

LA DISTRIBUCION DE AMBITOS
MATERIALES ENTRE LEY Y REGLAMENTO
EN LA CONTITUCION DE 1958 DE LA V
REPUBLICA FRANCESA

Por

Emilio Tafur Charun

“There is only one thing in the
World worse than being talked
About, and that is not being talked
About”
Oscar Wilde

Uno de los problemas más arduos con que se ha enfrentado el Derecho francés en su evolución constitucional ha sido el que se refiere a las relaciones normativas entre parlamento y gobierno.

En efecto, bajo la Constitución de la IV República (1946) se estableció expresamente la prohibición de delegaciones legislativas, a fin de que no se repitiesen los excesos de prácticas tales como las leyes de “plenos poderes” que se dieron durante la III República.

Ante ello, resultó necesario recurrir a técnicas arbitrarias y complejas consistentes en la “deslegalización” o rebaja del rango normativo, entregando así una serie de materias a la disponibilidad de la administración (“Una suerte de acrobacia pseudo-jurídica”, dijo Waline, uno de los autores de la Constitución gaullista”).

De este modo se pudo sortear la mencionada prohibición con la finalidad de lograr la colaboración normativa entre parlamento y gobierno, de inexcusable necesidad en todo Estado moderno.

Así las cosas, los técnicos responsables de la redacción de la Constitución de 1958 procedieron a gestar una auténtica revolución jurídica sin precedentes en el constitucionalismo europeo, que consistió en repartir distintos ámbitos materiales de actuación entre Ley y Reglamento. De esta manera, el artículo 34 de la Constitución de 1958 establece cuáles son las materias de competencia del legislador parlamentario que se encuentran en consecuencia vedadas a su regulación por el Gobierno. Por su parte, el artículo 37, ab initio, preceptúa que, “Tendrán carácter reglamentario todas las materias distintas de las pertenecientes al ámbito de la ley.”

Según Stéphan Pinon (1), “Entre las fuentes infraconstitucionales del derecho, la Constitución del 4 de octubre de 1958 operó una "revolución". Lejos del dogma de la ley expresión de la voluntad general, de su tradicional soberanía, el legislador se encuentra "supervisado" por el ejecutivo (fuerte racionalización del parlamentarismo), "concurriendo con" el pueblo (referéndum legislativo del artículo 11), a veces "suplantado" por el Gobierno (recurso a las resoluciones del artículo 38) o "censurado" por el Consejo constitucional. En su ámbito de acción, se ve incluso "limitado" por el juego de los artículos 34 y 37”.

El aludido artículo 34 tiene el siguiente tenor:

“La ley fijará las normas sobre: Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas como la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación, y las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos sobre sus personas y sus bienes. Nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones. Tipificación de los delitos, así como penas aplicables, procedimiento penal, amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicción y estatuto de los magistrados y fiscales. Base, tipo y modalidades de recaudación de

los impuestos de toda clase y régimen de emisión de moneda. La ley fijará asimismo las normas referentes: Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias las Cámaras locales y a las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia, así como las condiciones de ejercicio de los mandatos electorales y los cargos Líder de la segunda cámara Líder de la primera cámara. Sesiones públicas o privadas, Publicación de deliberaciones, Servicio militar, Derecho de transferencia de propiedad, Requisitos para obtener nacionalidad por nacimiento, Obligación de pagar impuestos, Selección de los representantes de la primera cámara, Selección de los representantes de la segunda cámara. Gobierno municipal, Unidad gubernamental subsidiaria, electivos de los miembros de las asambleas deliberantes de las entidades territoriales. A la creación de categorías de entes públicos. A las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado. A las nacionalizaciones de empresas y transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado. *La ley determinará los principios fundamentales:* De la organización general de la Defensa nacional. De la libre administración de las entidades territoriales, de sus competencias y de sus ingresos. De la enseñanza. De la preservación del medio ambiente. Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las

obligaciones civiles y comerciales. Del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social. Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica. Las leyes de financiación del seguro social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijan sus objetivos de gasto, bajo las reservas previstas por una ley orgánica. Las leyes de programación determinarán los objetivos de la acción del Estado. Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas serán definidas por las leyes de programación. Se inscribirán dentro del objetivo de equilibrio de presupuesto de las cuentas de administraciones públicas. Lo dispuesto en el presente artículo podrá ser concretado y completado por una ley orgánica”.

El artículo 34 distingue claramente dos supuestos: aquél en que las materias han sido asignadas en todo su amplitud al Parlamento, sin límite vertical alguno, quedando para el Gobierno un ámbito residual que depende de la voluntad del legislador, a fin de posibilitar la ejecución de la Ley llevándola a sus consecuencias prácticas. Estaríamos, pues, ante una típica relación Ley-Reglamento Ejecutivo. El otro supuesto es aquél en que corresponde al Parlamento

establecer los principios fundamentales, sin poder ir más allá, en lo que respecta a ciertas materias, existiendo un ámbito privativo del Gobierno para efectos del desarrollo de las mismas.

Queda claro que el ámbito de materias a ser desarrollado por el legislador es limitativo, no pudiendo consecuentemente extenderse a las materias que como un efecto residual y por obra del artículo 37, *ab initio*, de la Constitución, son privativas y excluyentemente competencia del Gobierno. En tal sentido, el artículo 37 dispone que “Tendrán carácter reglamentario todas las materias distintas de las pertenecientes al ámbito de la ley.” Esto es, que el Parlamento será solo competente para regular las materias que expresamente y positivamente le ha atribuido el artículo 34.

Al respecto y con mucha razón Georges Vedel (2) ha señalado que, “La competencia reglamentaria ha venido en constituirse en el principio, mientras que la competencia legislativa es la excepción”.

Es de este modo como nos encontramos con dos ámbitos materiales que competen a dos fuentes, que tradicionalmente han sido de diferente jerarquía normativa, que se originan en órganos distintos: Parlamento y Gobierno. Ámbitos separados, irreductibles e impenetrables, no pudiendo una fuente

regular a nivel primario, materias que pertenecen al ámbito de la otra.

Sin embargo, pasados los años desde su dación, este revulsivo que supuso la construcción de la relación entre Ley y Reglamento y que fuera obra de la Constitución de 1958, según Luis María Díez -Picazo (3), parece tener los pies de barro. Díez-Picazo sostiene lo siguiente:

“(...) hay que destacar la recuperación del papel central del legislador en el sistema de fuentes del derecho y, por consiguiente, una relativización del designio del constituyente de encerrar a la ley en un ámbito de materias tasadas dejando todo lo demás al reglamento. Por obra de la jurisprudencia administrativa y constitucional, la relación entre ley y reglamento ha retornado básicamente a su esquema tradicional. Esto se ha logrado gracias a una interpretación extensiva de las materias que el art. 34 de la Constitución encomienda a la ley, eliminando además la distinción entre materias en que la ley fija las «reglas» y materias en que la ley debe sólo enunciar los «principios fundamentales»: se entiende que, cualquiera que sea el modo en que se caracterice la intervención de la ley para una materia dada, la potestad legislativa es plena. A ello hay que añadir que el Consejo Constitucional, a partir de su importante decisión de 30 de julio de 1982 sobre

control de precios y rentas, viene entendiendo que la extralimitación del ámbito encomendado a la ley no puede conducir a una declaración de inconstitucionalidad, sino únicamente al procedimiento de «deslegalización» previsto en el art. 37 de la Constitución; es decir, la ley que se extralimita no es inconstitucional, sino sólo susceptible de ser derogada o modificada por reglamento. Este giro jurisprudencial es tanto más notable cuanto que, como se dijo más arriba, la creación misma del Consejo Constitucional tuvo como finalidad principal vigilar que la ley permaneciera en el ámbito restringido en que el art. 34 de la Constitución la recluía. Es más: con arreglo a esa nueva orientación de la jurisprudencia administrativa y constitucional, la ley debe efectivamente establecer una regulación de las materias que tiene encomendadas, sin que quepa la remisión en blanco al reglamento. El intento de arrinconar al Parlamento en una posición secundaria ha sido, así, definitivamente arrumbado desde comienzos de los años ochenta; lo que supone un reequilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.”

En igual sentido se pronuncia Stéphan Pinon (4). En efecto según este autor, de hecho, en 1958, la ley ya no es solamente definida por su autor (el Parlamento) puesto que se añade a este criterio formal un criterio

material: no puede dictarse sino en los ámbitos previstos en el artículo 34 de la Constitución. Por lo que se refiere a las otras materias, el artículo 37.1 precisa que "«tienen un carácter reglamentario»". La voluntad de desvalorización del Parlamento perseguida por la pareja De Gaulle/Debré tiene aquí su plena consagración. A partir de ese momento, el Gobierno, titular de un verdadero poder normativo (o reglamentario) autónomo, contaba, por otra parte, con un defensor: el Consejo constitucional (instituido principalmente para protegerlo de las usurpaciones de la ley). *Pero contra todo pronóstico, los "sabios" fueron poco a poco contribuyendo a relajar las dificultades constitucionales impuestas al Parlamento en el ámbito de sus competencias legislativas. El alcance de esta "revolución" fue, pues, limitado. El Consejo llegará incluso hasta declarar que "«la Constitución no se propuso declarar inconstitucional una disposición de naturaleza reglamentaria contenida en la ley»" (DC, 30 de julio de 1982, Ley sobre los precios y las rentas), lo que equivale a un cuestionamiento puro y simple del principio de distribución de competencias establecido por los artículos 34 y 37. ¿A qué se debe tal retroceso del control de la constitucionalidad de las leyes como instrumento de la protección del ámbito reglamentario? La razón es a la vez jurídica y política". (Las cursivas son nuestras)*

Sobre el mismo tema, es de citar a Carolina Cerda Guzmán y Gilles J. Guglielmi (5) al indicar que, “Inicialmente, este procedimiento (art. 37.2) parecía ser crucial en el juego de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, ya que permitía precisamente al Gobierno utilizar el Consejo Constitucional como salvaguarda contra los intentos de un Parlamento que tratara invadir el ámbito reglamentario. Sin embargo, con el tiempo, este mecanismo no tuvo el éxito esperado. Este uso escaso puede explicarse por el hecho de que la gran mayoría de las leyes adoptadas desde 1958 son proyectos de ley, por tanto, redactados por el Gobierno. Por ello, muy a menudo, el Gobierno ha aceptado e incluso favorecido estos abusos.”

La Constitución francesa ha dispuesto medios de control para cualquier exceso en que incurran el Parlamento o Gobierno. Así, se configura una clarísima excepción a la omnipotencia legislativa nacida de la “voluntad general”, según la cual cualquier materia es susceptible de ser regulada por la ley parlamentaria.

Como se señaló anteriormente, tanto el Gobierno como el Parlamento son dotados por la Constitución de medios de control específicos a fin de cautelar su ámbito privativo de actuación ante cualquier invasión de la otra instancia. Así, en el caso de los reglamentos

que son perfectamente justiciables, cabe el recurso de exceso de poder o anulación por legalidad ante el Consejo de Estado. Asimismo, el Consejo Constitucional puede delimitar el ámbito competencial del reglamento aunque de manera indirecta, al efectuarlo con el de la ley. El Gobierno cuenta a su vez con tres acciones que le franquean los artículos 41, 61, y 37 de la Constitución que puede hacer valer ante el Consejo Constitucional.

Al respecto, el aludido artículo 41 dispone que:

“Si en el transcurso del procedimiento legislativo se advierte que una proposición o una enmienda no pertenece al ámbito de la ley o es contraria a una delegación concedida en virtud del artículo 38, el Gobierno o el Presidente de la Cámara solicitada podrá oponerse a su admisión. En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Cámara interesada, el Consejo Constitucional, a petición de una u otra parte, se pronunciará en el plazo de ocho días”.

Carolina Cerda Guzmán y Gilles J. Guglielmi (6) comentan sobre este artículo precisando que, “El propósito del artículo 41 de la Constitución es evitar, durante el procedimiento legislativo, cualquier propuesta de ley o enmienda que no esté dentro de la reserva de ley o vaya en contra de una delegación otorgada por el Parlamento al Gobierno para dictar

ordenanzas. Nuevamente, esto es para evitar que el Parlamento invada las competencias del Gobierno. El procedimiento del artículo 41 de la Constitución solo hace intervenir al Consejo Constitucional como último recurso. Primero, permite que el Gobierno o los Presidentes de las Asambleas opongan la inadmisibilidad a las proposiciones de ley o enmiendas que afecten el ámbito reglamentario o a una delegación para realizar ordenanzas. Solo si hay un desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Asamblea en cuestión, interviene el Consejo Constitucional. Por lo tanto, está realmente en la posición de árbitro de un conflicto entre dos poderes públicos.”

A su vez, el artículo 61 preceptúa que:

“Las leyes orgánicas antes de su promulgación, las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución. Con el mismo fin podrán presentarse las leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, o sesenta diputados o senadores. En los casos

previstos en los dos apartados anteriores, el Consejo Constitucional se pronunciará en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno y si existiese urgencia, este plazo podrá reducirse a ocho días. En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación”.

Por último, el artículo 37, *in fine*, dispone que:

“Los textos con forma de ley referentes a dichas materias podrán ser modificados por decreto acordado previo dictamen del Consejo de Estado. Los textos de este carácter que se aprobasen después de la entrada en vigor de la presente Constitución, sólo podrán ser modificados por decreto si el Consejo Constitucional hubiese declarado su carácter reglamentario en virtud del apartado anterior”.

Sobre el particular y según Carolina Cerda Guzmán y Gilles J. Guglielmi (7), “El artículo 37, párrafo 2, de la Constitución ofrece al Primer Ministro la posibilidad de recurrir al Consejo Constitucional para que verifique si las disposiciones de una ley, aprobada después de 1958, realmente pertenecen al campo reglamentario, o en otras palabras, si el legislador ha salido del ámbito que le asigna la Constitución. Si el Consejo Constitucional considera que las disposiciones controladas no entran dentro del ámbito de la ley, sino del reglamento, estas disposiciones son

deslegalizadas y el Primer Ministro tiene derecho a emitir un decreto que modifique o derogue estas disposiciones”.

Queda claro entonces, que es el principio de competencia el que regula la relación entre ley y reglamento; ambas fuentes deben respetar el dominio material que a la otra corresponde, y de no ser así la norma invasora terminará siendo desplazada a través de los medios de control que la Constitución diseña, resultando intrascendente la aparente superioridad jerárquica que la norma desplazada pudiera ostentar.

Sin embargo y como bien sostiene Vedel (8) es incorrecto reducir la relación entre ley y reglamento a un criterio puramente material dejando de lado el criterio formal. Si bien es cierto que la ley no goza bajo la Constitución de 1958 de la omnipotencia que la caracterizó anteriormente, ésta una vez promulgada es inatacable, inimpugnable, es acto “no viciado”, mientras que el reglamento es perfectamente justiciable y anulable. El mismo autor señala que, “Una vez promulgada, la ley se sustrae a todo debate acerca de su regularidad, incluso aunque violase la Constitución.”

Este aserto es sometido a acerba crítica por Luis María Díez Picazo (9) por lo que el mismo denomina “efecto pantalla”. “La única deficiencia de esta nueva jurisdicción constitucional, cuya verdadera fecha de

nacimiento es 1974 más que 1958, viene dada por el llamado «efecto pantalla»: cuando una ley no ha sido cuestionada ante el Consejo Constitucional o cuando, habiéndolo sido, éste concluye que no es inconstitucional, la ley queda definitivamente instalada en el ordenamiento jurídico, pues no existen vías para ejercer posteriormente un control de constitucionalidad incidental”.

Sin embargo, también sobre el proverbial “efecto pantalla” se pronuncian Carolina Cerda Guzmán y Gilles J. Guglielmi (10), precisando que “la revisión de 2008 introdujo un mecanismo de control a posteriori de la constitucionalidad de las leyes: la cuestión prioritaria de constitucionalidad (en francés: question prioritaire de constitutionnalité, o QPC), que no solo ha permitido dar consistencia al control de constitucionalidad de las leyes en Francia, sino también jurisdiccionalizar el procedimiento ante el Consejo Constitucional”. Los mismos autores agregan que, “Entre 1958 y 2010, el control de constitucionalidad de las leyes se limitó a un único tipo de control: el control a priori de la constitucionalidad de las leyes, es decir, antes de su entrada en vigor. Sobre la base de este procedimiento, las leyes promulgadas antes de 1958 (o promulgadas después de 1958 pero no remitidas al Consejo Constitucional para su control) no podían ser

sometidas a un control. Sin embargo, mediante una sentencia de 1985, el Consejo ha considerado que era competente para revisar la constitucionalidad de una ley ya promulgada con ocasión del control de una ley que la modifica, complementa o afecta , permitiendo así llenar uno de los «puntos ciegos» del control a priori de las leyes. Por lo tanto, aunque está muy apegado a basar sus poderes en textos de derecho positivo, el Consejo a veces ha podido separarse de ellos para redefinir de oficio el alcance de sus múltiples competencias”.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Pinon, Stéphan. “El Sistema Constitucional de Francia”. Disponible en: [“https://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/001SPinon.htm#dos](https://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/001SPinon.htm#dos)
- (2) Vedel, Georges. “Derecho Administrativo”, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980. P. 24.
- (3) Diez Picazo, Luis María. Disponible en : <file:///D:/Users/Downloads/9546-Texto%20del%20art%C3%ADculo-10141-1-10-20110731.pdf>

- (4) Pinon, Stéphan. Ob. Cit.
- (5) Cerda Guzmán, Carolina. Guglielmi, Gilles J.
Disponible
En: www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2021-213
- (6) Cerda Guzmán, Carolina. Guglielmi, Gilles J.
Ibídem.
- (7) Cerda Guzmán, Carolina. Guglielmi, Gilles J.
Ibídem.
- (8) Vedel, Georges. Ob. Cit. Pp. 31-32.
- (9) Diez Picazo, Luis María. Ob. Cit.
- (10) Cerda Guzmán, Carolina. Guglielmi, Gilles J.
Ob. cit

