gobierno. Se trataba de leyes de contenido económico evidente, pero no eran leyes de presupuestos.

En estos casos, como también en los que con anterioridad se habían producido en la historia de la V República, se ha considerado que su empleo por el Gobierno no obedeció tanto a la finalidad de impedir el rechazo de la oposición política a la iniciativa del Ejecutivo, sino a la necesidad de presionar a la propia mayoría gubernamental a obedecer y mantenerse leal a su Gobierno (Rousseau y Baranger, 2017: 12-13).

Acerca del futuro constitucional del art. 49.3 CF y la posibilidad de revisar su contenido o incluso de suprimirlo, una de las posiciones doctrinales considera que la cuestión no puede plantearse aisladamente. Debe ser puesta en relación con la revisión del sistema electoral de acuerdo con una fórmula electoral que permita una representación más justa de las diferentes corrientes de opinión política y, al mismo tiempo, introducir un mecanismo de moción de censura más exigente, de carácter constructivo, como en Alemania (Rousseau y Baranger, 2017: 13). Pero esta opción trastocaría el modelo constitucional de 1958 que atribuye en exclusiva al presidente de la República la facultad de nombrar al primer ministro.

Desde una perspectiva distinta, y partiendo de la posición de no cuestionar la existencia de esta prerrogativa extraordinaria del Gobierno, se propone, sin embargo, revisar algunos aspectos relativos a su empleo por el Gobierno, sobre todo a raíz de la experiencia que ofreció el proceso de aprobación de la ley El Khomri, cuando el Gobierno Valls no dudó en hacer uso en tres ocasiones del precepto (Audouy, 2016: e1). Este caso preciso no dejaba de poner de relieve la hipocresía de la reforma constitucional de 2008, concebida inicialmente para limitar su empleo y revalorizar la institución parlamentaria (*ibid.*: e4).

Pero ¿cómo hacerlo? Por un lado, teniendo en cuenta la ya señalada ambigüedad de la que adolece el párrafo final de art. 49.3 CF («El Primer Ministro puede, además, recurrir a este procedimiento para otro proyecto o proposición de ley por período de sesiones»), esta indeterminación obliga a interpretar que el Gobierno solo puede apelar a su uso respecto de textos de carácter financiero esenciales en este terreno para la actividad del Ejecutivo, es decir, cuando sean objetivamente vitales para la nación (Audouy, 2016: e8). Y, por otro, impidiendo que el Gobierno pueda invocar en más de una ocasión el art. 49.3 CF sobre un específico proyecto de ley y, asimismo, precisar que dicho precepto solo sea empleado al final del debate parlamentario y no en cualquier momento (Rousseau y Baranger, 2017: 13). Una observación especialmente pertinente porque no ha sido extraño que el primer ministro invoque el precepto en cualquier momento del debate parlamentario, con lo cual este puede quedar neutralizado a las primeras de cambio por voluntad del Gobierno.

Otro aspecto controvertido del precepto que no fue modificado con la reforma constitucional de 2008 concierne a los motivos que debe argüir el Gobierno y que le impulsan a comprometer la confianza parlamentaria a la aprobación de su proyecto de ley. Porque siempre ha planeado el temor de que con el recurso al art. 49.3 CF se ponga fin prematuramente al debate parlamentario, neutralizando el derecho de enmienda de los diputados (Audouy, 2016: e13-e14), y, en consecuencia, se coarte el pleno ejercicio del *ius in officium*. A fin de impedir este efecto, se suele argumentar que en el uso de esta prerrogativa gubernamental se debe mantener un necesario equilibrio entre un doble imperativo: por un lado, la eficacia institucional, garante de la ejecución de la política del Gobierno, y, de otro, el respeto a la democracia a través del libre desarrollo del debate parlamentario y la función de control que corresponde a la institución legislativa. En definitiva, con este argumento se apela a una utilización razonable del art. 49.3 (*op. cit.*). Pero la duda que de inmediato se plantea respecto de la viabilidad efectiva de ese uso razonable, y que la reforma de 2008 en absoluto despejó, es que la lógica de este precepto constitucional sigue respondiendo a una prioridad: asegurar la eficacia en la ejecución de la política del Gobierno que se refleja en el texto legislativo respecto del cual el Ejecutivo compromete su responsabilidad.

Un buen ejemplo de ello se ha puesto de nuevo de relieve con ocasión de la Decisión del Consejo Constitucional n.º 2023-849 DC, de 14 de abril, sobre la Ley de financiación rectificativa de la seguridad social para 2023. Los senadores recurrentes cuestionaron aspectos que concernían al desarrollo del debate parlamentario y, más específicamente, a la claridad y la sinceridad de este; esto es, a la lesión del *ius in officium*. Así, reprochaban al Ejecutivo la aplicación del voto bloqueado (por el que únicamente se debaten las enmiendas aceptadas por el Gobierno, art. 44.3 CF) (FF. JJ. 36 a 39); la activación del procedimiento para concluir los debates después de seis sesiones en el Senado (FF. JJ. 40 a 44), y el examen prioritario de ciertas enmiendas por decisión del Gobierno, que únicamente tenía por objeto impedir el estudio de otras y muy numerosas enmiendas presentadas por los parlamentarios (FF. JJ. 45 a 51), y también censuraban la ausencia de un examen en profundidad sobre la admisión de determinadas enmiendas (FF. JJ. 52 a 57). En todos estos supuestos el Consejo Constitucional, mediante un razonamiento ciertamente muy conciso, rechazó que la iniciativa del Gobierno respecto del empleo del art. 49.3 CF fuese inadecuada, así como también que ello hubiese lesionado los derechos de los parlamentarios. Por otra parte, en ningún momento fueron objeto de enjuiciamiento los motivos argüidos por el Gobierno que lo llevaron a hacer uso de esa prerrogativa constitucional.

¿Podía el Gobierno actuar de la forma que lo hizo con motivo del proyecto de ley sobre la edad de jubilación laboral? Y el Consejo Constitucional ¿podía adoptar la decisión, como lo hizo, de estimar en lo esencial la validez constitucional la ley? Desde luego, la reforma constitucional de 2008 no lo impedía, entre otras razones, porque no afectó al art. 47.1, que sigue permitiendo limitar la duración del procedimiento parlamentario, evitando así que se eternizasen con prácticas parlamentarias abusivas (filibusterismo), y tampoco establecía que el Gobierno debiese explicitar los motivos por los que decide apelar al art. 49.3 CF. En este sentido, en términos jurídicos, a la jurisdicción constitucional francesa no se le presentaba un caso lleno de espinas. El resultado no dejaba de ser previsible.

Siguiendo con la notoria imprevisión en la que incurrió la reforma de 2008 de no objetivar los motivos alegados por el Gobierno para invocar la aplicación del art. 49.3 CF, es preciso subrayar que esta circunstancia no ha evitado la banalización gubernamental a la hora de justificar el empleo de esta prerrogativa, que se producía antes de la reforma y que después ha proseguido.

Habitualmente, como ya se ha expuesto, el Gobierno acudía a este instrumento constitucional por razones como las siguientes: ausencia de una mayoría parlamentaria de apoyo o, en otras ocasiones, cuando la mayoría con la que contaba había devenido incierta por defecciones coyunturales. En ese contexto, un argumento habitual era que la presentación de una avalancha de enmiendas por los grupos parlamentarios de oposición impedía —de hecho— el debate y la aprobación del texto legislativo. Así, por ejemplo, ocurrió en 2004 con ocasión de los debates sobre el proyecto de ley sobre elecciones regionales y europeas al que le fueron presentadas 12 000 enmiendas. Pero este único argumento —el filibusterismo parlamentario— no podía ser la única razón para acabar con el debate parlamentario. La búsqueda de la eficacia en la acción gubernamental por este único motivo constituía una limitación de los derechos de los diputados en el ejercicio de la función legislativa que les corresponde. Llegó la reforma de 2008 sobre la modernización de las instituciones, con establecimiento del llamado «tiempo legislativo programado» (la limitación del tiempo para la aprobación de un proyecto o proposición), pero la tónica respecto del uso inapropiado del art. 49.3 CF siguió registrándose. Un buen ejemplo de ello lo constituye la ya citada Ley relativa al crecimiento de la actividad y la igualdad de oportunidades económicas (ley Macron). En este caso, el motivo invocado por el Gobierno Valls no fue una situación de obstrucción parlamentaria, sino que a juicio del Ejecutivo la reducción que suponía el «tiempo legislativo programado», a pesar de la ventaja que le proporcionaba, no resultaba suficiente para una rápida aprobación del proyecto. El Consejo Constitucional, en su Decisión n.º 2015-715 DC, de 5 de agosto de 2015,

validó esta circunstancia, no cuestionando la apelación al art. 49.3 CF ni tampoco el desarrollo del procedimiento parlamentario empleado (Audouy, 2016: 19-20).

Ante ello, un sector de la doctrina francesa se ha mostrado favorable a atribuir al Consejo Constitucional la posibilidad de llevar a cabo un juicio de constitucionalidad sobre los motivos que el Gobierno alegue para justificar la aplicación de la previsión constitucional del art. 49.3 CF. No obstante, es preciso subrayar que la jurisprudencia constante del juez constitucional al respecto reitera que su control sobre dicho precepto se limita al respeto a las condiciones formales exigidas por la Constitución. En ningún caso ha cuestionado que, a pesar de su carácter abusivo, el primer ministro pueda alegar razones de urgencia o aquellas otras que no le ofrecen otra opción ante un deliberado obstruccionismo parlamentario.

Los argumentos que se apuntan para justificar que, en el marco del texto actualmente vigente de la Constitución de 1958, el Consejo pueda ejercer un control sobre la validez constitucional de los motivos que arguye el primer ministro para invocar la aplicación del art. 49.3 CF parten de la base de su naturaleza excepcional. Porque la regla general es la establecida por la Constitución en su art. 24.1: «[E]l Parlamento aprueba la ley». De acuerdo con ello, el uso inadecuado de esta prerrogativa gubernamental puede ser censurado por vicios de procedimiento en nombre de la claridad y sinceridad en el debate parlamentario (lesión del *ius in officium*) cuando el argumento de la urgencia en la aprobación del texto legislativo o el obstruccionismo parlamentario al que haya sido sometido resulte insuficiente. Sin embargo, la crítica que de forma inmediata aparece es que, de esta forma, se implica directamente al juez constitucional en el debate político. Un riesgo que razonablemente los miembros del Consejo Constitucional (*sages*) pueden negarse a aceptar.

Como se exponía al principio, el art. 49.3 responde a una lógica clara: asegurar por encima de cualquier otra consideración que el Gobierno pueda desarrollar su acción política en aquello que concierne a los intereses esenciales de Francia (los presupuestos y la financiación de la seguridad social). Ante ello, la Asamblea Nacional no tiene otra opción que plegarse a la iniciativa del primer ministro (detrás de la cual siempre estará la superior decisión política del presidente de la República) o bien negarle la confianza y derrocarlo. Sin duda, este esquema combinado de cuestión de confianza y moción de censura reduce notablemente el carácter parlamentario del sistema de la V República, en favor de una posición reforzada del Ejecutivo, que presenta en su ADN constitucional los tintes pretorianos que inspiraron la Constitución de 1958. Parece lógico, pues, que para atribuir al Parlamento francés una posición de mayor simetría con el Ejecutivo habría que evaluar la posibilidad de una

revisión constitucional. Posibilidad esta que no parece factible a medio plazo en Francia. En consecuencia, por lo expuesto, no había de sorprender en exceso la Decisión adoptada el 14 de abril de 2013 por el Consejo Constitucional sobre la Ley de financiación rectificativa de la seguridad social para 2023.

Bibliografía

- Audouy, L. (2016). La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique. *Revue Française de Droit Constitutionnel, Presses Universitaires Françaises*, 107, 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/rfdc.107.0745>.
- Avril, P. (2015). Memento sur l'article 49.3. *La BaseLextenso*, 52.
- Benetti, J. (2015). Mise en jeu de la responsabilité du gouvernement de Manuel Valls: les enseignements du 49.3 sur la Loi Macron. *Constitution*, 205.
- Bottini, E. (2023). Constitutional? Perhaps. Democratic? Not so much. *Verfassungsblog* [blog], 27-3-2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/az9uc66c>
- Favoreu, L., Gäia, P., Ghevoitian, R., Pfersmann, O., Roux, A., Scoffoni, G. y Mestre, J.-L. (2022). *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Fontaine, L. (2023a). *La Constitution maltraitée. Anatomie du Conseil Constitutionnel*. Paris: Éditions Amsterdam.
- (2023b). Justicia Constitucional, una oportunidad perdida. *El País*, 16-4-2023.
- Gicquel, J. y Gicquel, J. E. (2022). *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*. Paris: Librairie Général de Droit et Jurisprudence.
- Mazeau, V. (2017). La défaveur apparente du temps législatif programmé: simple éclipse, ou désuétude achevée? *Constitutions*, 122.
- Mounk, Y. (2018). *Le peuple contre la démocratie*. Paris: De Poche.
- Quermonne, J. L. (1980). *Le Gouvernement de la France sous la Vè République*. Paris: Dalloz.
- Rousseau, D. y Baranger, D. (2017). Faut-il conserver, supprimer o réécrire l'article 49, al. 3 de la Constitution? *Revue de Droit de Paris-Assas*, 13-14, 11-14.