

LA REFORMA DE LAS PENSIONES ANTE EL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS: ¿JUICIO CONSTITUCIONAL O JUICIO AL CONSEJO CONSTITUCIONAL?

Pension reform before the French Constitutional Council:
constitutional trial or trial of the Constitutional Council?

HUBERT ALCARAZ

Universidad de Pau & Pays de l'Adour, Francia

hubert.alcaraz@univ-pau.fr

Cómo citar/Citation

Alcaraz, H. (2024).

La reforma de las pensiones ante el Consejo Constitucional francés: ¿juicio constitucional o juicio al Consejo Constitucional?

Revista Española de Derecho Constitucional, 130, 291-313.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.130.09>

Resumen

La Sentencia 2023-849 DC del Consejo Constitucional francés, de 14 de abril de 2023, sobre la conformidad con la Constitución de la ley de reforma de las pensiones para elevar la edad legal de jubilación de 62 a 64 años ha hecho correr ríos de tinta y ha suscitado un interés sin precedentes. El contexto político explica en gran medida este interés, también debido a que el mismo día —14 de abril— el juez constitucional francés tenía que pronunciarse, además, sobre la admisibilidad de un proyecto de ley también relativo a la edad de jubilación, promovido por la oposición y destinado a prohibir, mediante referéndum, la fijación de una edad de jubilación superior a los 62 años. En cada ocasión, las críticas, a veces violentas, formuladas contra las resoluciones del Consejo Constitucional se derivan sobre todo de las expectativas excesivas que se atribuyen a sus intervenciones. Las soluciones que adopta, previsibles en la medida en que confirman las prerrogativas del Gobierno en el marco del procedimiento legislativo, ilustran también los límites del control de constitucionalidad.

Palabras clave

Consejo Constitucional; pensiones; control de constitucionalidad; procedimiento legislativo; desviación de procedimiento; debate parlamentario; referéndum de iniciativa compartida; ley de financiación de la seguridad social; parlamentarismo racional; Francia.

Abstract

The Constitutional Council's decision no. 2023-849 DC of 14 April 2023 on the conformity with the Constitution of the law reforming pensions to raise the legal retirement age from 62 to 64 has generated a great deal of ink and unprecedented interest. The political context largely explains this interest, especially as on the same day —14th April— the French Constitutional Court was also due to rule on the admissibility of a draft law also relating to the retirement age, promoted by the opposition and aimed at prohibiting, by referendum, the setting of a retirement age beyond the age of 62. On each occasion, the sometimes violent criticism levelled at the Constitutional Council's rulings stems above all from the excessive expectations attached to its interventions. The solutions it adopts, largely predictable in that they confirm the prerogatives of the government within the framework of the legislative procedure, also illustrate the limits of constitutional review.

Keywords

Constitutional Council; pensions; judicial review; legislative procedure; abuse of procedure; parliamentary debate; shared-initiative referendum; social security financing law; rational parliamentarianism; France.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA PRESERVACIÓN DE LAS PRERROGATIVAS GUBERNAMENTALES: 1. La desestimación de la desviación de poder. 2. El rechazo de la vulneración de la sinceridad y claridad del debate parlamentario. II. LOS LÍMITES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD: 1. Los límites relativos al Consejo Constitucional. 2. Los límites ligados a la estructura del sistema. *BiBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

Pocas veces una sentencia del Consejo Constitucional francés ha sido tan esperada y pronosticada, y luego tan criticada. Más que raro, semejante alboroto por una decisión del Consejo Constitucional no tiene precedentes en la historia de la V.^a República. Pocas veces una ley remitida al Consejo para verificar su conformidad con la Constitución del 4 de octubre de 1958, en el marco del control *a priori* previsto en el apartado 2 del art. 61, ha causado tanto revuelo. Esta ley, que reforma la edad legal de jubilación, ha atravesado un proceso político particularmente tortuoso, exacerbando las tensiones entre la mayoría y la oposición, así como entre las oposiciones, y aun en el seno de la opinión pública. Por ello, la sentencia del Consejo Constitucional se esperaba con impaciencia, y se aprobó el 14 de abril de 2023¹. Precedida por una increíble acumulación de declaraciones más o menos eruditas que vaticinaban lo que se iba a juzgar, analizada incluso antes de que se dictara, y a veces incluso presentada como la solución a la crisis política e institucional que se había desarrollado varios meses antes, era más que probable que decepcionara a un gran número de personas² dado hasta qué punto el Consejo Constitucional había sido instrumentalizado³, incluso hasta suscitar dudas en la opinión pública

¹ Consejo Constitucional, Sentencia 2023-849 DC, de 14 de abril de 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023* (en adelante, frecuentemente, Sentencia 849 DC).

² Los comentarios en la prensa fueron especialmente numerosos. La mayoría eran críticos con el Consejo Constitucional: Morel, 2023; Rousseau, 2023; Baranger, 2023; Viala, 2023; Beaud, 2023. Que sepamos, solo dos artículos de prensa han aprobado la sentencia del 14 de abril: Schoettl, 2023, y Maus, 2023.

³ «Y juzgue lo que juzgue, será vilipendiado. Si no anula nada o casi nada, se habrá verificado su indignidad; si anula nimiedades, se habrá burlado del mundo; si anula

sobre su imparcialidad (Fontaine, 2023). Sin embargo, intentemos ver las cosas con claridad, para no caer en la fantasía de una «República de amigos y bribones»⁴.

Es sobre todo el contexto de esta reforma de las pensiones lo que explica la fiebre en torno a la Sentencia 849 DC, pero también en torno a una sentencia del mismo día, que forma un todo con ella porque se refiere a una propuesta de referéndum de iniciativa compartida destinada también a fijar la edad de jubilación⁵. El contexto es el de la actual legislatura, que se desarrolla de forma inédita en el marco de la V.^a República. El Gobierno presidido por Elisabeth Borne, encargado de aplicar las políticas del presidente francés, Emmanuel Macron, solo cuenta con una mayoría relativa en la Asamblea Nacional, en un momento en que los mecanismos del parlamentarismo racionalizado introducidos en 1958 no solo tienen mala prensa, sino que se están desdibujando⁶. Ante estas circunstancias políticas, cuando menos desfavorables, el Ejecutivo ha optado por eludir el procedimiento legislativo ordinario para aprobar su reforma de las pensiones, presentando un proyecto de ley de modificación de la financiación de la Seguridad Social. En otras palabras, ha optado por aplicar su reforma, que consiste en elevar la edad legal de jubilación de 62 a 64 años⁷, adoptando una categoría de ley cuyo objeto es determinar las condiciones

todo (o grandes partes de todo), habrá comprendido dónde está su propia ventaja y decidido protegerse, es decir, no comportarse como un juez, ya que el único juez es un tercero, imparcial y desinteresado (en sí mismo)» (Béchillon, 2023).

⁴ Para utilizar la expresión acuñada por Michel Poniatowski en otoño de 1971 («La République des copains et des coquins») en relación con el asunto de la Garantie Foncière, que debe su nombre a una sociedad inmobiliaria no mercantil acusada de diversos fraudes y malversaciones, y, además, estrechamente vinculada a ciertos cargos electos gaullistas.

⁵ Consejo Constitucional, Sentencia 2023-4 RIP, de 14 de abril 2023, *Proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans*.

⁶ En particular, tras la reforma constitucional del 23 de julio de 2008, uno de cuyos objetivos era precisamente reforzar los poderes del Parlamento: Ley Constitucional 2008-724, de 23 de julio de 2008, sobre la modernización de las instituciones de la V.^a República.

⁷ La edad legal de jubilación se define como la edad mínima a la que un asegurado tiene derecho a liquidar sus derechos de pensión. Para ser más precisos, a partir de la edad legal de la jubilación, la pensión se abona al tipo íntegro cuando la persona ha acumulado el número de trimestres requeridos. Si no se han acumulado suficientes trimestres, se reduce la cuantía. El tipo íntegro se aplica automáticamente a partir de los 67 años, independientemente del número de trimestres cotizados.

generales del equilibrio financiero de la Seguridad Social, es decir, mediante un texto cuya finalidad es ante todo financiera.

El planteamiento, aunque original, se basa en dos observaciones. Por una parte, el recurso a este tipo de texto permite situarse en el marco del art. 47-1 de la Constitución. Esta disposición, destinada a los proyectos de ley de financiación de la Seguridad Social, incluye una serie de especificidades de procedimiento, como la aplicación automática de condiciones de examen acelerado del proyecto de ley y la posibilidad de comprometer la responsabilidad política del Gobierno ante la Asamblea Nacional sin que ello se deduzca de las posibilidades de «utilizar este procedimiento para otro proyecto o proposición de ley» durante el período de sesiones parlamentario en curso⁸. Además, como se ha señalado, el proyecto de ley en cuestión «no se limitaba a un aumento de la edad y, para financiar determinados nuevos derechos [...] tenía repercusiones financieras en las demás ramas de la Seguridad Social» (Pellet, 2023: 648). Por tanto, dado que corresponde a las leyes de financiación de la Seguridad Social determinar «las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos»⁹, fijar «sus objetivos de gasto», la elección de este tipo de texto para aplicar la reforma podía justificarse¹⁰. Sobre todo, permitía al Ejecutivo «conjurar la doble amenaza que representaba para la reforma el debate parlamentario, en particular en la Asamblea Nacional: la amenaza de una mayoría huidiza y la amenaza de un debate interminable» (Camby y Schoettl, 2023: 541).

Aunque comprensible, el planteamiento no fue del agrado de los parlamentarios porque, además de las limitaciones que pesaban sobre el debate parlamentario, al final de toda esta secuencia legislativa el Gobierno decidió por último aplicar el apartado 3 del art. 49 de la Constitución. El debate

⁸ Se trata del famoso uso (el procedimiento) del art. 49, apartado 3, de la Constitución, que no se examinará aquí en detalle por ser objeto de un comentario separado y específico. Conviene recordar simplemente que, desde la revisión constitucional del 23 de julio de 2008, el Gobierno solo puede utilizar este procedimiento para votar un único proyecto o proposición de ley por período de sesiones; esta restricción no se aplica, sin embargo, al proyecto de ley de presupuestos y al proyecto de ley de financiación de la Seguridad Social.

⁹ Art. 34, apartado 19, de la Constitución, completado por la Ley Orgánica 96-646, de 22 de julio de 1996, relativa a las leyes de financiación de la Seguridad Social.

¹⁰ Hay que añadir que, según el artículo LO 111-3 del Código de la Seguridad Social: «Tienen el estatuto de Ley de Financiación de la Seguridad Social [LFSS]: 1º La Ley de Financiación de la Seguridad Social para el año; 2º La Ley de Financiación rectificativa de la Seguridad Social [LFRSS]; 3º La Ley por la que se aprueban las cuentas de la Seguridad Social».

legislativo, que había sido en gran parte confiscado, se vio ahora sofocado, tanto más cuanto que algunos diputados de la oposición habían impedido, mediante su estrategia de desorden y obstrucción, la discusión de ciertos elementos del texto, en particular el núcleo de la reforma, es decir, el aumento de la edad legal de jubilación de 62 a 64 años. Para frustrar la reforma, algunos parlamentarios presentaron una y luego dos proposiciones de ley destinadas a organizar un referéndum de iniciativa compartida¹¹. En cada uno de estos casos¹², la remisión al Consejo suscitó esperanzas muy exageradas por parte tanto de los políticos como de los ciudadanos. Y si la intervención del juez constitucional es notable, no lo es solo por el carácter incandescente del debate en el que tuvo que intervenir, sino también por el hecho de que, al final, dos sentencias dictadas el 14 de abril de 2023 tratan del mismo «tema sensible» (Camby y Schoettl, 2023: 541-544).

En el marco del control *a priori* de la ley, se presentó un recurso por la primera ministra, otros dos por más de sesenta diputados y otro más por más de sesenta senadores¹³. En resumen, hay que señalar que los motivos de

¹¹ El objetivo principal de estos dos textos era fijar el límite de edad de jubilación en 62 años. Más concretamente, los días 21 y 22 de marzo se remitió al Consejo Constitucional la ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social, y, el día anterior, en aplicación del art. 11 de la Constitución, un proyecto de ley de referéndum de iniciativa conjunta (RIP), cuyas disposiciones impiden elevar la edad de jubilación de 62 a 64 años. El 13 de abril, se le presentó un segundo proyecto de ley de referéndum (RIP) con el mismo objeto, pero esta vez completado con una medida fiscal. Dado que debía pronunciarse tanto sobre la constitucionalidad de la ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social como sobre la admisibilidad del primer RIP en el plazo de un mes a partir de la remisión, no tenía necesariamente que pronunciarse sobre ambos al mismo tiempo, ni examinarlos en un orden determinado. Optó por pronunciarse sobre estos dos textos el mismo día (14 de abril de 2023, Sentencia 2023-849 DC y Sentencia 2023-4 RIP, antes citadas) y sobre el segundo RIP unas tres semanas más tarde (3 de mayo de 2023, Sentencia 2023-5 RIP, *Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans*). Esta segunda propuesta de RIP también fue rechazada por el Consejo Constitucional basándose en argumentos comparables a los que había adoptado en la Sentencia 2023-4 RIP.

¹² Es optativo para el control de constitucionalidad *a priori* de la legislación ordinaria (art. 61, párrafo 2, de la Constitución), pero obligatorio para el referéndum de iniciativa compartida (art. 61, párrafo 1, de la Constitución).

¹³ Estos cuatro recursos fueron acompañados de un gran número de observaciones externas procedentes de fuentes muy diversas, incluidos diputados que ya habían firmado un recurso. La primera ministra, por su parte, se contentó con remitir el asunto sin plantear ninguna queja en particular (aunque esto no sea del agrado del

inconstitucionalidad se concentraban, por supuesto, en la medida estrella de la reforma, es decir, el aumento de la edad legal de jubilación de 62 a 64 años. Acusaban a la ley de comprometer «la política de solidaridad nacional en favor de los trabajadores jubilados y la seguridad material de los trabajadores de edad avanzada», haciendo caso omiso del párrafo undécimo del preámbulo de la Constitución de 1946, que garantiza a estos últimos «el descanso y el ocio», así como, a «todo ser humano [...] que no pueda trabajar, [...] el derecho a obtener de la comunidad medios adecuados de subsistencia»¹⁴. En la misma línea, argumentaban, la ley tenía «el efecto de anular los efectos compensatorios de las medidas destinadas a corregir las desigualdades entre hombres y mujeres», y, por tanto, infringía el tercer párrafo del preámbulo de la Constitución de 1946, que «garantiza a la mujer la igualdad de derechos con el hombre en todos los ámbitos». Sin embargo, la principal cuestión controvertida no era el fondo de la reforma, sino su forma o, más concretamente, el procedimiento, es decir, la elección de recurrir a una ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social y las condiciones procedimentales para su adopción. Así pues, en la propia decisión, los aspectos relativos al procedimiento primaron sobre las cuestiones de fondo, sin que ello condujera a la invalidación de la ley en su conjunto. De hecho, el Consejo Constitucional solo censuró algunos *cavaliers législatifs*, es decir, disposiciones que no necesitaban incluirse en una ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social porque no tenían ninguna repercusión en el equilibrio financiero de la Seguridad Social.

Presentada a la opinión pública como la última etapa del debate que había comenzado en el Parlamento y continuado en la calle, el recurso al Consejo, si bien era el resultado lógico de un debate legislativo muy divisivo, no podía considerarse la continuación de la lucha política. Por otra parte, el Consejo Constitucional ha intentado en vano sobreponerse a las críticas tratando de mantenerse lo más cerca posible de los textos y de su jurisprudencia. Algunos han sugerido que la solución era simple, obvia y necesaria, pretendiendo ignorar el papel esencial de la interpretación judicial. Ducha fría para los detractores de la reforma, solución poco sorprendente para algunos (Verpeaux, 2023a: 810), e incluso ilustración de una forma de activismo por parte del juez constitucional para otros (Bottini *et al.*, 2023), la Sentencia 849 DC fue objeto de una oposición prácticamente unánime. Ello se debe, sin duda, en gran

Consejo Constitucional). Los otros recursos procedían del grupo Rassemblement National (RN) de la Asamblea Nacional, de cuatro grupos pertenecientes a la coalición NUPES (Nueva Unión Popular, Ecológica y Social), también en la Asamblea Nacional, y de los tres grupos de izquierda del Senado.

¹⁴ Sentencia 2023-849 DC, citada anteriormente, § 87.

medida a las (falsas) expectativas que suscitó. Lo mismo ocurrió con la Sentencia 4 RIP del mismo día (aludida en la nota 6). Desde este punto de vista, dado el estado de la jurisprudencia constitucional, un análisis de la reforma y de las condiciones en las que se adoptó solo podía suscitar dudas en cuanto a su censura (Levade, 2023). El desenlace de este asunto, por «inevitable» que sea, ilustra las ventajas e inconvenientes del control de constitucionalidad *a priori*. Como se produjo justo después de la adopción del texto, en un momento en que la protesta social estaba lejos de haber terminado, era fácil que la imaginación pública cayera en la fantasía y que, recelosa de la complacencia gubernamental, recordara la composición del Consejo para cuestionar mejor su legitimidad. Sin embargo, las ventajas del control preventivo, que consisten en contribuir a la seguridad jurídica y a una forma de apaciguamiento del clima político, no desaparecen. La lectura de las dos sentencias de 14 de abril de 2022 revela, por una parte, la preservación de las prerrogativas gubernamentales (II), y, por otra, los límites del control de constitucionalidad (III).

II. LA PRESERVACIÓN DE LAS PRERROGATIVAS GUBERNAMENTALES

Entre los argumentos esgrimidos contra la reforma de las pensiones, son los agravios formales los que, cuantitativamente al menos, han dominado ampliamente. Ya se trate de la elección de un proyecto de ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social para adoptar el proyecto o de las condiciones extraordinarias en las que se elaboró el texto, los poderes utilizados por el Gobierno para lograr la adopción del texto fueron criticados en todos los casos. En otras palabras, eran las prerrogativas concedidas al Ejecutivo en el marco del procedimiento legislativo, y, más ampliamente, en sus relaciones con el Parlamento, las que estaban en el centro de la controversia constitucional. Sin embargo, ninguno de estos agravios prosperó ante el Consejo Constitucional, que, en cuanto a la forma, se limitó a censurar a algunos *cavaliers sociaux*. En consecuencia, la Sentencia 849 DC preserva las prerrogativas del Gobierno, de manera bastante previsible, al rechazar las dos principales críticas formuladas contra la reforma: la desviación de poder (1) y la falta de sinceridad del debate (2).

1. EL RECHAZO DE LA DESVIACIÓN DE PODER

Aunque hubo muchas quejas de inconstitucionalidad, fueron los argumentos relativos al procedimiento los que ocuparon la mayor parte de las

remisiones y, en consecuencia, de la parte dispositiva de la Sentencia 849 DC. Entre estas críticas, fueron numerosas las relativas a la utilización de instrumentos y mecanismos originales durante la elaboración de la ley. En cada ocasión, se cuestionaba el procedimiento de adopción de la ley, caracterizado, según los demandantes, por una auténtica desviación de procedimiento. Hay que reconocer de entrada que la utilización de una ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social para aprobar la reforma en cuestión puede resultar sorprendente, en la medida en que las leyes de financiación de la Seguridad Social y las leyes de financiación rectificativas de la Seguridad Social son textos financieros cuya elaboración sigue un calendario particular. Sobre todo, es la primera vez, bajo la V.^a República, que una ley financiera es utilizada por el Gobierno como base legislativa para adoptar una reforma estructural de gran envergadura, lo que marca también el programa político del actual presidente de la República y de su mayoría. Además de su carácter inédito y sorprendente, este vehículo legislativo implica también que el procedimiento de elaboración no está sujeto a las normas del procedimiento legislativo ordinario. No es de extrañar, por tanto, que algunos hayan visto en ello una forma de instrumentalización artificial de las leyes de financiación de la Seguridad Social, es decir, un uso indebido de esta categoría de legislación y de su procedimiento de adopción con el único fin de escapar al procedimiento legislativo ordinario.

Esta posible desviación de procedimiento fue una fuente importante de críticas por parte de la oposición, ya que la vía legislativa elegida permitía, ante todo, aplicar las disposiciones del art. 47-1 de la Constitución, que define las normas de procedimiento aplicables a los proyectos de ley de financiación de la Seguridad Social. Desde este punto de vista, este artículo confina la discusión en un marco restrictivo y, en particular, en un plazo global de cincuenta días a partir de la fecha de presentación del proyecto de ley. Transcurrido este plazo, si el texto no se adopta, el Gobierno puede ponerlo en vigor mediante ordenanza. Se trata de una verdadera camisa de fuerza temporal que, además, está a su vez dividida en diferentes plazos: veinte días ante la Asamblea Nacional, que debe ser la primera asamblea en tratar el texto; luego, una vez expirado este plazo, quince días ante el Senado. Cabe añadir que, además de este régimen de procedimiento expeditivo, que permite debates más rápidos, el art. 47-1 añade la posibilidad de recurrir al apartado 3 del art. 49 de la Constitución, que, además de su carácter vinculante, no se contabiliza por sesión cuando se utiliza para este tipo de texto, lo que permite al Gobierno conservar la posibilidad de recurrir a él posteriormente para la adopción de otro texto durante la misma sesión.

En opinión de los demandantes parlamentarios, el único objetivo de la elección del Ejecutivo era beneficiarse de las condiciones de examen acelerado

y facilitado previstas en el art. 47-1, mientras que una reforma de esta naturaleza debería haberse examinado con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. En otras palabras, no les cabía duda de que el recurso a un proyecto de ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social era una forma de que el Gobierno tuviera vía libre frente a una mayoría reticente y relativa y una oposición especialmente combativa. A continuación, el Consejo Constitucional examinó si el contenido de la reforma en cuestión entraba en el ámbito de aplicación de las leyes de financiación rectificativa de la Seguridad Social¹⁵. Desde este punto de vista, es cierto que las disposiciones relativas a la reforma de las pensiones no entran en el ámbito de aplicación obligatorio de esta categoría de leyes, pero nada en las normas constitucionales impedía al Gobierno incluirlas, máxime cuando estas disposiciones tienen consecuencias financieras. El motivo no podía aceptarse porque de las disposiciones de la Constitución no se desprende que «el recurso a un proyecto de ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social esté sujeto a condiciones distintas de las que resultan de estas disposiciones y, en particular, a condiciones relativas a la urgencia, a circunstancias excepcionales o a un desequilibrio importante de las cuentas de la seguridad social». Por consiguiente, el legislador no recurrió indebidamente a una ley de financiación rectificativa.

Por otra parte, es este mismo razonamiento el que subyace a las censuras *ad hoc* del Consejo cuando considera que algunas disposiciones del proyecto de ley deben invalidarse por constituir *cavaliers sociaux*. En efecto, considera que, por una parte, no tienen ningún efecto o «un efecto demasiado indirecto», según los casos, sobre los ingresos o los «gastos de los regímenes básicos obligatorios», y que, por otra parte, no corresponden a una de las categorías de disposiciones facultativas que pueden incluirse en una ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social. Por lo tanto, «no tienen cabida» en un texto de este tipo. El argumento tampoco se basa en los plazos previstos en el art. 47-1 de la Constitución para el examen de los proyectos de ley de financiación de la Seguridad Social que, según los demandantes, no se aplican a los proyectos

¹⁵ El ámbito de aplicación de la LFRSS se establece en los artículos LO 111-3-10 y LO 111-3-11 del Código de la Seguridad Social. El art. LO 111-3-10 prevé que estas leyes constan de dos partes, la primera, «correspondiente a la parte de la ley de presupuestos del ejercicio que comprende las disposiciones relativas a los ingresos y al equilibrio general», la segunda, «correspondiente a la parte de la ley de presupuestos del ejercicio que comprende las disposiciones relativas a los gastos». El art. LO 111-3-11 añade que una LFRSS modifica «las previsiones de ingresos y los cuadros de equilibrio», «los objetivos de gastos» y «el objetivo asignado a los organismos encargados de la amortización de la deuda de la Seguridad Social».

de ley de financiación rectificativa. Lo mismo ocurre con el argumento de que tales plazos solo pueden aplicarse cuando están justificados por «la necesidad urgente de corregir un desequilibrio en las cuentas de la Seguridad Social». De hecho, la urgencia no es una «condición para la aplicación» de estos plazos¹⁶, mientras que el Código de la Seguridad Social establece expresamente que las leyes de financiación rectificativas de la Seguridad Social tienen el «carácter» de leyes de financiación de la Seguridad Social¹⁷. Así pues, aunque la utilización de los instrumentos del art. 47-1 de la Constitución pueda ser políticamente discutible, no deja de parecer constitucionalmente regular, al igual que el desarrollo del propio debate.

2. EL RECHAZO DE LA VULNERACIÓN DE LA SINCERIDAD Y CLARIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO

En cuanto a las condiciones de procedimiento para la adopción de la reforma, los requisitos de sinceridad y claridad del debate parlamentario también fueron objeto de las críticas de los demandantes, en particular en lo que respecta al ejercicio del derecho de enmienda de los diputados consagrado en el apartado 1 del art. 44 de la Constitución. También en este caso, habida cuenta del carácter limitado del control ejercido por el Consejo en este ámbito, tal como se desprende de su jurisprudencia constante, estas críticas tenían pocas posibilidades de prosperar. Dos observaciones ayudan a comprenderlo. En primer lugar, hay que tener en cuenta que el control en este caso solo se refiere a las condiciones formales en las que se desarrolla el debate parlamentario y no a su contenido. Por consiguiente, el Consejo Constitucional puede observar que «el hecho de que algunos ministros, durante sus intervenciones en la Asamblea Nacional y en los medios de comunicación, hayan realizado estimaciones inicialmente erróneas sobre el importe de las pensiones de jubilación que se abonarán a determinadas categorías de asegurados, no tiene ninguna incidencia en el procedimiento de adopción de la ley en cuestión una vez debatidas dichas estimaciones». En segundo lugar, en este caso solo es probable que se constate una infracción «sustancial» de las exigencias de equidad y claridad de los debates¹⁸. Por consiguiente, habida cuenta del estado de la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión, había pocas dudas sobre

¹⁶ Sentencia 2023-849 DC, antes citada, §§ 8, 12, 17, 80, 84, 88, 112 y 119.

¹⁷ Art. LO 111-3 del Código de la Seguridad Social.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Consejo Constitucional, 26 de enero de 2017, Sentencia 2016-745 DC.

el destino de las quejas planteadas¹⁹. El Consejo Constitucional reitera explícitamente este punto al señalar que, en este ámbito, la posible falta de sinceridad de los debates solo puede existir si se demuestra una intención deliberada de inducir a error. Las declaraciones vacilantes o incluso contradictorias, la no publicación del dictamen del Consejo de Estado y las incertidumbres señaladas por el Haut Conseil des Finances Publiques alimentan el debate político, pero no demuestran ninguna intención de engañar. En este caso, no hubo «intención de falsear las grandes líneas del balance» ni de ocultar el impacto real de la reforma²⁰.

El recurso a diversas normas de procedimiento, consideradas por los parlamentarios una fuente de insinceridad en el debate, no ha tenido mayor éxito. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el Senado esta vez, con el uso reiterado del procedimiento de cierre anticipado de los debates, el examen prioritario de ciertas enmiendas o las decisiones de inadmisibilidad que se han tomado contra muchas enmiendas. En todos estos casos, el Consejo Constitucional dictaminó que no se había producido una «infracción sustancial» de las exigencias de claridad y sinceridad de los debates «habida cuenta del contenido de las enmiendas, de la fase del procedimiento en la que se presentó la solicitud de prioridad y de las condiciones generales del debate marcadas por la presentación de un número excepcionalmente elevado de enmiendas». Del mismo modo, la negativa del Gobierno, sobre la base del art. 44, apartado 2, de la Constitución, a examinar las subenmiendas que no habían sido sometidas previamente a la Comisión competente del Senado estaba, según el juez constitucional, justificada en la medida en que los autores de estas subenmiendas «las habían [...] presentado varios días después de que se hubieran presentado las enmiendas a las que se referían y poco antes de que fueran debatidas, aunque la Comisión se hubiera reunido entretanto».

El Consejo Constitucional tampoco aceptó las demás reclamaciones, en particular la utilización del procedimiento de voto bloqueado, es decir, el procedimiento previsto en el apartado 3 del art. 44 de la Constitución, que permite al Gobierno solicitar la votación de todo o parte del texto en discusión aceptando únicamente las enmiendas que el Gobierno haya propuesto o aceptado. Así pues, tras un primer examen en la Asamblea Nacional y luego en el Senado, el Gobierno activó el procedimiento de voto bloqueado para acelerar aún más el proceso. Ello no menoscabó la sinceridad y claridad del debate, ya que, en el caso que nos ocupa, este procedimiento «no tuvo por efecto obstaculizar la discusión de cada una de las disposiciones del texto sobre las que se pedía al

¹⁹ J. Roux señala que el rechazo en este caso era «previsible» (Roux, 2023: 1066).

²⁰ Sentencia 2023-849 DC, antes citada, §§ 64-65 y 71.

Senado una votación única»²¹. Del mismo modo, no se escuchó a los demandantes cuando también criticaron el uso acumulativo de varias prerrogativas gubernamentales destinadas a acelerar y forzar la adopción de la ley, en particular el apartado 3 del art. 49 de la Constitución. Hay que recordar que, después de que el Senado adoptara el proyecto de ley en primera lectura y de que la Comisión Mixta Paritaria llegara a un acuerdo, el riesgo de que la Asamblea Nacional rechazara el texto llevó al primer ministro a recurrir al procedimiento del apartado 3 del art. 49 para que se adoptara a toda costa. Desde este punto de vista, no cabe duda de que la utilización de estos instrumentos, e incluso su acumulación, tenía por objeto permitir al Ejecutivo disciplinar a un Parlamento cada vez más turbulento y desobediente²². Incluso con un procedimiento tan directivo como el del art. 47-1 de la Constitución, el Parlamento puede rebelarse y entonces puede ser necesario el refuerzo de otros instrumentos de parlamentarismo racionalizado. Hasta ahora, la sola votación por mayoría era prácticamente suficiente para garantizar la aprobación de los textos promovidos por el Ejecutivo, hasta el punto de que la utilización, a menudo superflua, de los mecanismos del parlamentarismo racionalizado había acabado por tener mala prensa. Hasta tal punto que estos instrumentos habían sido recortados y embotados en el curso de las reformas constitucionales, en particular la del 23 de julio de 2008²³. Quince años después, la vida política nos recuerda que estos mecanismos pueden no ser tan inútiles. A fin de cuentas, el recurso del Gobierno a una ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social es una forma de eludir las restricciones impuestas por la reforma de 2008.

Sin detenerse en el caso concreto del apartado 3 del art. 49²⁴, cabe señalar que no hay nada en las disposiciones constitucionales que prohíba tal combinación. En palabras del juez constitucional, «el hecho de que varios de los

²¹ En el mismo sentido, Consejo Constitucional, 15 de enero de 1960, Sentencia 59-5 DC, *Résolution modifiant les 95 et 96 du règlement de l'Assemblée nationale*.

²² El Consejo Constitucional incluso hizo referencia a este desorden cuando, en la Sentencia 849 DC, señaló, con sobrada razón, que, «habida cuenta de los progresos realizados en el examen del proyecto de ley por la Asamblea Nacional al final de este período, la prolongación de los debates en dicha Cámara no habría permitido la aprobación del texto».

²³ Creadas en respuesta a situaciones en las que no se podían encontrar mayorías o estas eran frágiles, parecían innecesariamente vejatorias debido al «hecho mayoritario» (es decir, la existencia de una mayoría parlamentaria estable y disciplinada que la mayoría de las veces es del mismo color político que el presidente de la República); Ley Constitucional 2008-724, de 23 de julio de 2008, *supra*.

²⁴ Lo cual es objeto de un comentario más específico en esta revista.

procedimientos previstos por la Constitución y por los reglamentos de las Asambleas se utilizaran acumulativamente para acelerar el examen de la ley mencionada no puede, por sí solo, hacer inconstitucional todo el procedimiento legislativo que condujo a la adopción de dicha ley». Es cierto que «la utilización combinada de los mecanismos aplicados tuvo un carácter inusual, en respuesta a las condiciones de los debates», pero «no tuvo por efecto hacer que el procedimiento legislativo fuera contrario a la Constitución»²⁵. En otras palabras, «la acumulación del uso regular de procedimientos regulados no puede crear una irregularidad» (Camby, 2023: 12-13) y parecía difícil que el Consejo Constitucional dictaminara lo contrario, a menos que hiciera gala de una audacia a la que no está acostumbrado. Esta reserva, que se tradujo en la confirmación de las prerrogativas de que goza el Ejecutivo en el marco del procedimiento legislativo, no dejó de suscitar críticas, ya que puso de manifiesto los límites del control de constitucionalidad y sus consecuencias para el sistema institucional francés en su conjunto.

III. LOS LÍMITES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Dejando de lado la mayoría de las críticas de procedimiento, el Consejo Constitucional también validó el núcleo de la reforma, es decir, la ampliación de la edad legal de jubilación. Este cambio solo se discutió brevemente en la Sentencia 849 DC. Sin embargo, fue objeto de otras dos sentencias del Consejo Constitucional, una de ellas el mismo día. Esta última debe leerse juntamente con la Sentencia 849 DC, ya que la completa, puesto que también trata de la reforma de las pensiones. En este sentido, las dos sentencias del 14 de abril de 2023 permiten hacer balance, a escala macroconstitucional esta vez, de las enseñanzas extraídas de este polémico episodio. Al margen de cualquier debate político, ilustran los límites del control de constitucionalidad que se deben, por una parte, al propio Consejo Constitucional (1), y, por otra, más ampliamente, a la estructura del sistema (2).

1. LOS LÍMITES RELATIVOS AL CONSEJO CONSTITUCIONAL

Se han hecho muchas críticas al Consejo Constitucional. Además del juicio constitucional, también se ha juzgado al Consejo Constitucional. Sin embargo, el grueso de la reforma, su disposición central, se analizó de una

²⁵ Sentencia 2023-849 DC, antes citada, §§ 69-70.

forma que no suscitó demasiadas críticas. Como se recordará, los demandantes²⁶ alegaron que el aumento de la edad legal de jubilación a 64 años pondría en peligro la política de solidaridad nacional en favor de los trabajadores jubilados y la seguridad material de los trabajadores de más edad, infringiendo el apartado 11 del preámbulo de la Constitución de 1946²⁷. Sobre la base de esta disposición, el Estado es responsable de aplicar una política de solidaridad en favor de los trabajadores jubilados. Sin embargo, aunque la Constitución exige la aplicación de dicha política de solidaridad, deja al legislador libertad para «elegir las modalidades específicas que estime convenientes» y sustituirlas por «nuevas modalidades», siempre que no se desconozcan las garantías legales de las exigencias constitucionales. Sin embargo, nada en la parte dispositiva de la reforma indicaba error alguno en la apreciación de dichas exigencias. El legislador, con el fin de «asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones de reparto y garantizar así su sostenibilidad», había tenido en cuenta el aumento de la esperanza de vida y la posibilidad de jubilación anticipada de las personas con una larga carrera profesional. En otras palabras, las medidas adoptadas no parecen inadecuadas dado el objetivo perseguido. Lo mismo cabe decir de las nuevas disposiciones en favor de las mujeres con seguridad social, que no infringen el apartado 3 del preámbulo de la Constitución de 1946, que establece: «La ley garantizará a las mujeres la igualdad de derechos con los hombres en todos los ámbitos».

Sin embargo, un análisis de esta reforma basado únicamente en la Sentencia 849 DC sería incompleto en la medida en que los diputados también han hecho uso del mecanismo del referéndum de iniciativa compartida, o RIP, para intentar frustrar la reforma. Elaboraron un proyecto de ley, posiblemente sujeto a un RIP, según el cual la edad legal de jubilación no podía fijarse por encima de los 62 años. La segunda sentencia del Consejo Constitucional de 14 de abril de 2023 se refería a la admisibilidad de este proyecto de ley²⁸. Es sin duda aún más notable que la Sentencia 849 DC en la medida en que resuelve cuestiones más novedosas, también en un marco más original, ya que es susceptible de permitir la intervención directa del pueblo. Para entenderlo, conviene recordar que el RIP, que entró en vigor el 1 de enero de 2015, permite

²⁶ Solo el recurso de los diputados de NUPES abordó esta cuestión.

²⁷ Dice así: «La Nación garantiza a todos, y en particular a los niños, a las madres y a los trabajadores de edad avanzada, la protección de la salud, la seguridad material, el descanso y el esparcimiento. Todo ser humano que, por razones de edad, estado físico o mental o situación económica, no pueda trabajar, tiene derecho a obtener de la comunidad medios adecuados de subsistencia».

²⁸ Sentencia 2023-4 RIP, antes citada.

que una quinta parte de los miembros del Parlamento, apoyada por una décima parte del electorado, someta un proyecto de ley a referéndum. Si se activa este mecanismo, el Consejo Constitucional se encarga de verificar la admisibilidad del proyecto de ley en cuestión, debiendo comprobar que se cumplen determinadas condiciones: en primer lugar, que el proyecto de ley haya sido firmado por al menos 185 diputados; en segundo lugar, que su objeto entre en el ámbito de aplicación del art. 11 de la Constitución, pero también que no tenga por efecto derogar una ley en vigor desde hace menos de un año —además, la propuesta no debe tener el mismo objeto que un proyecto de ley rechazado en referéndum hace menos de dos años—, y, por último, el texto de la propuesta debe ajustarse a la Constitución. Dado el escaso número de sentencias dictadas en este ámbito jurisdiccional, todas estas cuestiones de especial importancia podrían dar lugar a nuevas perspectivas y avances decisivos.

A este respecto, la condición relativa a la no derogación de una ley promulgada hace menos de un año no revestía el mayor interés, ya que no parecía plantear ninguna dificultad: los diputados remitieron el asunto al Consejo el 20 de marzo de 2023, es decir, el día de la adopción definitiva de la ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social, que fue enviada al Consejo Constitucional para su control previo el 21 de marzo. Por consiguiente, dado que el Consejo ya había dictaminado que para examinar la admisibilidad se pronuncia «en la fecha de registro del recurso»²⁹, es decir, en este caso mucho antes de la promulgación de la ley de financiación rectificativa, la propuesta en cuestión no podía tener por efecto la derogación de una ley promulgada hace menos de un año³⁰. El examen del objeto de la propuesta reviste mayor interés porque conduce a determinar el ámbito de aplicación del art. 11 de la Constitución, en el que debe encuadrarse esta materia. Esto es precisamente lo que

²⁹ Consejo Constitucional, Sentencia 2019-1 RIP, de 9 de mayo de 2019, *Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéro-dromes de Paris*.

³⁰ No ocurrió lo mismo con una segunda propuesta presentada por diputados en el marco del RIP, que también congelaba la edad legal de jubilación en 62 años. Esta propuesta planteaba más dificultades en cuanto a la posible inadmisibilidad en virtud de la condición de no derogación. La ley de financiación de la Seguridad Social se promulgó el 14 de abril, es decir, inmediatamente después de la sentencia DC del Consejo. Por lo tanto, para evitar que el Consejo Constitucional rechazara esta propuesta de RIP, era necesario someter el asunto al Consejo antes de la decisión DC. Esto es lo que hicieron los diputados el 13 de abril. Esta segunda propuesta se presentó porque algunos habían previsto que la anterior sería inadmisibile. Esto dio lugar a la Sentencia 2023-5 RIP, que también concluyó que esta nueva propuesta era inadmisibile.

se ha criticado al Consejo Constitucional por hacer uso, según algunos, de un «poder de interpretación particularmente emancipado —si no audaz—» (Heitzmann-Patin, 2023: 558). El art. 11 dispone:

El presidente de la República, a propuesta del Gobierno [...] o a propuesta conjunta de las dos asambleas, [...] podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, a las reformas relativas a la política económica o social de la nación y a los servicios públicos que contribuyen a ella, o para autorizar la ratificación de un tratado que, aunque no sea contrario a la Constitución, afecte al funcionamiento de las instituciones.

En el contexto del RIP, las propuestas deben, por tanto, inscribirse en uno de estos tres ámbitos enumerados de forma restrictiva³¹. Ya en 2022, el Consejo Constitucional había adoptado un enfoque del concepto de «reforma»³² que condujo a la inadmisibilidad del proyecto de ley en cuestión por no suponer una reforma en el sentido del art. 11 de la Constitución, es decir, «un cambio suficientemente importante»³³.

La propuesta de RIP de marzo de 2023 contenía un único artículo que establecía que «[l]a edad de acceso a la pensión de jubilación [...] no podrá fijarse por encima de los sesenta y dos años». Sin embargo, en la fecha de la remisión al Consejo, es decir, el 20 de marzo de 2023, la edad de jubilación ya estaba fijada de este modo, puesto que la reforma del Gobierno aún no se había promulgado. Por lo tanto, el Consejo Constitucional confirmó que no se había producido ninguna reforma, afirmando que la propuesta no implicaba ningún cambio en el Estado del derecho. Esta solución no fue del agrado de todos, porque fijar la edad de jubilación en 64 años —que es lo que hace la ley de finanzas rectificativa— no equivale a establecer un límite a la modificación de esta edad, que es lo que pretendía la propuesta de los diputados. Sin embargo, desde este punto de vista, el Consejo observó que «el legislador siempre puede modificar, completar

³¹ Fue la reforma constitucional del 4 de agosto de 1995 la que amplió el ámbito de aplicación del referéndum al modificar el art. 11 para incluir la posibilidad de organizar un referéndum sobre reformas relativas a la política económica o social de la nación: Ley Constitucional 95-880, de 4 de agosto de 1995.

³² En referencia al segundo tema del art. 11, relativo a «las reformas que afecten a la política económica o social de la nación y a los servicios públicos que contribuyan a ella».

³³ Consejo Constitucional, Sentencia 2022-3 RIP, de 25 octubre 2022, *Proposition de loi portant la création d'une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises*.

o derogar disposiciones legislativas anteriores, ya resulten de una ley aprobada por el Parlamento o de una ley adoptada por referéndum. Así pues, ni el hecho de que sus disposiciones fueran adoptadas por referéndum ni el hecho de que fijaran un límite máximo vinculante para el legislador permiten considerar que esta propuesta de ley introduce un cambio en el estado del derecho»³⁴.

La noción de reforma, y, más concretamente, su interpretación más o menos exigente, alimentó el debate. Esta cuestión fue un recordatorio del poder de interpretación que corresponde a cualquier juez y que, en el caso del juez constitucional, cuando están en juego intereses políticos muy fuertes, no deja de alimentar la polémica y la crítica. El Consejo Constitucional no ha escapado a estas críticas, ya que ha sido criticado por cerrar el sistema del RIP al exigir una «modificación suficientemente significativa»³⁵, es decir, al hacer prácticamente imposible su aplicación (Fatin-Rouge Stefanini, 2023a; Heitzmann-Patin, 2023: 560-563)³⁶. El hecho de que el Consejo considere que una disposición que modifica insuficientemente el ordenamiento no es una «reforma» en el sentido del art. 11 de la Constitución pondría de manifiesto un poder de apreciación prácticamente abusivo, ya que el juez constitucional decidiría «lo que es capital o estratégico. Determina lo que es una innovación fundamental»³⁷. Es cierto que puede interpretar (Viala, 1999), pero sin perder de vista el esquema general del sistema.

2. LOS LÍMITES LIGADOS A LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA

La jurisprudencia constitucional forma parte de un sistema del que depende, pero sobre el que también ejerce una influencia. Desde este punto de vista, con ocasión de las dos sentencias de 14 de abril de 2023, numerosos análisis críticos han cuestionado las opciones, en particular interpretativas, del Consejo

³⁴ Sentencia 2023-4 RIP, antes citada, § 9.

³⁵ Esta es la fórmula utilizada en el comentario oficial de la Sentencia 2022-3 RIP.

³⁶ Por otra parte, fue en previsión de esta decisión de inadmisibilidad que los parlamentarios presentaron la segunda propuesta en el marco del RIP, segunda propuesta que también dio lugar, como hemos visto, a una sentencia de inadmisibilidad: Sentencia 2023-5 RIP, de 3 de mayo de 2023.

³⁷ Mathilde Heitzmann-Patin señala que «el Consejo Constitucional hace uso de sus poderes discrecionales para [...] determinar si el cambio en el estado de la ley es suficientemente importante, sin que sea posible afirmar con certeza que realmente entra dentro de sus competencias». Por lo tanto, la proposición contraria también es cierta, añadiríamos nosotros.

Constitucional, basando algunas de las duras valoraciones que se le han hecho en el contexto, el de una «profunda crisis política» (Camby, 2023: 11), una «crisis de legitimidad de los gobernantes» (Heitzmann-Patin, 2023: 561), una «crisis de confianza en las instituciones» (Camby y Schoettl, 2023: 542), o incluso una «crisis democrática» (Benzyna, 2023: 48). Desde este punto de vista, una lectura de las sentencias del Consejo Constitucional sobre el RIP revelaría una política jurisprudencial demasiado reservada, es decir, una jurisprudencia que no está a la altura del desafío: «[...] jurídicamente, el razonamiento es irreprochable. Políticamente, sin embargo, es un tanto insatisfactorio, dada la importancia simbólica que habría tenido una ley referendaria» (Roblot-Troizier, 2023). Aunque se remitieron al Consejo Constitucional dos proyectos de ley en el marco de un RIP el 20 de marzo y el 13 de abril de 2023, respectivamente, ambos con el objetivo de anular la prolongación de la edad de jubilación prevista en la ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social, el Consejo no consideró que ninguno de ellos cumpliera las condiciones establecidas en el art. 11 de la Constitución, ya que no se referían a una reforma en el sentido de dicho artículo. Además de las soluciones adoptadas en el marco del examen *a priori* de la reforma de las pensiones, estas respuestas del Consejo Constitucional pondrían de manifiesto su nefasta influencia en el equilibrio de las instituciones³⁸.

Aunque no nos cuesta admitir que «un rayo ha caído sobre el Consejo Constitucional» (Espuglas-Labatut, 2023: 889), ¿por qué lo criticamos? En realidad, la crítica es doble: por un lado, porque parece apoyar al Gobierno, y, por otro, más ampliamente, porque se suma al desequilibrio de las instituciones. Por un lado, si la interpretación estricta del RIP por parte del Consejo Constitucional tiene un defecto importante (Fatin-Rouge-Stefanini, 2023b), es que hace que la aplicación de un RIP sea aún más improbable de lo que prevén los textos que lo rigen. Por otra parte, la validación del grueso de la ley de financiación rectificativa de la Seguridad Social relativa a la reforma de las pensiones produjo un resultado igualmente cuestionable, ya que la aprobación de las iniciativas tomadas por el Gobierno durante el procedimiento legislativo para lograr la adopción de esta ley priva ahora *de facto* al Parlamento de sus derechos y lo condena al dominio del Ejecutivo. Más allá del propio Parlamento, esto confirmaría la supremacía del Ejecutivo en sus relaciones con los demás poderes públicos constitucionales.

¿Están plenamente justificadas estas críticas? En primer lugar, hay que señalar que, en el marco de un control previo de constitucionalidad, la Sentencia

³⁸ Lo mismo puede decirse de la Sentencia 2023-5 RIP, *supra*, que, pronunciándose igualmente a favor de la inadmisibilidad, rechazó también un proyecto de ley que abordaba la cuestión central de la reforma de las pensiones. Véase, por ejemplo, Verpeaux, 2023b: 1066.

849 DC se limitó a tomar nota de las prerrogativas conferidas al Gobierno por la Constitución y, mediante una lectura escrupulosa de las disposiciones constitucionales, confirmó y, por tanto, en cierto modo —admitámoslo— consolidó dichas prerrogativas. De este modo, el Poder Ejecutivo, que ya ejercía un control cierto sobre el procedimiento legislativo, vería reforzada su influencia sobre el Parlamento y, en particular, sobre la Asamblea Nacional. Pero reconozcamos también que, sobre el punto principal de la reforma, el aumento de la edad de jubilación, no es ni sorprendente ni absurdo que el Consejo Constitucional no se pronuncie sobre el fondo de una medida que es ante todo una opción puramente política. No es competencia del Consejo Constitucional revisar la oportunidad de esta elección (Espuglas-Labatut, 2023: 889) ni participar en el desmantelamiento parcial —aunque se considere oportuno— de los mecanismos del parlamentarismo racionalizado. Y en cuanto al procedimiento y su posible mal uso por parte del Gobierno, conviene recordar que fue precisamente para evitar debates empantanados por lo que la V.^a República introdujo los mecanismos del parlamentarismo racionalizado. Por tanto, no es sorprendente ni constitucionalmente cuestionable que, ante un debate parlamentario especialmente difícil, el Gobierno aproveche las armas procedimentales de que dispone (Camby, 2023: 13). Desde este punto de vista, cabe hacer dos recordatorios más. Por un lado, el cinismo del Gobierno en este planteamiento no puede ser captado por el control de constitucionalidad. La estrategia política puesta en marcha por el Gobierno para sacar adelante una reforma sin mayoría escapa al control de constitucionalidad³⁹. Por otra parte, a lo largo del proceso de aprobación de la ley, el cinismo del Gobierno se vio contrarrestado por la obstrucción metódica y, a veces, el desorden desplegados por ciertos grupos de la oposición. En cuanto al RIP, el episodio de la reforma de las pensiones habría revelado que, si su marco normativo ya estaba diseñado para impedir que un referéndum viera la luz, la jurisprudencia del Consejo Constitucional no hace sino reforzar este estado de cosas. De ahí a afirmar que el Consejo «abusa» de su poder de interpretación solo hay un paso⁴⁰. Sin embargo, también en este caso cabe señalar que el RIP no fue concebido como una «máquina de derogar»⁴¹; y tal evolución equivaldría a un «uso indebido» de esta institución (Camby, 2023: 14).

³⁹ Michel Verpeaux observa y se pregunta: «Una decisión más que esperada, una solución que ha provocado y provocará reacciones de todo tipo, pero sin duda no una decisión importante» (2023a: 810).

⁴⁰ Que M. Heitzmann-Patin cruzó.

⁴¹ Aunque no es la primera vez que la oposición recurre al RIP para frustrar una reforma que acaba de ser votada: recordemos que el RIP relativo a los aeropuertos de París (ADP) pretendía impedir la privatización que acababa de aprobar el Parlamento.

De este episodio de litigios se desprende claramente que la utilización de los medios constitucionales de que dispone el Gobierno para llevar a cabo una reforma y el proceso legislativo que la sustenta ya no son evidentes. Para una parte de la opinión pública, estos instrumentos se consideran ahora ilegítimos. Y no es seguro que lo que esté realmente en juego sean los derechos del Parlamento frente al Ejecutivo. Para comprobarlo, cabe señalar que, mientras que, en el marco de la adopción de la ley sobre las pensiones, la impugnación se basa en el procedimiento legislativo y no en la Constitución, este orden se invierte en el marco de las dos solicitudes de RIP, ya que estas últimas pretenden anular una reforma votada por el Parlamento. En otras palabras, esta vez ya no es el Parlamento el que se defiende, ya no es el Parlamento «contra» el Gobierno, sino el RIP «contra» el Parlamento (Camby, 2023: 15). Tanto si se entienden estas evoluciones como aberraciones o progresos, no es seguro que corresponda al Consejo Constitucional corregirlas, incluso cuando se trata de fallos en la concepción del procedimiento y del debate parlamentarios. Las crisis de confianza experimentadas por las instituciones, o por la propia V.^a República tampoco son competencia del juez constitucional, pero indudablemente sí lo son del constituyente.

Más ampliamente aún, esta sucesión de litigios en torno a la reforma de las pensiones sería ilustrativa de una política jurisprudencial del Consejo Constitucional que daría prioridad a «la eficacia de la acción pública [...] sobre la protección de las normas constitucionales» (Benzyna, 2023: 42), y de una «lectura literal de la Constitución» que, al consolidar no solo la concepción original del sistema, sino también las modificaciones que ha sufrido en los últimos sesenta y cinco años, se sumaría y participaría en el desequilibrio de las instituciones (*ibid.*: 45-47). Pero ya no se trata de la reforma de las pensiones y de su conformidad con la Constitución. Lo que aquí se reclama es una visión que abarque todo el sistema francés de control de constitucionalidad y, más allá, el propio sistema político, su estructura y orientaciones subyacentes, para denunciar una «lectura tristemente literal de la Constitución» y un «control facticio que no tiene en cuenta la dinámica de las instituciones y sus interacciones» (Boda, 2023: 277). Se dice que el Consejo Constitucional carece de falta de «conocimiento constitucional» (Benzyna, 2023: 47), es decir, de falta de visión de conjunto del sistema y de las consecuencias macroconstitucionales de sus sentencias. No hay visión de conjunto. Sin «espíritu de sistema», como dirían otros (Pellet, 2023: 645).

Sin querer zanjar este debate, como tampoco el debate sobre las virtudes y los vicios de la V.^a República, volvamos al Consejo Constitucional: para intentar remediar el «parlamentarismo desregulado» (Baranger, 2023) que se deriva en parte del «eclipse actual de la regla de la mayoría» (Roux, 2023:

1068-1069), el Consejo habría tenido que mostrar audacia, o incluso arrogarse un poder que no le pertenece. Negando su ADN, ¿de qué no lo habrían acusado? La instrumentalización y la politización de los tribunales constitucionales constituyen un grave peligro. Los tribunales constitucionales están amenazados en todas partes. Debemos tener cuidado de no alimentar la vulgata que los considera enemigos del pueblo.

Bibliografía

- Baranger, D. (2023). Réforme des retraites: Le Conseil constitutionnel a perdu une chance de rétablir un degré d'équilibre entre les pouvoirs. *Le Monde*, 16-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/5pe5hpuv>.
- Beaud, O. (2023). Réforme des retraites: Le Conseil constitutionnel a raté une occasion historique en ne faisant pas preuve d'audace. *Le Monde*, 25-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/824xeub9>.
- Béchillon, D. (2023). Réforme des retraites: pourquoi il faut protéger le Conseil constitutionnel. *L'Express*, 7-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/4ud8e6h9>.
- Benzyna, S. (2023). Une illustration de la conception française du contrôle de constitutionnalité. *Jus politicum, Revue de droit politique*, 30, 27-47.
- Boda, J. S. (2023). La décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023: un mauvais coup porté à la Constitution. *La Semaine juridique, Edition Administrations et collectivités territoriales*, 16, 277.
- Bottini, E., Bouaziz, M. y Hennette-Vauchez, S. (2023). Un juge activiste? Les choix du Conseil constitutionnel dans les décisions n° 2023-4 RIP et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023. *La Revue des droits de l'homme*. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/revdh.17206>.
- Camby, J. P. (2023). La réforme des retraites promulguée, le RIP écarté, les institutions malmenées! *Les Petites Affiches*, 4.
- Camby, J. P. y Schoettl, J. E. (2023). Les décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur la réforme des retraites: un feu vert conforme à la rigueur juridique. *Revue française de droit administratif*, 541.
- Espuglas-Labatut, P. (2023). Le Conseil constitutionnel et les retraites: dans le droit fil de sa jurisprudence. *Recueil Dalloz*, 18, 889.
- Fatin-Rouge Stefanini, M. (2023a). Le RIP est perçu à tort comme un moyen pour les citoyens de faire valoir une revendication forte. *Le Monde, Tribune*, 15-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/mrxjab93>.
- Fatin-Rouge-Stefanini, M. (2023b). Le RIP, d'illusions en désillusions. *Le Monde*, 20-4-2023.
- Fontaine, L. (2023). *La Constitution maltraitée. Anatomie du Conseil constitutionnel*. Paris: Editions Amsterdam.
- Heitzmann-Patin, M. (2023). Chronique de jurisprudence - Droit administratif et droit constitutionnel. *Revue française de droit administratif*, 3, 552.

- Levade, A. (2023). Réforme des retraites: Deux décisions prévisibles. *Le Club des juristes* [blog], 15-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/3unrrmscl>.
- Maus, D. (2023). La leçon de droit parlementaire appliqué du Conseil constitutionnel sur la réforme des retraites devrait servir de modèle. *Le Monde*, 19-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/356ahrm6>.
- Morel, B. (2023). Faire passer la réforme des retraites par la voie d'un projet de finances rectificatif de la Sécurité sociale est plus qu'un détail technique. *Le Monde*, 17-1-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/4ft2m43k>.
- Pellet, R. (2023). De la réforme des retraites à celle de la V^e République? L'emballage politique des 'faiseurs de systèmes'. *Droit social*, 9, 721.
- Roblot-Troizier, A. (2023). Réforme des retraites: Pourquoi le Conseil constitutionnel a-t-il rejeté la demande de Référendum d'Initiative Partagée? (Et devrait rejeter celle qui est encore pendante devant lui)? *Le Club des juristes* [blog], 16-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/48pwj45b>.
- Rousseau, D. (2023). La décision du Conseil constitutionnel s'impose mais, parce qu'elle est mal fondée et mal motivée en droit, elle ne peut pas clore le contentieux des retraites. *Le Monde*, 16-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/3jne4x86>.
- Roux, J. (2023). La réforme des retraites devant le Conseil constitutionnel. Une issue ineluctable. *AJDA*, 20, 1061.
- Schoettl, J.-E. (2023). Les contestations de la décision du Conseil constitutionnel sont à côté de la plaque. *Marianne*, 19-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/3x3mjswf>.
- Verpeaux M. (2023a). Une décision (trop?) attendue. *La Semaine Juridique Edition G*, 16, 810.
- Verpeaux M. (2023b). Le RIP, ou la lutte sur tous les fronts. *Actualité juridique Droit administratif*, 20, 1066.
- Viala A. (1999). L'interprétation du juge dans la hiérarchie des normes et des organes. *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 6, 87-93.
- Viala A. (2023). Réforme des retraites: La bienveillance du Conseil Constitutionnel est le retour du refoulé autoritaire issu des origines de la V^e République. *Le Monde*, 18-4-2023. Disponible en: <http://tinyurl.com/4vzh84ud>.