

ACTUALIDAD POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL FRANCESA (2002-2003)

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO
Universidad Complutense

SUMARIO

- I. Introducción
- II. Las reformas constitucionales de marzo
- III. Otras medidas de interés constitucional

I. INTRODUCCIÓN

Desde el nacimiento de *Teoría y Realidad Constitucional*, las sucesivas crónicas sobre la vida política y constitucional francesa han subrayado diversas tendencias y cuestiones que, una vez más, han protagonizado el último año. La aceleración del ritmo de las reformas constitucionales, que ha llevado justamente a hablar de «banalización» de las mismas¹, se ha puesto de manifiesto en dos nuevas leyes constitucionales. Una de ellas, la menos polémica, ha venido provocada una vez más por las necesidades derivadas del proceso de integración europea, en este caso referida a la adopción de la orden europea de detención y entrega (euroorden). La segunda, más relevante, supone la adopción del principio de descentralización del Estado, generalizando así una tendencia también central en los años anteriores, como muestran los problemas suscitados en torno a Nueva Caledonia² y, sobre todo, Córcega³. Esta última isla ha sido, precisamente, el laboratorio donde por primera vez se han intentado poner en práctica las nuevas reglas, con resultado infructuoso.

1. LOUIS Favoreu, «France», en *Annuaire Internationale de Justice Constitutionnelle*, t. X (1994), pp. 115-116; *vide. TRC*, núms. 1 y 2, pp. 213 y 225, respectivamente.

2. *TRC*, núms. 3 y 5, pp. 229-236 y 247, respectivamente.

3. Sobre la «cuestión corsa», y el desarrollo del «Plan Jospin», *vid. TRC*, núms. 5 (pp. 243-247), 7 (p. 295), y 10-11 (pp. 565-567).

Así pues, este período, marcado en términos generales por aspectos como el protagonismo francés en la guerra de Irak o la difícil situación de las cuentas públicas y la consiguiente puesta en cuestión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, ha contemplado dos nuevas revisiones del Texto constitucional de 1958. De este modo, el número total de reformas asciende a diecisiete, nueve de las cuales han tenido lugar en los ocho últimos años, bajo los mandatos presidenciales de Jacques Chirac (1995).

Al margen de ambas reformas, desde la publicación de nuestra anterior crónica (noviembre de 2002) se han adoptado otras medidas legislativas también de interés, y a las cuales haremos una referencia, necesariamente breve.

II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE MARZO

El 28 de febrero, el *Journal Officiel de la République Française* publicaba un Decreto, fechado el día anterior, convocando al Parlamento reunido en Congreso para el día 17 de marzo, a fin de someterle, para su aprobación definitiva, dos proyectos de leyes constitucionales que, según exige el artículo 89 de la Constitución, habían sido «votados por las dos Cámaras en idénticos términos».

El propio Decreto recuerda (art. 1) que el primero de esos proyectos, «relativo a la organización descentralizada de la República», había sido aprobado por ambas Cámaras en diciembre de 2002 (la Asamblea Nacional, el día 4; el Senado, el 11). Mientras que el segundo, «relativo a la orden europea de detención», es un poco posterior (la Asamblea lo aprobó el 17 de diciembre; el Senado, el 22 de enero de 2003). Pese a lo cual, el orden del día de la sesión del Congreso siguió el orden inverso (art. 2). De este modo, nos ajustaremos aquí a esta última ordenación, que se reprodujo también a la hora de la publicación y entrada en vigor de ambas leyes.

A) LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA

Las obligaciones asumidas por Francia en el curso del proceso de integración europea constituyen, por cuarta vez, el motivo inmediato de una revisión de la Constitución⁴. En este caso, la construcción de un espacio común europeo de seguridad y justicia llevó a acelerar, tras los acontecimientos del 11 de septiembre, la armonización de los diversos sistemas penales y judiciales de los Estados miembros de la Unión. En este contexto, el principio del

4. Las anteriores fueron las operadas por las Leyes Constitucionales números 992-554, de 25 de junio de 1992 (necesaria para ratificar el Tratado de la Unión); 93-1.256, de 25 de noviembre de 1993 (exigida para aplicar el acuerdo de Schengen); y 99-49, de 25 de enero de 1999 (para adecuar la Constitución al marco de Amsterdam). Una somera exposición de cada una de ellas puede encontrarse en *TRC* (núms. 1, pp. 209-211; y 3, pp. 236-240).

mutuo reconocimiento de las resoluciones judiciales penales se concretó en la «orden europea de detención y entrega»⁵. En definitiva, y como en España, se parte del principio de confianza recíproca entre los distintos sistemas jurídicos existentes en la Unión, para eludir el complejo mecanismo tradicional de la extradición y reemplazarlo por otro mucho más sencillo, casi automático, que sólo puede denegarse por causas tasadas. De esta manera, cada Estado renuncia a «revisar» los pronunciamientos judiciales dictados por órganos jurisdiccionales de otros miembros de la Unión, reconociendo *prima facie* su validez y actuando para hacerlos efectivos en todo el ámbito comunitario.

Francia fue uno de los países que se comprometió a incorporar este mecanismo a su ordenamiento en el primer trimestre de 2003. A tal fin, el Gobierno consultó al Consejo de Estado, el cual dictaminó que la decisión-marco comunitaria no contravenía el marco constitucional francés, si bien no aseguraba suficientemente el respeto al principio constitucional según el cual el Estado debe reservarse el derecho a denegar una extradición solicitada por infracciones de naturaleza política. En consecuencia, recomendaba una previa reforma constitucional para evitar posibles conflictos.

Así pues, las dos Cámaras del Parlamento francés, reunidas en Congreso, aprobaron el día 17 de marzo, por abrumadora mayoría, el texto de la Ley constitucional relativa a la orden europea de detención⁶. La Ley afecta, una vez más, al Título XV del Texto constitucional («De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea»). Al igual que ocurriera en los casos anteriores, y una vez desechada la posibilidad de incluir una regla de alcance general, se optó por incorporar una previsión específica que permitiera adaptar el ordenamiento francés al comunitario en este punto concreto. Por consiguiente, se modifica el artículo 88-2, introduciendo en el mismo un último inciso según el cual «La ley fija las reglas relativas a la orden europea de detención [*mandat d'arrêt européen*] en aplicación de los actos adoptados sobre la base del Tratado de la Unión Europea».

En el debate producido en la sesión del Parlamento en Congreso, los partidarios de la ley destacaron, naturalmente, su importancia a la hora de construir una Europa cuyas ambiciones van mucho más allá de un «gran mercado».

5. Regulada casi simultáneamente en España, por la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega (BOE de 17 de marzo).

6. *Loi constitutionnelle n.º. 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen*. La Ley obtuvo 826 votos a favor y 49 en contra. Votaron a favor todos los senadores de los grupos UC (27) y RDSE (17), así como la práctica totalidad de los parlamentarios de la mayoría UMP (354 diputados y 166 senadores), del PS (147 diputados y 81 senadores), y de la UDF (28 diputados), y 9 parlamentarios no inscritos. En contra, votaron todos los miembros de los Grupos parlamentarios comunistas y republicanos (21 diputados y 23 senadores), 1 senador socialista y 4 no inscritos (3 diputados y 1 senador). Entre los grupos mayoritarios, también se registraron algunas abstenciones (3 diputados y 1 senador UMP, 1 diputado UDF), mientras que otros parlamentarios quedaron registrados como «non-votants» (6 diputados y 2 senadores UMP; 1 diputada y un senador PS; otra diputada UDF y 3 no inscritos), entre ellos algunos bastante notables (como los candidatos presidenciales A. Madelin y N. Mamère).

Es más: en cuanto a la necesidad misma de la reforma, se destacó que otros países, como España e Italia, prevén expresamente en sus Constituciones la prohibición de extradición por delitos políticos, algo que no había impedido la transposición de la decisión comunitaria⁷. Por el contrario, los oponentes a la norma —como se ha dicho, esencialmente los parlamentarios comunistas— consideraban esta orden como un «procedimiento de excepción», que «suprime la dimensión política e intergubernamental del mecanismo tradicional de la extradición» y «reduce el control judicial a su expresión más simple»; de modo que «ya no será posible oponer la no-extradición de los nacionales o denegar la extradición por razones políticas, principios esenciales de nuestro derecho». Se concluye, así, que con este texto Francia acepta «un acto europeo derivado no conforme a nuestra Constitución». Se llega incluso hasta el extremo de apuntar que «puesto que no existe ningún mecanismo independiente y externo de evaluación de la calidad de la justicia ¿puede decirse con certeza que el sistema penal de los Estados miembros cumple los criterios del proceso justo?»⁸.

B) LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA REPÚBLICA

La segunda reforma era mucho más ambiciosa. Como decíamos al acabar nuestra crónica anterior, su objeto era el de «alterar sustancialmente la fisonomía del régimen, configurando Francia como una República descentralizada en la que las regiones habrán de alcanzar reconocimiento constitucional y un elevado protagonismo, en el marco de un proceso descentralizador que alcanzará también a los Departamentos y municipios»⁹.

Pues bien, la reforma se concretó en una Ley constitucional sobre la organización descentralizada de la República¹⁰. Una Ley que, en términos estrictamente cuantitativos, es la segunda más importante registrada nunca, después de la de agosto de 1995, ya que modifica, en mayor o menor medida, diez artículos de la Norma Fundamental, además de añadir otros cinco preceptos (artículos 72-1 a 72-4, y el 74-1).

a) *El contenido de la reforma constitucional*

1. La importancia cualitativa que se pretende otorgar a esta reforma se aprecia bien cuando se observa que empieza por modificar el propio artículo

7. *Vid.* la intervención de Xavier de Roux (UMP), ponente de la Ley en la Asamblea Nacional. En cuanto a la referencia a España, *cfr.* art. 13.3 CE.

8. Intervención de Michel Vaxès, en nombre del Grupo de Comunistas y Republicanos de la Asamblea Nacional.

9. *TRC*, núms. 10-11, p. 576.

10. *Loi constitutionnelle n.º. 2003-276, du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République.*

1 del Texto constitucional, introduciendo entre los rasgos definitorios de la República Francesa el principio orgánico de descentralización. En efecto, tras la afirmación de que «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social, que asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, de raza o de religión; y respeta todas las creencias», se añade un último y breve inciso, que reza: «Su organización es descentralizada».

2. La aplicación práctica ese principio conduce a modificar otros preceptos, y muy en particular, como es lógico, el *Título XII de la Constitución*, regulador «De las colectividades territoriales».

2.1. Hasta el momento, tenían esta consideración —fundamental en el ordenamiento jurídico-público francés— «las comunas [municipios], los departamentos y los Territorios de Ultramar», si bien quedaba abierta la posibilidad de que la ley crease otras (*artículo 72*, párrafo primero). Pues bien, ahora la Constitución reconoce expresamente, dentro de esa categoría, a «las comunas, los departamentos, *las regiones, las colectividades de Estatuto particular y las colectividades de Ultra mar regidas por el artículo 74*», manteniéndose la posibilidad de que la ley pueda reconocer otras que, además (y esta es otra novedad), pueden reemplazar, en caso necesario, a una o varias colectividades de las mencionadas por este precepto¹¹.

El mismo artículo 72 incorpora, en un segundo párrafo nuevo, el principio de subsidiariedad, al afirmar que «las colectividades territoriales tienen vocación de adoptar las decisiones en el conjunto de competencias que puedan ser ejecutadas (*mises en oeuvre*) mejor en su ámbito» (*a leur échelon*). El tercer párrafo, además de mantener el principio anterior según el cual estas colectividades «se administran libremente por consejos electivos» en las condiciones previstas por la ley, añade que «dispondrán de *poder reglamentario* para el ejercicio de sus competencias».

La reforma incorpora igualmente un cuarto párrafo, que adquiere un sentido fundamental, y según el cual «en las condiciones previstas por la ley orgánica, y salvo cuando estén en causa las condiciones esenciales de ejercicio de una libertad pública o de un derecho constitucionalmente garantizado, *las colectividades territoriales o sus agrupaciones podrán*, cuando, según los casos, la ley o el reglamento lo hayan previsto, *derogar, a título experimental y por un objeto y una duración limitada, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rijan el ejercicio de sus competencias*».

El quinto párrafo de este art. 72, también añadido por esta Ley Constitucional, señala que «ninguna colectividad territorial puede ejercer una tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia necesite el concurso de diversas colectividades territoriales, la ley puede autorizar a una

11. Evidentemente, la utilización de cursivas en el texto de los preceptos se debe al autor de esta nota.

de ellas o a una de sus agrupaciones para organizar las modalidades de su acción común».

Finalmente, el sexto párrafo modifica levemente la regulación del anteriormente llamado «delegado del Gobierno» en los departamentos y territorios. Ahora, «en las colectividades territoriales», se prevé la existencia de un «representante del Estado, representante de cada uno de los miembros del Gobierno», cuya misión sin embargo no se ve alterada: es responsable de «los intereses nacionales, del control administrativo y del respeto de las leyes».

2.2. Como se ha apuntado con anterioridad, se añaden además al texto constitucional otros preceptos. Así, el artículo 72-1 incorpora la previsión de diversos mecanismos considerados de «democracia directa» en el ámbito de las colectividades territoriales. Así, en primer lugar, su apartado primero dispone que «la ley fija las condiciones en las cuales los electores de cada colectividad territorial puedan, mediante el ejercicio del *derecho de petición*, solicitar que se inscriba en el orden del día de la Asamblea deliberante de la misma una cuestión de su competencia». Se trata, en otras palabras, de un supuesto que mezcla rasgos del citado derecho de petición con otros de la iniciativa popular, no sólo legislativa.

El apartado segundo del mismo precepto dispone que, igualmente en las condiciones previstas por la ley (en este caso, orgánica), una colectividad territorial puede someter los proyectos de su competencia «por vía de *referendum*», a la decisión de sus electores.

Un tercer apartado parece, aún más directamente, inspirado por la política relativa a la «cuestión corsa». En efecto, en él se dispone que «cuando se considere la posibilidad de crear una colectividad territorial dotada de un Estatuto particular o de modificar su organización, la ley puede decidir que se consulte a los electores inscritos en las colectividades interesadas». Otro tanto puede ocurrir para el caso de modificación de los límites de las colectividades.

2.3. El artículo 72-2, también nuevo, trata de asegurar la autonomía financiera de las colectividades territoriales. De este modo, el párrafo primero afirma el principio de que dispondrán «de recursos de los cuales pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la ley». A continuación, un segundo apartado señala que «pueden recibir, en todo o en parte, el producto de los impuestos de cualquier naturaleza», pudiendo la ley autorizarlas «a fijar las bases imponibles y los tipos dentro de los límites fijados por ella». El tercer párrafo subraya que «los ingresos fiscales y los restantes recursos propios de las colectividades» representarán, para cada categoría de las mismas, «una parte determinante de sus recursos globales», regla cuya puesta en práctica deberá asegurarse en las condiciones fijadas por la ley orgánica. Finalmente, los párrafos cuarto y quinto prevén la lógica atribución a las colectividades de los recursos necesarios para ejercer sus competencias, así como la existencia de dispositivos de compensación [*péré-*

quitation], destinados a favorecer la igualdad entre las colectividades territoriales.

2.4. El *artículo 72-3* refleja perfectamente la complejidad de regímenes jurídicos existentes en esta materia. En efecto, tras afirmar en primer lugar que «la República reconoce, en el seno del pueblo francés, a las poblaciones de Ultramar, en un ideal común de libertad, de igualdad y de fraternidad», enuncia dichas colectividades (Guadalupe, Guayana, Martinica, Reunión, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, islas Wallis y Futuna y la Polinesia francesa), previendo un doble estatuto jurídico. De este modo, «los departamentos y regiones de Ultramar, así como las colectividades territoriales creadas por aplicación del último inciso del artículo 73» se regirán por lo dispuesto en dicho artículo; mientras que las demás colectividades estarán sujetas al régimen del artículo 74. Al margen queda, claro está, Nueva Caledonia, que desde la reforma constitucional de 1998 se rige por lo establecido en el Título XIII del Texto constitucional (arts. 76-77). Y aún existe lugar para un cuarto párrafo que remite a la ley la determinación del «régimen legislativo y la organización particular de las Tierras australes y antárticas francesas».

2.5. Finalmente, el nuevo *artículo 72-4* establece el procedimiento que debe seguir cualquiera de la de las colectividades mencionadas en el precepto anterior, o incluso cualquiera de sus partes, si desea modificar su régimen jurídico, pasando del regulado por el artículo 73 al del 74, o viceversa. En todo caso, este procedimiento exige el consentimiento de la población afectada, y se articula mediante una ley orgánica. Igualmente se prevé la consulta a los electores de cualquier colectividad territorial de Ultramar sobre las cuestiones relativas a su organización, a sus competencias o a su estatuto.

2.6. Los dos preceptos anteriores anticipan ya la relevancia del *artículo 73*. Hasta el momento de la reforma, este epígrafe se limitaba a señalar que «el régimen legislativo y la organización administrativa de los *departamentos de Ultramar* [*Départements d'Outre-Mer*, DOM] podrán ser objeto de medidas de adaptación requeridas por su situación particular». La Ley Constitucional 2003-276 le da una redacción mucho más compleja, en siete párrafos distintos, que establecen las líneas generales del régimen de «los departamentos y regiones de Ultramar». De forma muy sintética, puede decirse que en ellos «las leyes y reglamentos son aplicables de pleno derecho», si bien «pueden ser objeto de adaptaciones considerando las características y limitaciones particulares de estas colectividades». Adaptaciones que «pueden decidir las propias colectividades en materias de su competencia y si han sido habilitadas para ello por la ley». Porque la ley puede habilitar a estas colectividades a ejercer ciertas competencias, que no pueden afectar a una serie de materias, enunciadas por el párrafo cuarto, si bien pueden ser precisadas y completadas por una ley orgánica. Asimismo, las colectividades no pueden intervenir cuando

estén en juego «las condiciones esenciales de ejercicio de una libertad pública o de un derecho constitucionalmente garantizado». Finalmente, se prevé que sólo previo consentimiento de los electores afectados, siguiendo el procedimiento fijado por el ya señalado artículo 72-4, podrá crearse por ley una colectividad que venga a reemplazar a un departamento y una región de Ultramar, o la institución de una Asamblea única para estas dos colectividades.

2.7. El *artículo 74*, que regulaba en tres breves párrafos el estatuto de los Territorios de Ultramar (*Territoires d'Outre-Mer*, TOM), incluye ahora doce apartados que viene a establecer un régimen jurídico especial, aplicable a ciertas colectividades de Ultramar, teniendo en cuenta «los intereses propios de cada una de ellas en el seno de la República». Este estatuto particular se define, oída la Asamblea de la colectividad, por una ley orgánica que fijará, en primer lugar, «las condiciones en que las leyes y reglamentos son allí aplicables»; a continuación, sus competencias, que deben respetar los límites materiales señalados en el artículo anterior; asimismo, las reglas de organización y funcionamiento de sus instituciones, incluyendo el régimen electoral de su Asamblea»; en cuarto término, las condiciones en que tales instituciones propias deben ser consultadas sobre proyectos de normas que comporten disposiciones particulares para la colectividad, así como sobre «la ratificación o aprobación de acuerdos internacionales concluidos en materias de su competencia». Además, para aquellas colectividades dotadas de autonomía, la ley orgánica puede igualmente regular un control jurisdiccional específico del Consejo de Estado sobre ciertas categorías de actos de la Asamblea territorial, dentro sus competencias ejercidas en materias reservadas a la ley; e, incluso, la Asamblea puede «modificar una ley promulgada con posterioridad a la entrada en vigor del estatuto de la colectividad, cuando el Consejo Constitucional... haya constatado que dicha ley» afecta al ámbito de competencias de la colectividad. Finalmente, también se admite que la colectividad puede adoptar medidas justificadas por las necesidades locales en favor de su población, en algunas materias como el acceso al empleo, el derecho de establecimiento para el ejercicio de una actividad profesional, etc.

2.8. Otro nuevo *artículo*, el *74-1*, prevé un mecanismo para extender a las colectividades de estatuto especial (las regidas por el artículo 74 y Nueva Caledonia) las disposiciones legislativas vigentes en la metrópoli, en aquellas materias que siguen siendo competencia del Estado. A tal fin, el Gobierno puede, oídos la Asamblea territorial y el Consejo de Estado, dictar ordenanzas que contengan las necesarias adaptaciones, y que caducarán si el Parlamento no las ratifica en los dieciocho meses posteriores a su publicación.

3. Fuera ya de este Título XII, referido a las colectividades territoriales de la República, *otros artículos* sufren también diversas modificaciones.

3.1. Posiblemente, la más importante es la que se concreta en la introducción de otro nuevo precepto, el *artículo 37-1*, según el cual «la ley y el reglamento pueden comportar, para un objeto y una duración limitados, *disposiciones de carácter experimental*». La Constitución respalda así una figura radicalmente nueva, como es la de las normas experimentales, que anteriormente se había planteado en el contexto del «Plan Jospin» para Córcega, que ampliaba a su vez el ámbito de experimentación admitido por el Consejo Constitucional para instituciones de otro tipo, en concreto establecimientos de tipo científico y cultural, como las Universidades¹².

3.2. En otro orden de cosas, se añade al *artículo 39* (que regula la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de ley) un último inciso que atribuye al Senado un mayor protagonismo, en relación con la organización territorial de la República. Concretamente, se señala que «se someterán en primer lugar» a la Cámara Alta «los proyectos de ley que tengan por objeto principal la organización de las colectividades territoriales, y los relativos a las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia».

3.3. Con un alcance menor, cabe señalar que entre las materias reservadas a la ley por el *artículo 34*, se incluye la determinación de los principios fundamentales de la autonomía de las colectividades *territoriales*, en vez de las «locales», como decía anteriormente.

3.4. Finalmente, la reforma afecta muy levemente a otros preceptos. Así, en el primer párrafo del *artículo 7* (elección del Presidente de la República), se matiza que la segunda vuelta electoral debe realizarse, en su caso, «el decimocuarto día» posterior a la primera, abandonando así la expresión anterior (por lo demás, casi equivalente) de «el segundo domingo». Simples adaptaciones son también las que experimentan los *artículos 13 y 60*: en el primer caso, la referencia a «los representantes del Gobierno en los territorios de Ultramar» pasa a hacerse a «los representantes del Estado en las colectividades de Ultramar regidas por el artículo 74 y en Nueva Caledonia». En el segundo, la competencia del Consejo Constitucional para velar por la regularidad de los referéndum se concreta para que no incluya los nuevos referendos de ámbito territorial.

b) La aprobación de la reforma

Esta ambiciosa reforma, presentada como una auténtica revolución institucional, no logró sin embargo suscitar el consenso más allá de la mayoría

12. *Décision 93-322*, de 28 de julio de 1993. Sobre esta posibilidad, y su incorporación al «Plan Jospin» para Córcega, *vid. TRC*, núm. 5 (2000), pp. 245-247.

gubernamental y presidencial. En efecto, en la votación celebrada en el Congreso el proyecto consiguió 584 votos favorables, pero se mostraron en contra 278 parlamentarios de la oposición¹³.

Los argumentos de los primeros hacían hincapié en la necesidad de modificar una relación entre el Estado y el ciudadano que cuenta ya con más de dos siglos de antigüedad, aproximando los centros de decisión pública a los ciudadanos. A su juicio, se trata de reformar el Estado a fin de identificar claramente las responsabilidades de los diferentes poderes públicos, mediante una mejor definición de las competencias de cada uno de ellos. El principio de subsidiariedad debería, además, inducir un movimiento de abajo a arriba, favoreciendo la eficacia de la acción pública y la proximidad de la decisión.

Por el contrario, los contrarios a la reforma señalaban, de una parte, que la vía de la descentralización había sido ya iniciada por los primeros gobiernos de la izquierda, a principios de los ochenta, y contra la oposición de una derecha que ahora se convertía a este principio. Desde el punto de vista técnico, avisaban sobre las deficiencias de un proyecto «de una pesadez [*lourdeur*] que no conviene... a un gran texto fundador, cuya principal cualidad debe ser la simplicidad y la proclamación de grandes principios». Así mismo, se criticaba que la reforma del artículo 1 suponía «elevar la simple organización administrativa al mismo nivel de honor y de necesidad que los grandes principios que fundan nuestra democracia: indivisibilidad de la República, igualdad ante la ley, laicidad», y que la incertidumbre sobre las competencias intangibles del Estado suponía que el proyecto es «peligroso para los principios fundadores de nuestra democracia, como la igualdad de los ciudadanos y la solidaridad entre los territorios». En definitiva, se decía, la reforma supondría «más ideología, menos Estado y más mercado, la competencia de todos contra todos, la dominación de los territorios más fuertes y desarrollados»¹⁴.

En cuanto a «la introducción del derecho a la experimentación y la concesión a las colectividades de un verdadero poder reglamentario, engendrarán graves distorsiones entre los territorios, con el riesgo de conducir a una Francia dividida [*morcelée*]. Someter a los ciudadanos a reglas diferentes según su lugar de residencia, ¿no implica renunciar a los principios de unidad e indivisibilidad de la República? ¿no es dejar de reconocer a los ciudadanos como iguales en derecho? En términos más radicales, «la ley... es un verdadero proyecto de sociedad: un proyecto de regresión social y democrática, que se inscribe en la perspectiva de una Europa federal sometida a los dogmas libera-

13. Concretamente, los votos al favor provenían en su inmensa mayoría de la UMP (354 diputados y 154 senadores), de los grupos centristas de UDF y UC (25 diputados y 27 senadores, respectivamente), y de la mayoría de los senadores (14) del grupo RDSE. Fuera de ellos, sólo 2 diputados socialistas y 8 no inscritos (3 diputados, 5 senadores) apoyaron el texto. Por el contrario, votaron en contra 225 parlamentarios socialistas (143 diputados y 82 senadores), los 44 parlamentarios de los Grupos «Comunistas y Radicales» de ambas Cámaras, así como 1 senador UMP, 2 RDSE, y 6 diputados no inscritos.

14. Intervenciones del senador J.-Cl. Peyronnet y de la diputada S. Royal (PSF).

les del Tratado de Maastricht. La transferencia de nuevas competencias a las colectividades pretende sobre todo reducir los gastos públicos y sociales», con lo que «el Estado se descarga así de sus principales responsabilidades: asegurar la igualdad entre los ciudadanos y la cohesión social. Crea las condiciones de un estallido [*éclatement*] de la República, de una vuelta de los feudos»¹⁵.

En todo caso, las denunciadas contradicciones con los principios fundamentales de la Constitución llevaron a un grupo de senadores socialistas a interponer un recurso ante el Consejo Constitucional. Un recurso que, como era previsible, se resolvió con la afirmación de que las competencias del Consejo vienen estrictamente delimitadas en la Constitución, la cual no le atribuye la capacidad de enjuiciar una revisión constitucional, por lo cual, el Consejo se declaró incompetente para entrar a examinar la demanda¹⁶.

Al margen de estas opiniones, debe señalarse desde luego que la reforma es, como se ha visto, extremadamente pormenorizada y, posiblemente, demasiado complicada. Será preciso esperar y ver cuál es su funcionamiento, pero la primera señal no parece alentadora. Porque, en efecto, si como se ha apuntado esta reforma viene en buena parte inspirada y justificada por el tratamiento de la «cuestión corsa», lo cierto es que la primera ocasión que tuvo de ponerse en práctica se saldó con un sonoro fracaso de sus promotores.

c) *La aplicación a Córcega de las nuevas previsiones constitucionales*

En efecto, Córcega estaba llamada a ser la primera prueba de la nueva regulación constitucional. De este modo, una Ley de 10 de junio ordenó la celebración de un referéndum sobre la modificación de la organización institucional de Córcega¹⁷. La ley contenía en un Anexo las orientaciones propuestas para llevar a cabo dicha modificación, explícitamente basadas en el tercer apartado del nuevo artículo 72-1 de la Constitución, introducido por la reiterada reforma. Según el artículo 1 de la Ley, el referéndum debía celebrarse en un plazo de tres meses.

De este modo, el Gobierno convocó para el día 6 de julio el referéndum, centrado sobre la constitución de una «colectividad única desconcentrada» que habría de absorber las competencias de los Consejos Generales de los dos departamentos existentes en Córcega, que desaparecerían. Las dos principales formaciones francesas, UMP y PS, mayoritarias también en Córcega, pedían el sí. Una posición apoyada también por buena parte de los nacionalistas moderados de la isla. Sin embargo...

15. Intervenciones del diputado A. Chassaigne (Grupo «Comunistas y Republicanos») y de la senadora N. Borvo (G. Comunista, Republicano y Ciudadano).

16. *Décision n.º 2003-469 DC*, de 26 de marzo.

17. *Loi n.º 2003-486, du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse*, *Journal Officiel* del día 11.

Por muy poco margen (50'98 % frente al 49'02 %), la mayoría de los electores corsos (un total de 191.000) rechazaron el proyecto gubernamental. Con una participación levemente superior al 60 % de los electores, el bloque del «no», un conglomerado heterogéneo liderado por el alcalde de Bastia, E. Zucarelli (Republicano de Izquierdas), y que mezclaba a soberanistas, partidarios de la estructura departamental tradicional; nacionalistas radicales; funcionarios amenazados por la desaparición de las administraciones departamentales, etc. consiguió aglutinar una mayoría, resultado que implica el mantenimiento del *statu quo* y, por tanto, el fracaso del primer intento de aplicar el nuevo esquema de poderes.

III. OTRAS MEDIDAS DE INTERÉS CONSTITUCIONAL

Junto a las mencionadas reformas constitucionales, durante este último curso político 2002-2003 se han aprobado otras medidas de interés, que por obvias circunstancias nos limitaremos aquí a señalar.

A) En primer lugar, debe citarse la *Ley orgánica sobre los jueces de proximidad*¹⁸ que, en aplicación de lo establecido por la Ley «de orientación y programación de la Justicia», de septiembre de 2002¹⁹, prevé el nombramiento de jueces de proximidad a los que viene atribuida «una parte limitada de las funciones de los magistrados... de primera instancia» (concretamente, aquellos asuntos menores, penales y esencialmente civiles de cuantía inferior a 1.500 euros, que sin embargo pueden crear malestar social en caso de no resolverse, o demorarse en exceso). Se trata de nombramientos temporales (por siete años no renovables), que deben recaer sobre personas con formación jurídica y una amplia vida profesional en el mundo del Derecho. Precisamente, el Consejo Constitucional declaró incompatible con la Constitución, y por tanto nula, la previsión de que tal nombramiento pudiese recaer en personas cuya experiencia se hubiese desarrollado en los ámbitos «administrativo, económico o social», por estimar que no precisa el nivel de conocimientos o de experiencia jurídica que deberían reunir, a fin de ser considerados aptos para impartir justicia»²⁰.

B) En segundo término, cabe mencionar la Ley sobre elección de los consejeros regionales y de los representantes en el Parlamento europeo²¹. En este caso, la ley eleva los porcentajes de voto exigidos a las candidaturas para

18. *Loi organique n.º 2003-153, du 26 février relative aux juges de proximité*, JO del 27 de febrero.

19. TRC, núms. 10-11, p. 574.

20. *Décision n.º 2003-466 DC*, de 20 de febrero de 2003, Considerandos 14 y 15.

21. *Loi n.º 2003-327*, de 11 de abril de 2003, *relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*.

poder participar en la segunda vuelta de las elecciones regionales, y crea ocho circunscripciones para las elecciones al Parlamento europeo, con un umbral mínimo del 5 % de los votos emitidos para entrar a participar en el reparto de escaños. La medida se justificaba por la necesidad de limitar la capacidad de influencia del *Front National*, que se manifestó con claridad en las elecciones regionales de 1998 y podría volver a mostrarse en las próximas de 2004. En todo caso, y sin necesidad de entrar en excesivos pormenores, lo cierto es que ambas medidas lesionan claramente los intereses de las formaciones minoritarias, lo que explica la interposición de un recurso ante el Consejo Constitucional, formulado conjuntamente por diputados y senadores socialistas, comunistas y radicales, centristas de la UDF y otros no inscritos.

El Consejo, reconociendo la libertad de apreciación del legislador, declaró no obstante inconstitucional un extremo, por razones estrictamente formales. En efecto, según el artículo 39 de la Constitución, «los proyectos de ley son discutidos en el Consejo de Ministros oído [*après avis*] el Consejo de Estado». Pues bien, en este caso, el anteproyecto remitido y dictaminado por el Consejo de Estado fijaba un umbral del 10 % de los *votos emitidos* para participar en la segunda vuelta de las elecciones regionales. Sin embargo, el Gobierno modificó ese aspecto, de tal forma que el proyecto remitido a la Asamblea Nacional, y finalmente aprobado, contemplaba un mínimo del 10 % de los *electores inscritos*. A juicio del supremo intérprete de la Constitución, ello suponía que «el Gobierno ha modificado la naturaleza de la cuestión planteada al Consejo de Estado», de lo que concluye que la disposición había sido adoptada según un procedimiento irregular²². El resto de la ley fue, con alguna reserva interpretativa, considerado compatible con la Constitución.

Finalmente, la ley fue definitivamente aprobada recogiendo el umbral inicialmente contemplado, del 10 % de los votos emitidos.

C) Por último, cabe señalar también una ley llamativa, en tanto que habilita al Gobierno a simplificar el derecho²³. La ley se ampara en el artículo 38 de la Constitución, según el cual «el Gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar al Parlamento la autorización para adoptar mediante ordenanzas, por un plazo determinado, medidas que normalmente están reservadas a la ley». En consecuencia, la mayoría (UMP-UDF) aprobó esta ley, relativamente corta (37 artículos), que pretende ni más ni menos que simplificar y codificar el derecho vigente, por vía de ordenanzas dictadas por el Gobierno. La razón que se alega es de eficacia: el enorme volumen de disposiciones dictadas, especialmente en ciertos ámbitos, dificulta enormemente su conocimiento y correcta comprensión, dificultando así la vida de los ciudadanos y de las empresas.

22. *Décision n.º 2003-468*, de 3 de abril de 2003, especialmente Considerandos 5 a 9.

23. *Loi n.º 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*.

En consecuencia, el artículo 1 de la ley crea un «Consejo de orientación de la simplificación administrativa», compuesto por tres diputados, otros tantos senadores, un consejero regional y otro general, un alcalde y seis personalidades cualificadas. Su función será la de «formular cualquier propuesta para simplificar la legislación y la reglamentación, así como los procedimientos, las estructuras y el lenguaje administrativos». El conjunto del texto viene a precisar los muy diversos ámbitos en que estas previsiones deberán aplicarse: procedimientos administrativos no contenciosos (art. 2), organización del derecho a la justicia gratuita (art. 3), normativa fiscal y tributaria (art. 7), etc. Igualmente, se establecen las condiciones de ejercicio de esta habilitación: el artículo 35 fija los plazos en que deben adoptarse las Ordenanzas (plazos que varían, atendiendo a su naturaleza), así como la exigencia de que cada una de ellas sea ratificada por el Parlamento en tres meses desde su publicación; el 36, dispone las condiciones para que tales ordenanzas puedan ser adaptadas para las colectividades territoriales de Ultramar, así como los informes que deben emitirse en cada una de ellas. Finalmente, el artículo 37 obliga al Gobierno a elevar al Parlamento, antes del 1 de marzo de cada año, «un informe sobre las medidas de simplificación, incluidas las de naturaleza reglamentaria, adoptadas en el curso del año precedente».

Este proyecto se enfrentó, una vez más, a la oposición de las formaciones de izquierda. De esta forma, un grupo de senadores socialistas acudió al Consejo Constitucional el cual consideró que el conjunto de la ley era, con ciertas reservas, conforme a la Constitución²⁴.

24. *Décision n.º 2003-473 DC*, de 26 de junio de 2003.