

**El Parlamento y el tiempo: entre duración e instante.
Perspectivas comparadas: Francia, Bélgica, Alemania,
Italia, Reino Unido y Unión Europea**
Emmanuel Cartier

► **To cite this version:**

Emmanuel Cartier. El Parlamento y el tiempo: entre duración e instante. Perspectivas comparadas: Francia, Bélgica, Alemania, Italia, Reino Unido y Unión Europea. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2019, pp.175-205. 10.22201/ijj.24484873e.2019.152a.13262 . hal-03213736

HAL Id: hal-03213736

<https://hal.univ-lille.fr/hal-03213736>

Submitted on 30 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



EL PARLAMENTO Y EL TIEMPO: ENTRE DURACIÓN E INSTANTE.
PERSPECTIVAS COMPARADAS: FRANCIA, BÉLGICA, ALEMANIA,
ITALIA, REINO UNIDO Y UNIÓN EUROPEA
*THE PARLIAMENT AND TIME: BETWEEN DURATION AND INSTANT.
COMPARATIVE PERSPECTIVES: FRANCE, BELGIUM, GERMANY,
ITALY, UNITED KINGDOM AND EUROPEAN UNION*

Emmanuel CARTIER*

RESUMEN: Las democracias contemporáneas atraviesan una crisis no sólo política, sino también de temporalidad. El Parlamento aparece como centro de las contradicciones producidas por una sociedad en la que impera la velocidad y la necesidad de eficiencia, en un mundo cada vez más complejo y globalizado. El Parlamento se inscribe en el tiempo según un ritmo y una lógica especiales, de acuerdo con su identidad institucional, normativa, política y humana. Sus tres funciones clásicas (legislar, controlar el gobierno y representar) son impactadas por el tiempo y participan a la producción de un tiempo especial, entre tiempo social, político y sobre todo jurídico. Este estudio se inscribe en un marco geoconstitucional limitado a cinco sistemas parlamentarios nacionales que tienen en común un carácter bicameral y un sistema parlamentario transnacional con la UE.

ABSTRACT: Contemporary democracies are going through a crisis not only political but a temporal crisis. The Parliament appears at the center of the contradictions produced by a society in which velocity and the need for efficiency rule, in a world every time more complex and globalized. The Parliament is limited in time according to a special rhythm and logics, according with its institutional, normative, political and human identity. Its three classical functions (legislate, control the government and represent) are impacted by time and take part in the production of a special time, between social time, politics and above all legal. This study is circumscribed to a geo-constitutional framework limited to five national parliamentary systems which have in common a bicameral nature and a transnational parliamentary system with the EU.

Palabras claves: Parlamento, tiempo, emergencia, temporalidad jurídica, democracia, control, representación, debate democrático, Unión Europea, ley.

Keywords: Parliament, Time; Emergence, Legal Temporality, Democracy, Control, Representation, Democratic Debate; European Union, Law.

* Artículo recibido el 15 de enero de 2018 y aceptado para su publicación el 9 de julio de 2018.

** ORCID: 0000-0002-0469-4893. Catedrático en derecho público de la Universidad de Lille 2 Derecho y Salud – ERDP – CRD & P EA núm. 4487. Correspondencia Facultad de Droit et de Sciences Politiques et Sociales - 1 place Deliot - 59000 Lille, Francia. Correo electrónico emmanuel.cartier@univ-lille.fr.

SUMARIO: I. *Nota introductoria: el interés del objeto y de un análisis comparado.* II. *La duración en el tiempo como marcador estructurante de la actividad parlamentaria.* III. *La inscripción del Parlamento en el tiempo prolongado de la historia.* IV. *El Parlamento iniciador de un tiempo prolongado en el ejercicio de sus funciones.* V. *Conclusiones.* VI. *Anexo.* VII. *Fuentes.*

I. NOTA INTRODUCTORIA: EL INTERÉS DEL OBJETO Y DE UN ANÁLISIS COMPARADO

En la hora en que las grandes democracias contemporáneas atraviesan una doble crisis, tanto de representación como de los modos y espacios de expresión de las diferentes voces del pueblo, en un contexto en que el tiempo parece haberse acelerado para todos y cada uno de nosotros,¹ estimamos importante llevar adelante una reflexión a la vez teórica y empírica sobre la manera en que el tiempo —del latín *tempus, temporis*—² interactúa con una de las instituciones situada en el corazón de la construcción de las democracias modernas y contemporáneas: el Parlamento. Más allá de su diversidad original, orgánica o material, los parlamentos de las democracias constitucionales contemporáneas comparten una cierta cantidad de características esenciales que permiten emprender un ejercicio de comparación pertinente. Así, se inscriben en el marco de modelos históricos comunes, de los que algunos son muy antiguos: Inglaterra, Estados Unidos, Francia. Además, sus funciones son similares: hacer la ley, representar a la nación o al pueblo y controlar al gobierno cuando los sistemas no poseen una separación rígida de poderes. Asimismo, cada Parlamento se sitúa en una relación de interacción más o menos profunda según sean los sistemas constitucionales y políticos con los otros poderes: Ejecutivo y jurisdiccional (en el sentido amplio del término).³ De la misma manera, todos ellos poseen una organización institucional interna compleja: presidencia, vicepresidencia, conferencia de presidentes, secretaría, sesión, comisiones parlamentarias

¹ Hartmut, Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, 2010, p. 474.

² “Periodo, momento en el que ocurre algo; tiempo considerado en la permanencia; periodo particular en referencia a la historia, la vida de una persona, etcétera; momento propicio para algo; circunstancias, condiciones particulares”, disponible en <http://www.cnrtl.fr/> (consultada el 17 de noviembre de 2016).

³ Es decir, que engloba no sólo los sistemas dualistas sino también la justicia constitucional para los Estados que poseen un modelo de justicia constitucional de tipo centralizado.

permanentes o no, delegaciones, organización presupuestaria y servicios administrativos, por mencionar sólo el caso de Francia. Las fuentes del derecho parlamentario son, además, en gran parte, idénticas: la Constitución, la ley y los reglamentos internos de las asambleas, la práctica y la costumbre parlamentaria, los precedentes, incluso algunas categorías de normas jurídicas, tales como las Convenciones Constitucionales en el Reino Unido.

Asimismo, los temas de sociedad (económicos, sociales, éticos, técnicos) a los que se ven enfrentados los parlamentos contemporáneos con frecuencia son comunes y se inscriben en un sistema jurídico, incluso institucional, globalizado, tanto de nivel regional como internacional. Finalmente, se ven enfrentados en ese contexto de globalización, a procesos de experimentaciones parlamentarias o cuasiparlamentarias transnacionales, tanto regionales (en el marco de la UE, por ejemplo) como internacionales (en el marco de la ONU). El tiempo marca en forma evidente, a la vez singular y común, la vida de estas instituciones representativas del mundo democrático. Su modo de existencia es principalmente binario: cósmico o psicológico, objetivo o subjetivo, sustancial o accidental, lineal o cíclico, cualitativo o cuantitativo, existencial u operativo.⁴

Coincide de manera clásica en diferentes dimensiones con el tiempo físico (el de Newton, luego el de Einstein, Langevin y Planck),⁵ con el tiempo histórico (de la cronología, los rastros y el relato históricos), con el tiempo filosófico (estudiado desde hace mucho tiempo por los pensadores más famosos como Aristóteles, Descartes, Kant, Husserl, Bergson, Deleuze, Arendt o Ricoeur),⁶ con el tiempo social,⁷ sin olvidar el tiempo jurídico,⁸ e incluso el tiempo sagrado o primordial.⁹ Cada una de estas dimensiones del tiempo tiene en común con las otras el hecho de remitir a una forma de relación (de varias secuencias fácticas sujetas a transformaciones, in-

⁴ Jacques, Attali, *Histoire du temps*, Fayard, 1982, pp. 8 y ss.

⁵ Pierre, Buser y Claude, Debru, *Le temps, instant et durée, de la philosophie aux neurosciences*, Odile Jacob, 2011, p. 320.

⁶ Claude, Dubar, "Temporalité, temporalités: philosophie et sciences sociales", *Temporalités*, 8, 2008, <http://temporalites.revues.org> (consultada el 15 de septiembre de 2017).

⁷ Norbert, Elias, *Du temps*, Fayard, Pluriel, 2014, p. 224; véase Lacoma-Iborra, Florence y Ramos, Jean-Marc, "Sur le(s) temps en sciences sociales", *Temporalités*, 14, 2011, disponible en <http://temporalites.revues.org> (consultada el 16 de octubre de 2017).

⁸ Ost, François, *Le temps du droit*, Odile Jacob, 1999, p. 376.

⁹ Jacques, Attali, *Histoire du temps...*, *cit.*, p. 16.

cluso mutaciones), que permiten principalmente distinguir el antes y el después, y no reducir su sustancia a un simple flujo objetivo, o incluso a su medida instrumental. Esta característica implica, por consiguiente, un pensamiento de la relación más que un pensamiento de la sustancia, que en nuestro campo de investigación (la institución parlamentaria) supone pensar el tiempo a la vez con relación al espacio (plural, pero limitado) y a las otras instituciones. Las diferentes dimensiones que posee el tiempo son fuentes de temporalidades,¹⁰ tales como el instante, la duración, el ritmo, el pasado, el presente y el futuro. Las formas jurídicas de la temporalidad aplicada al Parlamento son plurales.

Remiten a una doble dimensión, individual y colectiva, cuando se trata de enfocarse en el Parlamentario (diputados, senadores, lores, comunes), en el Parlamento como órgano compuesto, en el grupo político parlamentario, en el oficialismo o en la oposición. Estas dos dimensiones se encuentran también en las cuestiones relativas al mandato y a la legislatura; a las sesiones (permanentes o limitadas); a los días y horas de sesión; al orden del día; a los plazos; a los procedimientos (ordinarios y extraordinarios), al debate, al tiempo que se tiene la palabra, a la deliberación, al escrutinio o al control —jurídico o político— ejercido sobre la actividad parlamentaria y, en particular, sobre su actividad principal, sujeta cada vez más a las limitaciones de una sociedad en la que impera la velocidad: hacer la ley, expresión democrática de la voluntad de la nación. Estas formas adoptadas por las temporalidades parlamentarias se inscriben a su vez en espacios plurales. Son institucionalizados, tales como el hemiciclo (la sesión), las comisiones, las delegaciones, la secretaría, la conferencia de presidentes, el área presupuestaria y administrativa, las circunscripciones de representantes. Son también puramente fácticos, por ejemplo los pasillos de las asambleas, su cantina, sin olvidar actualmente el espacio desmaterializado constituido por las redes sociales. Este espacio sin fronteras bien definidas compite con el espacio confinado al recinto de una manera con frecuencia poco transparente, y que es fuente de confusión, tanto para el ciudadano como para el representante en su percepción del proceso de deliberación de las diferentes funciones parlamentarias. Este estudio no es más que el reflejo incompleto de un estudio comparado general, llevado

¹⁰ En el sentido de: “una cierta expresión del tiempo”; “un modo de expresión del tiempo”; “fuente de valores temporales”, *Le Grand Robert*, 2002.

a cabo en Francia entre 2015 y 2017.¹¹ Se inscribe en un marco geoconstitucional limitado a cinco sistemas parlamentarios nacionales (Francia, Italia, Bélgica, Alemania y Reino Unido), que tienen en común un carácter bicameral y un sistema parlamentario transnacional con la Unión Europea, caracterizada a su vez por la ausencia de soberano o de soberanía distinta a la de los Estados que la componen, una doble lógica de gobernabilidad —federal y confederal— y un estallido geográfico de los lugares de ejercicio de los poderes públicos entre Estrasburgo, Bruselas, Luxemburgo, a los que habría que agregar sin duda la sede de los poderes públicos nacionales de los Estados miembro, y principalmente de sus parlamentos, que están asociados expresamente al ejercicio de las competencias de la Unión y a la implementación de su derecho. El estudio se extenderá en los años venideros a los 28 Estados de la Unión.

Entre los cinco sistemas nacionales estudiados aquí, dos provienen de un Estado federal (Alemania y Bélgica), y tres, de un Estado unitario (descentralizado para Francia y regional, en el caso de Italia y el Reino Unido). Además, dos de estos sistemas constituyen modelos constitucionales que tienen una historia antigua marcada por cierta continuidad (Francia, y sobre todo el Reino Unido). El marco metodológico de este estudio recurre a la pluridisciplinarietà, asociando a la vez el derecho, y en particular el derecho comparado (constitucional, parlamentario, europeo), a la ciencia política (sociología de las instituciones y sociología política). Este marco binario, en efecto, permite identificar y analizar de manera pertinente y complementaria tanto las temporalidades jurídicas que enmarcan las funciones de los Parlamentos como las temporalidades políticas y sociales que gobiernan estas mismas funciones. Este artículo seguirá un enfoque exclusivamente jurídico.¹²

¹¹ Que fue objeto de un coloquio de dos días en el Senado, luego en la Asamblea Nacional en diciembre de 2016 y cuyas actas se publicaron hace poco, Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le parlement et le temps. Approchecomparée*, París, LGDJ, 2017.

¹² Para un enfoque combinado y más amplio, véase el estudio hecho en Lille (Francia). Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, cit.

II. LA DURACIÓN EN EL TIEMPO COMO MARCADOR ESTRUCTURANTE DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

El tiempo implica una doble derivación. En efecto, es a la vez el tiempo considerado en la duración y el tiempo que remite al instante en que se produce un evento, lo que por cierto los griegos entendían por su doble vinculación con las dos divinidades tutelares, *Crono* y *Kairós*.¹³ La duración corresponde además a una sucesión de instantes que dependen de una cierta continuidad que les confiere la marca del tiempo. El estudio de estas derivaciones del tiempo implica, para la primera de ellas, un enfoque sincrónico (análisis de un instante dado) y para la segunda, un enfoque diacrónico (análisis de la duración, de la evolución). La duración remite así al tiempo prolongado; es decir, un tiempo mensurable, más allá del instante, que combina pasado, presente y futuro según un principio de continuidad. Esta derivación del tiempo supone un inicio y un fin sin los cuales la duración no podría medirse. El Parlamento aparece, más que cualquier otra institución democrática, como el producto del tiempo prolongado que marca su identidad y, en consecuencia, la manera en que ejerce sus funciones y las actividades que se vinculan con él). Por otra parte, da muestras, en el ejercicio de sus tres funciones principales (legislar, controlar al gobierno, representar), de una vocación de inscribirse y de inscribir los actos que produce al realizar sus actividades en ese tiempo prolongado).

Ese tiempo no es simple, sino con frecuencia compuesto —incluso heterogéneo— y confluye principalmente con el tiempo del Ejecutivo, que es de una naturaleza totalmente diferente, y en ocasiones también con el Judicial, principalmente constitucional. En consecuencia, se trata de un tiempo combinatorio.

¹³ A los que agregan además otra divinidad menos conocida pero no por ello menos importante en la percepción del tiempo para los griegos: *Aión*. Nicos, Nicolaidis, “Temps cyclique et temps linéaire”, *Revue Française de psychanalyse*, octubre de 1995, pp. 1190 y ss.; Barreau, Hervé, “Aperçu sur l’histoire de la notion de temps”, *Le temps*, PUF, 2009, pp. 3-20.

III. LA INSCRIPCIÓN DEL PARLAMENTO EN EL TIEMPO PROLONGADO DE LA HISTORIA

Este tiempo prolongado es constitutivo de la identidad del Parlamento, a partir de la cual se despliega su actividad. Esta última es al mismo tiempo 1) institucional, 2) normativa, y 3) humana y política.

1. *Una identidad institucional inscrita en la duración en el tiempo*

El Parlamento francés, así como sus homólogos belga, italiano, alemán y como “la madre de todos los parlamentos” —el Parlamento británico— busca sus raíces y su identidad en el tiempo prolongado de la historia, a pesar de los numerosos cambios constitucionales que marcaron los sistemas analizados, y en particular a Francia. La Asamblea Nacional lleva así el prestigioso nombre que se había dado a sí misma la primera asamblea surgida de los Estados Generales en junio de 1789 antes de ser abandonado, retomado nuevamente en 1848 y restablecido para la Liberación en 1946.¹⁴ En cuanto al Senado, lleva el nombre de la prestigiosa asamblea romana republicana,¹⁵ luego imperial, que sobrevivió a la caída del Imperio de Occidente,¹⁶ retomado por las cámaras altas del Primer y Segundo Imperio francés y conservado por la segunda cámara de la Tercera República. Si bien la Constitución de la Cuarta República prefirió el nombre más acorde con sus nuevas funciones (puramente consultivas) de “Consejo de la República”, los consejeros siguieron prefiriendo que se los llamase “senador”,¹⁷ en tanto que la denominación Senado subsistió paralelamente a los textos incluso antes de que la Constitución de 1958 volviera a darle valor oficial con las atribuciones asociadas.

La duración marca tanto los nombres como los lugares de ejercicio de la actividad parlamentaria. Así, el Palacio Borbón es la sede de la asamblea desde 1798, con dos interrupciones circunstanciales entre 1871 y 1879 y entre 1940 y 1945. En cuanto al Senado, se reúne en el Palacio de

¹⁴ Garrigues, Jean, *Histoire du Parlement: de 1789 à nos jours*, Armand Colin, 2007, p. 514.

¹⁵ Que ya existía en tiempos de la monarquía romana, Humbert, Michel, *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, Dalloz, 1999, pp. 217 y ss.

¹⁶ Hasta 552 para el Imperio Romano de Occidente, incluso, para el Imperio bizantino (donde llevaba el nombre de *Boulé*) hasta su caída en 1453; *ibidem*, p. 460.

¹⁷ Denominación que será oficializada y formalizada por los textos a partir de 1947.

Luxemburgo desde el Año VIII. Lo mismo ocurre en *Westminster* para la Cámara de los Comunes (desde 1332) y la de los Lores (desde 1215), así como con el Senado italiano, que sesiona en el Palacio Madame (desde 1853), y con la Cámara de Diputados, que lo hace en el Palacio *Montecitorio* (desde 1870), con el Senado y la Cámara de Representantes belgas, que se reúnen en el Palacio de la Nación (desde 1831), con el *Bundesrat*, que lo hace en la Cámara de los Señores de Prusia (desde 1899) o con el *Bundestag*, que sesiona en el Palacio del *Reichstag* (desde 1894). Esta continuidad histórica no se detiene en los nombres y en la sede de las instituciones parlamentarias. Atañe también a una parte de las normas que son aplicables a su organización y funcionamiento interno.

2. Una identidad normativa inscrita en la duración en el tiempo

El principio de autonomía es el que gobierna el modo de organización interno de las instancias parlamentarias con un control más o menos importante de sus tareas y de las temporalidades que se le aplican, en relación con las del Ejecutivo, que es más fuerte en el Reino Unido, en Italia, en Alemania y en el Parlamento Europeo que en Francia desde 1958. En este sentido, se trata de un tiempo compuesto en la medida en que el tiempo del Ejecutivo, así como su naturaleza y ritmo, son los de la actualidad; es decir, del presente, de la reacción y de la instantaneidad, mientras que el tiempo del Parlamento es por naturaleza y en principio, el de la duración, en la cual se inscriben sus principales funciones, entre las que se cuenta la esencial, que consiste en legislar. Fuera de sus reglamentos internos, que pueden poseer ciertas reglas heredadas de las primeras asambleas, como el artículo 54 del Reglamento interno de la Asamblea Nacional, heredero del Reglamento Interno de la Asamblea de 1789, son las reglas no codificadas tales como los usos, tradiciones y precedentes, independientes del orden constitucional, las que mejor demuestran este vínculo con la duración que alimenta diariamente a nuestras asambleas democráticas en Francia y en los otros cinco sistemas estudiados, a pesar de los intentos de racionalización más o menos desarrollados de la actividad parlamentaria tanto en el ámbito de la producción de la ley como en el del control de gobierno. Esta característica es, sin duda, lo que confiere a la mecánica parlamentaria tanto su flexibilidad como su resistencia a los asaltos del tiempo. En consecuencia, le permite

inscribirse diariamente en una duración instituyente, que marca concretamente la actividad de los parlamentarios y las funciones del Parlamento.

3. *Una identidad humana y política inscrita en la duración en el tiempo*

Más allá de las instituciones y de las normas que gobiernan su existencia y sus funciones, son también los hombres y mujeres (más o menos tardíamente para ellas según los Estados)¹⁸ quienes dan testimonio de esta inscripción a largo plazo en el tiempo. Son testimonio de ello, tanto en el Palacio Borbón, salón Casimir Perier, como en el Palacio de Luxemburgo, galería de los bustos, las estatuas y bustos de los diputados Albert de Mun, Jean Jaurès, Mirabeau, Bailly, Portalis, Tronchet, de los senadores Jules Simon, Henri Wallon y Victor Schoelcher,¹⁹ así como las referencias hechas a sus discursos y a sus obras por generaciones de representantes de la nación.²⁰ A esto se agrega la continuidad de la composición política presente (el sistema partidario) en esos parlamentos: desde hace muchas décadas, las mismas familias políticas (a pesar de los cambios de nombres) dominan la mayoría de los parlamentos estudiados, conformándose con una alternancia en el poder (Bélgica, Francia, Alemania, Reino Unido, Parlamento Europeo) lo que ya no es el caso en Italia.

¹⁸ Respectivamente: 1918 en Alemania, 1928 en el Reino Unido, 1944 en Francia, 1945 en Italia y 1948 en Bélgica.

¹⁹ Para una mirada histórica sobre la temática, basada en la Tercera República, véase el informe de Guislin, Jean-Marc *et al.* (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, *cit.*

²⁰ Véase especialmente la selección de “Grands moments d’ éloquence parlementaire” propuesta por el sitio de la Asamblea Nacional, disponible en <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/7e.asp> (consultada el 24 de octubre de 2016); *Les grands discours parlementaires de la Révolution de Mirabeau à Robespierre*, prefacio de Jean-Louis Debré, textos presentados por Guy Chaussinand-Nogaret, París, Armand Colin, 2005, p. 272; Garrigues, Jean, *Les grands discours parlementaires de la Cinquième République*, prefacio de Jean-Louis Debré, París, Armand Colin, 2006, p. 386, *id.*, *Les grands discours parlementaires de la Quatrième République: De Pierre Mendès à Charles de Gaulle*, París, Armand Colin, 2006, p. 290; *id.*, *Les grands discours parlementaires du XIXe siècle - De Benjamin Constant à Adolphe Thiers 1800-1870: De Benjamin Constant à Adolphe Thiers (1800-1870)*, París, Armand Colin, 2005, p. 286; *id.*, *Les grands discours parlementaires de la Troisième République: de Clemenceau à Léon Blum (1914-1940)*, Armand Colin, 2004, p. 156.

IV. EL PARLAMENTO INICIADOR DE UN TIEMPO PROLONGADO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

Mediante sus tres funciones principales, el Parlamento da origen a la producción de un tiempo prolongado que marca su actividad diaria: 1) el tiempo de la representación nacional, 2) el de la ley, y 3) el del control gubernamental.

1. *Representar a la nación*

Responsables de “querer para la nación”, retomando las palabras de Barnave, según un modo de representación más o menos directo y asociando una dimensión territorial más o menos fuerte según las respectivas formas de Estado (federales en dos casos, unitarios en los otros tres), las funciones de las cámaras y sus miembros se inscriben por definición en la duración en el tiempo.

Una duración ficticia e ideal en primer lugar: la de la nación, que por definición está marcada por un principio de continuidad que trasciende los cambios de Constitución, incluso de régimen. Una duración no menos ficticia, pero luego limitada: la del mandato (en un plano individual) y de la legislatura (en un plano colectivo), sobre las que no nos detendremos demasiado, en la medida en que se tratan específicamente en las contribuciones de la segunda parte de esta obra.²¹ El reloj de la democracia representativa está regido por las elecciones; es decir, por el calendario electoral. En Francia, el Consejo Constitucional vela además por que el régimen electoral, que surge de la ley (artículo 34 de la Constitución), no ponga en tela de juicio el derecho de que los ciudadanos ejerzan su derecho de voto con una “periodicidad razonable”,²² fórmula que encontramos en los instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos fundamentales.²³ La duración asociada al mandato y a la legislatura está

²¹ Véase a propósito del mandato parlamentario y el tiempo, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, cit., parte 2.

²² CC, Decisión núm. 87-233 DC de 5 de enero de 1988, ley relativa a las elecciones cantonales, *Rec.*, p. 9.

²³ Especialmente la CEDH, en su protocolo adicional núm. 1, artículo 3o. sobre el derecho a elecciones libres: “Las altas partes contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanti-

protegida en cada sistema por reglas de inmunidad y de inviolabilidad, de las que cada cámara es custodia y a las cuales está relacionada visceralmente en nombre de la separación de poderes.²⁴ Con excepción de Alemania, donde el mandato de los diputados en el *Bundestag* es de cuatro años, el mandato de los diputados de las segundas cámaras de los otros cuatro Estados, así como de los diputados europeos, es de cinco años. Si exceptuamos el caso del *Bundesrat* y de la Cámara de los Lores por no tener un mandato específico, hablando estrictamente en términos de legislatura, dos de las cámaras altas de los sistemas analizados disponen de un mandato de la misma duración que la cámara baja (Italia y Bélgica) con una renovación integral concomitante. En Francia, los senadores siguen disponiendo de un mandato más largo que el de los diputados (pero de un año solamente desde 2008), y poseen una renovación parcial, también en este caso, factor de duración. Además, dentro de la Unión Europea, donde el 82% de los Estados miembros poseen un sistema bicameral, solamente los senados francés y checo gozan de tal régimen, ya que el promedio europeo se sitúa entre los cuatro y cinco años.

Los sistemas bicamerales estudiados (con excepción del Reino Unido y de Alemania debido a la especificidad del mandato de la segunda cámara) consagran entonces en la mitad de los casos la concomitancia de la duración de las legislaturas de ambas cámaras. Bélgica es el sistema que llevó más lejos esta alineación de las legislaturas en la medida en que la Constitución la extiende a las legislaturas regionales y comunitarias, to-

cen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”, pero también el Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos en el marco de la ONU cuyo artículo 25b dispone que “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2o., y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades...”

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”, disponibles en <http://www.coe.int/en/web/conventions> (consultada el 21 de octubre de 2016) y <http://www.ohchr.org/FR> (consultada el 21 de octubre de 2016).

²⁴ La Asamblea Nacional instituyó esas reglas muy rápidamente con un decreto del 23 de junio de 1789, en nombre de la independencia de los funcionarios electos principalmente respecto del Ejecutivo, véase Eugène, Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeriesréunies, 1893, p. 1231, citado por Avril, Pierre y Gicquel, Jean, *Droit parlementaire*, 4a. ed., Lextenso, 2015, p. 49.

mando como patrón la duración del mandato de los diputados europeos.²⁵ También es interesante constatar el acoplamiento, incluso la concomitancia, de ciertos mandatos parlamentarios con el del Ejecutivo cuando este último es electo y ejerce en consecuencia un verdadero mandato. Tal es el caso desde 2002 de la Asamblea Nacional francesa con el presidente de la República. Es el caso de la Cancillería Federal de Alemania con el *Bundestag* y del presidente de la Comisión Europea nombrado por cinco años después de haber sido confirmado por el Parlamento. No es el caso ni del presidente de la República Alemana (elegido por cinco años), ni el caso del presidente de la República italiana (elegido por siete años) y, por supuesto, tampoco el caso de Bélgica y del Reino Unido, que tienen un monarca y un primer ministro.

En Francia, hasta 2002, la tradición era la separación entre la duración de la legislatura y la de los gobiernos. Sin embargo, recientemente en el Reino Unido, la legislatura y el mandato de los miembros de la cámara de los comunes han quedado sujetos a una duración estricta de cinco años tras la adopción por parte del Parlamento británico del *Fixed Term Parliament Act* en 2011. La disolución de la cámara interviene a partir de este momento automáticamente después de cinco años de mandato y pone fin a la legislatura de manera periódica.²⁶

En un plano más individual, la ausencia de limitación para la sucesión de mandatos en el tiempo dentro de una misma cámara o de una cámara a la otra (de la cámara baja a la cámara alta con mayor frecuencia), así como la presencia marginal de mandato vitalicio en ciertos sistemas (Reino Unido e Italia), refuerzan la inscripción del mandato en el tiempo prolongado.

Se agrega a ello la profesionalización creciente de las funciones de parlamentario, difícil de superar en un mundo cada vez más complejo y técnico. Esta duración asociada al mandato como a la legislatura debe sin embargo relativizarse por el uso que puede realizarse del derecho de disolución que existe en cada uno de los sistemas estatales estudiados (con

²⁵ Sobre los mandatos de las cámaras en los 28 Estados miembro de la UE, ver cuadro en anexo de esta contribución.

²⁶ Véase Le Divellec, Armel, “Un tournant de la culture constitutionnelle britannique, le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* et l’amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni”, *Jus Politicum*, núm. 7, marzo de 2012, <http://juspoliticum.com> (consultada el 13 de octubre de 2016).

excepción de la UE), y que se ejerce según modalidades más o menos restrictivas. El Reino Unido recientemente redujo en gran medida las prerrogativas del primer ministro en la materia con el *Fixed Term Parliament Act*, que opera desde 2011 una verdadera y primera racionalización histórica de este procedimiento del que el primer ministro hacía un uso discrecional, lo que le permitía elegir el fin del mandato de los diputados según la coyuntura que le fuera más favorable. Bélgica posee el sistema de disolución más restrictivo, combinando la disolución anticipada, automática o decretada, asociada o no a una crisis política. En cuanto a Italia, es el único sistema que posee un derecho de disolución del Ejecutivo, que se aplica de manera igualitaria a ambas cámaras. En Francia, se considera que la reforma del mandato presidencial de cinco años, combinada con la reorganización del calendario de las legislativas, reducirá las hipótesis de recurrir al derecho de disolución de la cámara baja, en pos de la duración en el tiempo.

Si la duración puede interrumpirse por el uso de la disolución, también puede resultar extendida (o reducida) por la práctica felizmente excepcional en nuestras latitudes, de la prórroga del mandato. En su historia, Francia tuvo varios episodios de este tipo, en la Tercera República,²⁷ pero igual sucedió en 2002, para proceder a una inversión del calendario electoral entre las elecciones presidencial y legislativa tras la reforma constitucional del mandato de cinco años. Este procedimiento fue validado por el Consejo Constitucional, en la medida en que resulta de “interés general”, a título excepcional y transitorio (es decir, limitado en el tiempo), respecto de la Asamblea Nacional,²⁸ luego respecto del Senado,²⁹ y en último lugar para los franceses establecidos fuera de Francia.³⁰

²⁷ Así, el mandato de los diputados se había prorrogado tres meses en 1874, un mes en 1877, seis meses en 1893 y hasta veinte meses en 1918 debido a la guerra, Dogan, Mattei, “La stabilité du personnel parlementaire sous la Troisième République”, *Revue Française de Science Politique*, 1953, 2, pp. 319-348.

²⁸ CC, Decisión núm. 2001-444 DC de 9 de mayo de 2001, Ley Orgánica que modifica la fecha de expiración de los poderes de la Asamblea Nacional, Rec., p. 59.

²⁹ CC, Decisión núm. 2005-529 DC de 15 de diciembre de 2005, Ley Orgánica que modifica las fechas de renovaciones del Senado, Rec., p. 165.

³⁰ CC, Decisión núm. 2013-671 DC de 6 de junio de 2013, Ley relativa a la prórroga del mandato de los miembros de la Asamblea de los franceses en el extranjero, Rec., p. 806.

Por otra parte, el Consejo sólo ejerce sobre estos procedimientos de adaptación del mandato de nuestros representantes un control del error manifiesto de apreciación, refiriéndose a la fórmula clásica de la reserva de oportunidad según la cual “El Consejo Constitucional no dispone de un poder general de apreciación y de decisión de la misma naturaleza que el del Parlamento”, y velando por que estas medidas no pongan tampoco en tela de juicio el derecho de voto de los electores, que debe poder ejercerse con una “periodicidad razonable”.³¹

El cuadro no estaría completo si no evocáramos el tema de la acumulación de los mandatos locales y nacionales. De los cinco sistemas estudiados, Francia es en el que las situaciones de acumulación siguen siendo demasiado frecuentes.³² La ambición de la Ley Orgánica del 14 de febrero de 2014 que entró en vigencia el 1o. de enero de 2017 es, al reducir las hipótesis legales de acumulación, permitir que los parlamentarios se enfoquen en su mandato parlamentario y le dediquen más tiempo que actualmente le dan. Se trata así, no sólo de incidir en la duración, sino también en el ritmo de la actividad parlamentaria, contaminada hasta aquí por el tiempo dedicado por los electos de la nación a los mandatos locales.

2. *Hacer la ley: entre la ilusión del tiempo prolongado y la dictadura del presente*

A. *La ilusión del tiempo prolongado*

Portalís pudo escribir en su discurso preliminar al primer Código Civil de los franceses que “la perpetuidad está en el propósito de las leyes”. En efecto, el derecho, y en particular la ley, mantiene “una relación con el tiempo lo más distinta posible del tiempo contingente, distinta también del tiempo

³¹ *Idem.*

³² Véase *Estudio de Legislación Comparada*, núm. 228, julio de 2012. La acumulación de los mandatos electorales y de las funciones electivas [Alemania-Bélgica-España-Italia-Países Bajos-Reino Unido, Senado, Dirección de la Iniciativa parlamentaria y de las Delegaciones, LC 228, p. 56, disponible en <http://www.senat.fr> (consultada el 21 de octubre de 2016).

social inmediato”,³³ una relación en la que la norma no se vería “afectada por el transcurso del tiempo”.³⁴

Esta idea, que puede apoyarse simultáneamente en la fuerza simbólica de la ley (su origen sagrado antes de ser laicizado, pero siempre asociada a la expresión de una soberanía),³⁵ y en el principio de seguridad jurídica, que se le asocia hoy en día, se encuentra tanto en la tradición romano-germánica como en la del *common law*.³⁶ La ley, “expresión de la voluntad general”, fruto de la razón, se erige así como un monumento construido para durar y perpetuarse.

B. *La dictadura del presente*

La imagen es seductora, e indudablemente también motivadora para el legislador, pero lamentablemente ya no corresponde a la realidad del trabajo legislativo, constantemente reelaborado, adaptado, reformado, instrumentalizado en pos de una temporalidad que ya no es la de la duración, sino la del instante, de la sobrevaloración del presente, de la urgencia, de la contingencia. En su libro, *Accélération*, Hartmut Rosa describe un presentismo hegemónico. A las aceleraciones de la innovación técnica y del cambio social se agregaría hoy una aceleración del ritmo de vida individual, que se traduce en “el aumento de la frecuencia de los episodios de acción por unidad de tiempo”. El autor ve en este fenómeno tríptico el fin probable de la política, condenada a una desincronización inevitable entre sus propias modalidades de deliberación (largas) y de los procesos de cambios sociales mucho más rápidos.³⁷

Esta “dictadura del presente” y de la instantaneidad, impulsada por la sociedad de la información y de la comunicación, no es extraña a nues-

³³ Comaille, Jacques, *À quoi nous sert le droit?*, Folio, 2015, p. 47.

³⁴ Baranger, Denis, “Le temps du droit”, *Rev. Adm.*, núm. esp., 2000, p. 32, citado por Chainais, Cécile, “Le temps. Avant propos”, *Le temps dans la jurisprudence de la Cour de cassation*, Informe Anual del Tribunal de Casación, libro 3, 2014, p. 99.

³⁵ Bécame, Jean-Claude *et al.*, *La loi*, 2a. ed., Dalloz, 2010, pp. 4-22.

³⁶ Sobre la teoría de la supremacía legislativa y el lugar de la ley en el derecho constitucional británico, véase Nguyen-Duy, Iris, *La souveraineté du parlement britannique*, pref. de J. Ziller, L’Harmattan, 2011, pp. 160 y ss. y 237 y ss.

³⁷ Hartmut, Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, 2010, p. 474, citado por Chainais, Cécile, “Le temps...”, *cit.*, p. 107.

tras cámaras y contribuye además no sólo a modificar la temporalidad del ejercicio de la función parlamentaria, sino también los espacios en los que se ejerce a través del uso de las redes sociales por nuestros representantes en todos los lugares, en sesión como en comisión, abriendo a un público elegido (los internautas) y a los medios de comunicación de todo tipo, el espacio de la deliberación, y permitiendo al primero ejercer indirectamente un control sobre la actividad individual de sus funcionarios electos, a riesgo de replantear por otra parte la naturaleza misma de su mandato: representativo y no imperativo.

El derecho permite en principio contrabalancear este movimiento y hacer que el Estado pueda seguir siendo “dueño del tiempo” a pesar de las interferencias de las categorías del tiempo inducidas por esta aceleración contemporánea. Las limitaciones jurídicas que pesan sobre la función legislativa de los parlamentos, en efecto, son numerosas, de intensidad variable y reposan en diferentes fuentes, escritas o no escritas, jurídicas o políticas. El tiempo del Parlamento, en particular en el ejercicio de su función legislativa, está definido en gran parte por el derecho. Se trata de un tiempo calendario, de un tiempo cíclico, marcado en general por las sesiones más o menos largas (salvo para los parlamentos que sesionan en forma permanente, como en Italia), que se convierten en casi permanentes en todas partes, y en particular en los sistemas que hemos estudiado, suspendido por recesos parlamentarios cada vez más cortos, enmarcados por la reapertura de las sesiones y como en el Reino Unido, por el discurso del monarca.³⁸

3. *La concurrencia de temporalidades endógenas y exógenas*

El tiempo asociado a la producción de la ley resulta, además, en el sistema parlamentario de la articulación de dos temporalidades endógenas en ocasiones contradictorias: la del gobierno, marcada por la exigencia de eficacia y de rapidez, inscrita en el presente; la del Parlamento, inscrita en el futuro, marcada por una exigencia de claridad y de sinceridad del debate

³⁸ Véase *Le Parlement britannique et le temps*, véase el informe de Vanéssa Barbe en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps*, cit.

parlamentario³⁹ (que implica una cierta serenidad, que sólo el tiempo prolongado hace posible).⁴⁰

Esta temporalidad parlamentaria también está marcada por la búsqueda del acuerdo entre los grupos políticos, y en ocasiones incluso dentro del oficialismo, así como, en los sistemas bicamerales, con la segunda cámara, más o menos conservadora y fuente de bloqueo según los sistemas (como en Italia, Alemania y Bélgica, en grados variables).

Esta temporalización de la función legislativa del Parlamento se ejerce tanto en sesión como en comisión (que permite la continuidad del trabajo parlamentario más allá de la sesión), pero también, *de facto*, en los pasillos de las asambleas, en la cantina, incluso en las redes sociales. Combina en cada uno de los sistemas estudiados, procedimientos, denominados “extraordinarios”, que apuntan a la eficacia y la rapidez, por iniciativa del Ejecutivo (los procedimientos acelerados y las delegaciones de facultades a favor del Ejecutivo) y procedimientos denominados “ordinarios”, que permiten que el Parlamento ejerza plena y serenamente su oficio imponiéndole incluso a veces que se tome su tiempo, como en Francia, desde la revisión constitucional del 23 de julio de 2008 para el examen de los textos de ley en sesión pública. Notaremos la tendencia en cada sistema, incluido el sistema europeo, al desarrollo, incluso al abuso de los procedimientos acelerados, en detrimento del debate, y quizá de la calidad de los textos tanto en el plano formal (redacción poco clara o incoherente)

³⁹ Decisiones núms. 2005-512 DC de 21 de abril de 2005, consid. 4, *Rec.*, p. 72., núm. 2005-526 DC de 13 de octubre de 2005, cons. 5, *Rec.*, p. 144; núm. 2006-537 DC del 22 de junio de 2006, cons. 10, *Rec.*, p. 67.

⁴⁰ A la que se agregan las reglas denominadas del “embudo” y de los “caballeros legislativos”, emanadas del Consejo Constitucional, que impactan considerablemente en el ejercicio de un derecho de enmienda de los parlamentarios. La regla del embudo cuyas raíces se remontan a la práctica parlamentaria de la Tercera República (formalizada en el reglamento de la Cámara de Diputados en 1935), fue consagrada además indirectamente por la revisión constitucional del 23 de julio de 2008. El nuevo artículo 45 inc. 1 de la Constitución dispone, en efecto, que: “toda enmienda es admisible en primera lectura en cuanto presente una relación, incluso indirecta, con el texto presentado o transmitido”, véase Chamussy, Damien, “La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel”, *NCCC*, núm. 38, enero de 2013, Dossier: El Consejo Constitucional y el Parlamento, disponible en <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (consultada el 20 de octubre de 2016).

como material (no habiendo podido obtenerse ningún consenso real sobre el contenido).⁴¹

Ahora bien, la producción de consenso es necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad democrática y para la paz social, y el Parlamento sigue siendo el espacio en el cual el consenso se produce ideal y jurídicamente según una temporalidad adaptada. A estas temporalidades endógenas se agrega una temporalidad exógena: la de la Unión Europea, y principalmente la de sus actos de derecho derivado, que imponen al legislador una trasposición en el derecho interno en un determinado plazo. Lo mismo ocurre con los plazos relativos al control por parte de los parlamentos nacionales del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones de la UE vía la Comisión o el TJUE. Sin embargo, varios factores jurídicos permiten modular los efectos de estas temporalidades concurrentes e inscribir la función legislativa del Parlamento en el tiempo prolongado, sin que por ello constituya un factor de calidad en términos de producción legislativa o de la deliberación que da origen a las leyes.

4. Factores jurídicos de adecuación

El primer factor jurídico es la lógica bicameral, que implica, como mínimo, el principio del intercambio entre ambas cámaras para la sanción de las leyes, incluso si, como sucede en Francia, el Reino Unido, o incluso en Bélgica, para algunas leyes denominadas “monocamerales”,⁴² se da prioridad, puntual o por el contrario, generalmente, a la cámara baja. En el caso de un sistema bicameral denominado “perfecto” como en Italia, la lentificación del procedimiento legislativo es constante y engorroso.⁴³ Agreguemos aquí que en Bélgica y la UE también existe una limitación jurídica única

⁴¹ Sobre el procedimiento acelerado y su uso durante la última legislatura, véase Le Moal, Annabel, *La procédure accélérée. Quel sens et quel usage?*, Informe intermedio de investigación bajo la dirección de Cartier, Emmanuel, Lille, 2, 2015, p. 32, y Derosier, Jean-Philippe, “Urgence de crise ou crise de l’urgence: bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la législature”, *Constitutions*, núm. 3, 2013, pp. 368 y ss.

⁴² Véase *Le Parlement belge et le temps, el informe de Marc, Verdussen*, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, cit.

⁴³ Véase sobre *Le Parlement italien et le temps*, el informe de Massimo, Lucciani, y Inès, Cioli, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, cit.

entre los sistemas estudiados, vinculada al multilingüismo que implica traducir los textos de ley a los idiomas oficiales.⁴⁴

El segundo factor está vinculado al parlamentarismo racionalizado y a su incidencia en el control del tiempo y en la eficacia de las funciones parlamentarias. Esta incidencia es muy baja en el Reino Unido, pero se ve compensada por el control que ejercen el primer ministro y su gobierno sobre su correspondiente mayoría en la Cámara de los Comunes. Por otro lado, ambas cámaras desarrollaron numerosas reglas internas y prácticas, que enmarcan, en ocasiones en forma estricta, el tiempo dedicado a la sanción de las leyes.⁴⁵ Francia es el sistema en el cual las limitaciones externas al Parlamento son las más pesadas. La revisión constitucional de 2008 reforzó estas limitaciones a nivel constitucional y orgánico. El control preventivo que ejerce obligatoriamente el Consejo Constitucional sobre los reglamentos internos de las cámaras —puntualmente y en forma facultativa sobre la claridad y la sinceridad de los debates parlamentarios— refuerza este grado de exigencia, lo que constituye además un ejemplo inédito entre los sistemas estudiados. El régimen de sesiones —ordinarias, extraordinarias, de pleno derecho—, el orden del día de cada asamblea, el régimen de debates, los plexos previos a la discusión de los textos de ley ante cada cámara, la cantidad máxima de comisiones permanentes, están determinados o predeterminados en gran parte por la Constitución.

En Italia, la ausencia de parlamentarismo racionalizado se traduce en una verdadera autonomía de la programación del tiempo de trabajo de cada una de las cámaras.⁴⁶ Lo mismo ocurre en Alemania.⁴⁷ En cuanto a Bélgica, presenta un marco constitucional más exhaustivo pero inferior al de Francia.⁴⁸

El tercer factor jurídico de adecuación temporal de la producción de la ley está relacionado con la incidencia de la justicia constitucional. Este factor, que sólo atañe al Reino Unido, lleva a los parlamentarios a integrar de manera evidente las exigencias de constitucionalidad provenientes de

⁴⁴ Los plazos de traducción para la UE son de 2 a 3 semanas.

⁴⁵ Véase *Le Parlement britannique et le temps*, el informe de Vanessa, Barbe, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, cit.

⁴⁶ Véase *Le Parlement italien et le temps*, el informe de Massimo, Lucciani e Inès, Cioli, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, cit.

⁴⁷ Véase *Le Parlement allemand et le temps*, el informe de Celine, Vintzel, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, cit.

⁴⁸ Véase *Le Parlement belge et le temps*, el informe de Marc Verdussen, cit.

su Constitución y de la interpretación que hace de ella su Corte Constitucional en ocasión del control *a priori* (en Francia) y/o *a posteriori* (Italia, Bélgica, Alemania, Francia).⁴⁹ El control *a posteriori* lleva además al legislador a prolongar su relación con la ley más allá de su producción inicial, ya que de alguna manera debe garantizar el “servicio posventa” de los textos que produjo marcados por un vicio de inconstitucionalidad que, contrariamente a los vicios de inconventionalidad y de euroincompatibilidad, autoriza al juez a derogar el texto de la ley y a cuestionar ciertos efectos del pasado. Esta prolongación del tiempo legislativo puede además verse limitada por un plazo de revisión de la ley declarada inconstitucional, definido por el mismísimo juez constitucional. Así, el plazo promedio que el Consejo Constitucional daba al legislador para modificar una disposición legislativa declarada inconstitucional con derogación diferida era, al 1o. de julio de 2016, de diez meses. Sin embargo, varía según el tipo de disposición legislativa censurada y según las contingencias nacionales, sin que sea posible determinar lo que rige realmente la elección del Consejo Constitucional. Notaremos que el plazo promedio está, *a priori*, y sin perjuicio de la actualización de estas cifras, muy por debajo de lo que practica por ejemplo la Corte Constitucional alemana (21 meses con un plazo máximo de 61 meses en 2006), y más allá de lo que practica su homóloga belga (nueve meses con un plazo máximo de 17 meses).⁵⁰

El cuarto factor está relacionado con la incidencia de la redacción legislativa, y más generalmente, de las exigencias de calidad de la norma legislativa, que atañe a todos los sistemas estudiados, entre ellos, sobre todo, el sistema europeo en el que ciertas técnicas pueden calificarse como “técnicas de redacción legislativa duraderas”, que permiten prolongar la

⁴⁹ Türk, Pauline, “Quel rôle pour le parlement dans le mécanisme de la Question prioritaire de constitutionnalité?”, *LPA*, núm. 239, 29 de noviembre de 2012, p. 5; también por anticipado la tesis en redacción de Valentine, Martin, *La QPC vue du parlement. Contribution à l'étude des conséquences du contrôle à posteriori sur le travail parlementaire*, tesis Lille 2 Derecho y Salud, bajo la dirección de Pauline Türk; Guillaume, Drago, “L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel”, *Jus Politicum*, núm. 6, 2011, disponible en <http://juspoliticum.com> (consultada el 17 octubre 2016).

⁵⁰ Para un análisis comparado de los plazos que las cortes constitucionales belga y alemana otorgan al legislador en el ejercicio de estas mismas facultades de adecuación hasta 2006, véase Behrendt, Christian, *Le juge constitutionnel un législateur-cadre positif. Une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, Bruylant, Bruselas, 2006, pp. 370-375.

vida del texto en cuestión.⁵¹ La evaluación legislativa realizada de manera sistemática o puntual por ciertos servicios parlamentarios, las cláusulas de revisión integradas en ciertas leyes tales, como las leyes bioéticas en Francia,⁵² las leyes de experimentación, la exigencia de consulta previa o de organización de un debate público previo, contribuyen a la vez a la relativización de la norma legislativa, que se inscribe así en un tiempo corto y a un seguimiento programado, lo que obliga al Parlamento a revisar periódicamente su obra para adaptarla y mejorarla,⁵³ es decir, permitirle que se inscriba en un tiempo prolongado que ya no se define *ab initio*, sino que se redefine periódicamente.

El quinto y último factor está vinculado a la cultura parlamentaria, muy diferente en los seis sistemas estudiados.⁵⁴ A una cultura de la cooperación y del equilibrio en el Reino Unido y Alemania se opone una cultura de la confrontación en Francia, Italia y, en cierta medida, en Bélgica. También tiene un rol esencial la existencia de una disciplina partidista, muy fuerte en el Reino Unido, en Alemania y dentro del Parlamento Europeo, menos evidente, incluso inexistente en Italia y en Bélgica, relativa, aunque importante, en Francia, debido al oficialismo y la estructuración de los partidos políticos hasta la última elección presidencial.⁵⁵ En Alemania, el *Bundestag* está concebido como un “Parlamento de trabajo”, donde

⁵¹ Cartier, Emmanuel, “Simplification du droit et notions voisines (lisibilité, clarté, accessibilité, précision): des objectifs communs des droits communautaire et français?”, en Peraldi-Leneuf, Fabienne (dir.), *La légistique dans le système de l’Union européenne : quelle nouvelle approche?*, Bruylant, 2012, pp. 81-110.

⁵² Véase Dosen, Manon, *L’adaptation de la loi dans le temps: l’exemple des clauses de révision des lois de bioéthique*, Informe intermedio de investigación bajo la dirección de Cartier, Emmanuel, Lille 2, 2015, p. 32.

⁵³ La Raudière (de), Laure y Régis, Juanico, *Mieux légiférer, mieux évaluer: quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi*, Informe de la misión de la Conferencia de los Presidentes sobre la simplificación legislativa, 9 de octubre de 2014, pp. 139-142.

⁵⁴ Véase los diferentes informes para cada uno de los cinco sistemas nacionales estudiados, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, *cit.*

⁵⁵ Sobre estas diferencias culturales, en ocasiones factor de bloque en la cooperación interparlamentaria dentro de la UE, véase Lauvaux, Philippe, Le Divillec, Armel, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4a. ed., PUF, 2015, p. 1064, y en el caso específico de la cultura parlamentaria británica y francesa, Latek, Marta, “Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC”, *Politique Européenne*, 1, núm. 9, 2003, pp. 180 y ss.

la alianza y el equilibrio prevalecen siempre sobre el disenso y la obstrucción.⁵⁶

A esto sin duda se agrega la cultura de la evaluación y del control, que en Francia alcanzó un nivel consecuente en la Quinta República, especialmente con el control obligatorio de los reglamentos internos de las cámaras por el Consejo Constitucional y las limitaciones impuestas al legislador como al gobierno en materia de producción de la ley, por la revisión constitucional del 23 de julio de 2008.⁵⁷

Más allá de la duración dedicada a la ley en su producción inicial como en su seguimiento o revisión, programada (para los casos de las leyes que poseen una cláusula de revisión) o contingente, lo esencial de los desafíos se sitúa actualmente en el espacio parlamentario, y su secuenciación, a través de la distribución temporal entre el trabajo en comisión, más técnico y eficaz, y el trabajo en sesión, más político y comunicacional, por ende, sujeto a las posiciones políticas teóricas y a la división tajante entre oposición y mayoría. Si bien Alemania e Italia poseen procedimientos internos que llegan hasta delegar la función legislativa en las comisiones, el Parlamento Europeo no duda en recurrir a procedimientos aún más expe-

⁵⁶ Véase *Le Parlement allemand et le temps*, el informe de Celine Vintzel, *cit.*

⁵⁷ Con, especialmente, los estudios de impacto obligatorios para todos los proyectos de ley, excepto los casos previstos por la ley orgánica del 15 de abril de 2009 cuyo artículo 8o. dispone que “Estos documentos definen los objetivos perseguidos por el proyecto de ley, relevan las opciones posibles fuera de la intervención de reglas de derecho nuevas y exponen los motivos por los que se recurre a una nueva legislación”, Ley Orgánica núm. 2009-403 de 15 de abril de 2009 relativa a la aplicación de los artículos 34-1, 39 y 44 de la Constitución, *JORF*, 16 de abril de 2009, p. 6528. Estos estudios son evaluados (teniendo en cuenta su carácter completo y suficiente) en un primer momento por el Consejo de Estado al mismo tiempo que el proyecto de ley que acompañan, luego por la Conferencia de Presidentes de la primera asamblea interviniente vía el procedimiento de bloqueo previsto en el artículo constitucional 39 inciso 4, y finalmente por el Consejo Constitucional en el marco del control previsto en el artículo 39 de la Constitución o, contrariamente a lo que podía parecer resultar de los trabajos parlamentarios, en el marco del control *a priori* de la ley previsto en el artículo 61 de la Constitución. Para la primera hipótesis véase CC, Decisión núm. 2014-12 FNR de 1o. de julio de 2014, Presentación del proyecto de ley relativo a la delimitación de las regiones, a las elecciones regionales y departamentales y que modifica el calendario electoral, *JORF*, 3 de julio de 2014, p. 11023. Para la segunda hipótesis, véase CC, Decisión núm. 2013-683 DC de 16 de enero de 2014, Ley que garantiza el futuro y la justicia del sistema de jubilaciones, *JORF*, 21 de enero de 2014, p. 1066.

ditivos, como los trílogos,⁵⁸ y el Reino Unido da a las comisiones un lugar esencial; Francia actualmente sigue estando atrasada en este punto. En efecto, el objetivo de la revisión de 2008 era especialmente “legislar menos y mejor en sesión” en pos del trabajo en comisión, cuyo rol legislativo se vio fortalecido a la vez por el hecho de que, por un lado, la deliberación en sesión se hacía a partir de ese momento sobre la base del texto de la comisión, y que, por otro lado, el derecho de enmienda se ejercía tanto en sesión como en comisión.⁵⁹

Ahora bien, en Francia, tanto el Senado como la Asamblea dan muestras de una duración aún demasiado importante de las discusiones legislativas e intervenciones repetitivas con una cantidad de enmiendas en sesión constante, combinado con el aumento de los textos presentados a la vez del lado del oficialismo y del lado de la oposición como de los grupos parlamentarios (en el marco de sus espacios reservados), a pesar de que se comparte el orden del día y a pesar de la banalización por parte de la Asamblea Nacional del tiempo legislativo programado. Constatamos así el alargamiento sensible de la duración de las discusiones generales y la concentración de los debates sobre los primeros artículos de las leyes en discusión. A esto se agrega el recurso creciente al procedimiento acelerado (más del 65% de los textos en 2015),⁶⁰ que no permite que las comisiones dispongan de los plazos de seis y cuatro semanas previstos por la Constitución para el examen de los textos y que hacen más difícil el cumplimiento del plazo de quince días entre el examen del texto en comisión y en sesión pública previsto por el reglamento interno de ambas cámaras.⁶¹ Algunas categorías de leyes están además sometidas a plazos estrictos, como las

⁵⁸ Para un estudio reciente en el marco de nuestro equipo, véase Toudic, Beverley, *Les procédures rapidité court-circuitant la démocratie au parlement européenne; les trilogs*, Informe intermedio de investigación bajo la dirección de Cartier, Emmanuel, Lille 2, 2016, p. 22.

⁵⁹ Gicquel, Jean-Éric, “Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif”, *Jus Politicum*, núm. 6, 2011, disponible en <http://juspoliticum.com> (consultada el 17 de octubre de 2016).

⁶⁰ Véase Le Moal, Annabel, *La procédure accélérée. Quel sens et quel usage?...*, cit., especialmente los cuadros en anexo.

⁶¹ Chamussy, Damien, “Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d’un praticien”, *Jus Politicum*, núm. 6, 2011, disponible en <http://juspoliticum.com> (consultada el 17 de octubre de 2016).

leyes de finanzas y las leyes de financiamiento de la seguridad social,⁶² en Francia como en los otros cinco sistemas analizados, que imponen un ritmo exigente a los poderes públicos que tergiversan con frecuencia el equilibrio de los actores del proceso legislativo. En Francia, el sistema bicameral de sanción de leyes, combinado con la obligación de presentación del proyecto de ley de finanzas ante la Secretaría de la Asamblea Nacional hasta una fecha bastante tardía, deja al Senado un plazo extremadamente breve para examinar los artículos adicionales introducidos por la Asamblea Nacional. Lo mismo ocurre para los colectivos presupuestarios de fin de año. A esto se agrega un contexto en el que la urgencia se presume propicia para ocurrir frecuentemente al procedimiento acelerado y a la reunión de la comisión mixta paritaria después de la primera lectura por el Senado. Se imponen así dos lógicas contradictorias: la de la continuidad del Estado, que impone un examen y un voto del proyecto de ley antes del fin de año, y la de la calidad del debate democrático acerca de uno de los textos de leyes más importantes para la vida de la nación.⁶³

La Unión Europea es un caso aparte respecto de los sistemas estatales analizados aquí, ya que desde 1988 el presupuesto de la Unión es objeto de una programación plurianual actualmente quinquenal, cuya consecuencia es por otro lado hacer que el Parlamento Europeo deba inscribir

⁶² La presentación del proyecto de ley de finanzas (dispensado de estudio de impacto) debe así ocurrir en Francia a más tardar el primer martes de octubre que precede al fin del año de ejecución del presupuesto del Estado y la discusión del texto (de conformidad con el artículo 39 de la Constitución) en consecuencia sólo puede ocurrir en el periodo de los 70 días restantes antes de fin de año, véase sobre *Le temps des lois financières*, el informe de Aurélien Baudu, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, *cit.*

⁶³ Principio de continuidad del Estado que lleva al Consejo Constitucional en diciembre de 1979, a decidir validar la prórroga por el gobierno de los ingresos previstos en el presupuesto del año anterior, tras haber impedido íntegramente la promulgación de la ley de finanzas del año con motivo de su oposición al procedimiento previsto por la orden relativa a la ley orgánica del 2 de enero de 1959 sobre las leyes de finanzas. Así como lo notaba Louis Favoreu, “La anulación de la ley de finanzas por el Consejo Constitucional creaba una situación excepcional que no había sido prevista, ni por la Constitución, ni por la ley orgánica. No era posible volver a votar el proyecto entre el 24 y el 31 de diciembre, ya que el plazo era demasiado corto”, en Favoreu, Louis y Loïc, Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1999, p. 396, CC, Decisiones núms. 79-110 de 24 de diciembre de 1979, Ley de Finanzas para 1980 y 79-111 del 30 de diciembre de 1979, Ley que autoriza al gobierno a continuar percibiendo en 1980 las tasas e impuestos existentes, *Boletín Oficial* de 31 de diciembre de 1979, *JORF* de los días 26 y 31 de diciembre de 1979.

su acción en un marco presupuestario definido por el legislador anterior.⁶⁴ Otras leyes se inscriben en una temporalidad según su objeto o su forma. Esto ocurre con las leyes constitucionales, que se inscriben por definición en el tiempo prolongado que ya no autoriza que se recurra a ciertos procedimientos que permiten acelerar el tiempo de la producción de la ley y supone el consenso con base en una mayoría calificada o un procedimiento que asocia en ocasiones al pueblo como en Francia o Italia. En el caso de Bélgica, de conformidad con el artículo constitucional 195 (que data de la Constitución de 1831), ambas cámaras, tras haber declarado conjuntamente que se debía revisar la Constitución, se disuelven de pleno derecho para ser remplazadas por una nueva legislatura, que debe pronunciarse sobre la revisión constitucional con mayoría calificada.

5. *Controlar al gobierno*

Se trata de la función propia de todo régimen parlamentario, pero también, en menor medida, del régimen presidencial, en el que el Parlamento ejerce un control permanente sobre las actividades del Ejecutivo, aunque sin poder comprometer su responsabilidad política. Sin embargo, los sistemas analizados en este estudio no incluyen ningún ejemplo de régimen presidencial. Esta función, por supuesto, se ejerce en la duración en el tiempo en la medida en que atañe a diario a las políticas públicas llevadas adelante por el gobierno y su administración. Supone una capacidad de especialización y análisis. Sin embargo, se trata de una función con frecuencia abandonada por los parlamentos, habida cuenta de la importancia que ocupa la función legislativa.

Esta función se ejerce sobre la base de diferentes soportes (orales y escritos), con frecuencia muy antiguos, y en diferentes espacios. El primero y más visible es el espacio del hemiciclo y de la sesión pública, sujeto a la secuenciación del orden del día y de la sesión, con las preguntas al gobierno (escritas y orales), las recomendaciones, las interpelaciones, seguidas o no de la presentación y del voto de una moción de censura, según las modalidades que varían, de acuerdo con los sistemas estudiados. El segundo es el espacio de las comisiones de investigación parlamentarias, instituciones

⁶⁴ Véase “Le Parlement européenne et le temps”, Informe de Aymeric Potteau, en Cartier, Emmanuel y Toulemonde, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps...*, cit.

antiguas y vinculadas fundamentalmente al nacimiento del régimen parlamentario, que, aunque temporarias, posibilitan un trabajo que se inscribe en un tiempo más prolongado, escalonado en varios meses, incluso a lo largo de un año parlamentario con medios más o menos importantes según los sistemas estudiados. El sistema francés es el que posee más límites en la materia, ya que las comisiones de investigación, a pesar de las importantes facultades que se le atribuyen (reforzadas en 1977 y 2008),⁶⁵ no pueden inscribir su trabajo en un tiempo prolongado a diferencia de las instituciones homólogas extranjeras.⁶⁶ Así, se pone fin a su función desde la presentación del informe, y a más tardar al finalizar un plazo de seis meses a partir del voto de la resolución que las creó. Además, no pueden reconstituirse con el mismo objeto antes de la expiración de un plazo de 12 meses a partir del fin de su misión. Sin embargo, las comisiones permanentes (de las que la cantidad máxima por asamblea fue llevada de seis a ocho por la revisión constitucional del 23 de julio de 2008) pueden retomar una cuestión examinada por una comisión de investigación y, llegado el caso, completar sus investigaciones. Las comisiones desempeñan en Francia, como en los otros cuatro sistemas analizados, un rol esencial de control del gobierno. Para ello, recurren a diferentes técnicas de control reforzadas paulatinamente por los textos. Así, la técnica de las audiencias, y en particular la de los ministros, actualmente es utilizada con mucha frecuencia. Además, pueden crear misiones informativas temporales, comunes a varias comisiones o individuales, y pueden confiárseles facultades de investigación de las comisiones de investigación para una misión determinada y con una duración que no exceda los seis meses (cuatro meses antes de 1977).

A esto se agrega la existencia de misiones de evaluación y control inspiradas en el derecho parlamentario británico, especialmente en lo que respecta a la comisión de finanzas y la comisión de asuntos culturales, familiares y sociales, que asocian a su trabajo, de conformidad con lo que

⁶⁵ Especialmente después del fortalecimiento de sus prerrogativas y la publicidad de sus audiencias, con la consagración de un derecho de sorteo a favor de la oposición y de los grupos minoritarios.

⁶⁶ El artículo 51-2 de la Ley Constitucional del 23 de julio de 2008 dispone que para el ejercicio de las misiones de control y evaluación “pueden crearse comisiones de investigación dentro cada asamblea para recoger, en las condiciones previstas por la ley, elementos de información”.

prevé la Constitución para la evaluación de las políticas públicas, al Tribunal de Cuentas. Desde 2004 la misión de las comisiones permanentes se extendió en el tiempo con la obligación, en el caso de las leyes que requieren la publicación de textos reglamentarios, para el relator de la comisión en cuestión, de presentar a la comisión competente, tras un plazo de seis meses luego de la entrada en vigencia de la ley, un informe de aplicación que indique no sólo el seguimiento de los textos reglamentarios, sino también la evaluación del texto de ley votado por el Parlamento.⁶⁷

V. CONCLUSIONES

Tal reflexión sobre el Parlamento y el tiempo vista bajo el doble prisma de la interdisciplinariedad y del derecho comparado, es actualmente necesaria en el marco de nuestras democracias constitucionales contemporáneas, cada vez más impactadas por esta aceleración social muy bien descrita por Harmut Rosa. El tiempo parece ser el nuevo desafío de nuestras democracias, que deben ser capaces de transformarse sin perderse en el flujo de un cambio que las haría renunciar a la calidad del debate democrático y a la perspectiva que requiere la determinación del interés general tanto en el proceso de elaboración de la ley como en el control ejercido por nuestros representantes sobre la actividad de los gobiernos. Europa, a la hora en que busca una nueva vía más democrática con un Parlamento que ha fortalecido sus prerrogativas gracias al Tratado de Lisboa, y que ha promovido sus actos con carácter de “legislativos”, no puede omitir esta reflexión bajo el ángulo del derecho comparado. Solamente los universitarios pueden llevar adelante con la perspectiva y el tiempo necesarios este trabajo de reflexión y de análisis esencial, que para llegar al final del proceso requiere la constitución de redes estructuradas y la adopción de una metodología común. Tal es la ambición del proyecto del que surge el presente artículo, y cuya vocación es continuar no sólo en el marco de la totalidad de los Estados miembro de la Unión Europea, sino también más allá, especialmente en los continentes americano y quizá asiático.

⁶⁷ Sobre todos estos temas y su evolución, véase Türk, Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011, pp. 145-166.

VI. ANEXO⁶⁸

El mandato de las cámaras de los 28 Estados miembros de la UE

<i>Países miembros de la UE (28)</i>	<i>Tipo de Parlamento</i>	<i>Cámaras</i>	<i>Duración del mandato por cámara</i>
Alemania	Bicameral	<i>Bundestag</i>	4
		<i>Bundesrat</i>	especial
Austria	Bicameral	Consejo Nacional	5
		Consejo Federal	especial
Bélgica	Bicameral	Cámara de los Representantes	5
		Senado	5
Bulgaria	Monocameral	Asamblea Nacional	4
Chipre	Monocameral	Cámara de los Representantes	5
Croacia	Monocameral	Parlamento de Croacia	4
Dinamarca	Monocameral	Parlamento Danés	4
España	Bicameral	Congreso de los Diputados	4
		Senado	4
Estonia	Monocameral	Parlamento Estonio	4
Finlandia	Monocameral	Parlamento	4
Francia	Bicameral	Asamblea Nacional	5
		Senado	6
Grecia	Monocameral	Parlamento Helénico	4
Hungría	Monocameral	Asamblea Nacional	4
Irlanda	Bicameral	Cámara de los Representantes	5
		Senado	5

⁶⁸ Base de datos Parline: <http://archive.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp>.

Italia	Bicameral	Cámara de los Diputados	5
		Senado	5
Letonia	Monocameral	Parlamento	4
Lituania	Monocameral	Parlamento	4
Luxemburgo	Monocameral	Cámara de los Diputados	5
Malta	Monocameral	Cámara de los Representantes	5
Holanda	Bicameral	Cámara de los Representantes	4
		Senado	4
Polonia	Bicameral	Dieta	4
		Senado	4
Portugal	Monocameral	Asamblea de la República	4
República Checa	Bicameral	Cámara de los Diputados	4
		Senado	6
Rumania	Bicameral	Cámara de los Diputados	4
		Senado	4
Reino Unido	Bicameral	Cámarade los Comunes	5
		Cámarade los Lores	especial
Eslovaquia	Monocameral	Consejo Nacional	4
Eslovenia	Bicameral	Asamblea Nacional	4
		Consejo Nacional	5
Suecia	Monocameral	Parlamento	4

VII. FUENTES

1. Bibliográficas

- AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire*, 4a. ed., Lextenso, 2015.
- BECAME, Jean-Claude *et al.*, *La loi*, 2a. ed., Dalloz, 2010.
- BEHRENDT, Christian, *Le juge constitutionnel un législateur-cadre positif. Une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, Bruselas, Bruylant, 2006.
- CARTIER, Emmanuel y TOULEMONDE, Gilles (dirs.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, París, LGDJ, 2017.
- CHAMUSSY, Damien, “La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel”, *NCCC*, núm. 38, enero de 2013.
- Dossier, El Consejo Constitucional y el Parlamento, disponible en <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
- EUGENE, Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries Réunies, 1893.
- GARRIGUES, Jean, *Histoire du Parlement: de 1789 à nos jours*, Armand Colin, 2007.
- Gicquel, Jean-Éric, “Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif”, *Jus Politicum*, núm. 6, 2011, disponible en <http://juspoliticum.com>
- HARTMUT, Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, 2010.
- LA RAUDIERE (ed.), Laure y RÉGIS, Juanico, *Mieux légiférer, mieux évaluer: quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi*, Informe de la misión de la Conferencia de los Presidentes sobre la simplificación legislativa, 9 de octubre de 2014.
- LAUVAUX, Philippe y LE DIVELLE, Armel, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4a. ed., PUF, 2015.
- NGUYEN-DUY, Iris, *La souveraineté du parlement britannique*, pref. de J. Ziller, L'Harmattan, 2011.
- OST, François, *Le temps du droit*, Odile Jacob, 1999.
- PERALDI-LENEUF, Fabienne (dir.), *La légistique dans le système de l'Union européenne: quelle nouvelle approche?*, Bruylant, 2012.
- TÜRK, Pauline, “Quel rôle pour le parlement dans le mécanisme de la Question prioritaire de constitutionnalité?”, *LPA*, núm. 239, 29 de noviembre de 2012.
- TÜRK, Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011.

2. *Electrónicas*

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://archive.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp>

<https://www.constituteproject.org>