

## UN PARLAMENTARISMO SEMIPRESIDENCIAL: EL CASO DE FRANCIA (1959-1969)

### INTRODUCCIÓN

Aceptada por el 79,25% del cuerpo electoral en el referéndum de 28 de septiembre de 1958, la Constitución que rige actualmente en Francia fue promulgada el 4 de octubre del mismo año y entró en vigor a los cuatro meses, esto es, el 4 de febrero de 1959.

Cabe recordar las circunstancias excepcionales que la originaron y que se reflejan tanto en la forma de elaboración, como en el fondo de la Carta Política.

### I. ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Tras los acontecimientos de mayo de 1958,<sup>1</sup> la Asamblea Nacional votó la Ley Constitucional de 3 de junio, que confiaba a un Comité Ministerial, encabezado por el Presidente del Consejo, general Charles de Gaulle, y con intervención de un Comité Constitucional de función puramente consultiva, así como del Consejo de Estado,<sup>2</sup> la tarea de elaborar la nueva Constitución, dentro de la trayectoria del parlamentarismo tradicional:

- sufragio universal,
- separación de los poderes,
- responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, e
- independencia del poder judicial.

Con pocas modificaciones al texto original, el proyecto del Gobierno fue sometido a referéndum y aprobado, como lo hemos dicho, por un 79,25%, o sea, *grosso modo*, por 18 millones de “sí” contra 5 de “no”.

Dicha Constitución es, pues, la obra de organismo gubernamental nombrado y no un documento votado por una Asamblea Constituyente. Aunque el referéndum le haya conferido la aprobación popular, tal forma de elaboración no deja de ser insólita dentro de la legalidad democrática.

<sup>1</sup> Un movimiento insurreccional estalló el 13 de mayo en Argel, provocado por la fracción de población europea allí establecida y respaldada por el ejército francés. Pusieron así de manifiesto su firme intención de desencadenar una guerra civil si los poderes públicos de la IVa República se inclinaban a conceder a Argelia un principio de autonomía.

<sup>2</sup> El Consejo de Estado, creado por la Constitución de 22 de frimario del año VIII (13 de diciembre de 1799), es la Suprema Corte de justicia administrativa, a la vez que el consejero del ejecutivo en materia de elaboración de las leyes y decretos.

## II. CARACTERÍSTICAS GENERALES

1. *La forma.* El documento consta de 92 artículos, agrupados en XV títulos. 78 artículos tratan de la organización y funcionamiento de los poderes públicos para la Francia metropolitana, 11 fijan el estatuto de la Comunidad, y 3 establecen disposiciones transitorias.

Tres advertencias:

a) Dicha Constitución se caracteriza por una redacción muy breve, en contraste con la tradición constitucionalista iberoamericana. En efecto, en promedio, cada artículo consta de 8 líneas y cada título de 6 artículos.

b) No figura en la Carta una enumeración detallada de las garantías individuales ni de los recursos propios para asegurar su protección: amparo, *habeas corpus*, o mandato de seguridad —todos característicos de la técnica latinoamericana. La Constitución francesa hace tan sólo referencia a la Declaración de 1789 y al Preámbulo de la Carta de 27 de octubre de 1946, que enumeraba los derechos sociales.

c) Se limita a establecer, en sus grandes líneas, la estructura de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial, órganos secundarios). En cambio, rige detallada y minuciosamente las relaciones Ejecutivo-Parlamento; además, destaca que la pieza dominante del sistema es el Presidente de la República:

— Relaciones Gobierno-Parlamento .....	18 artículos
— Presidente de la República .....	15 artículos
— Parlamento .....	10 artículos
— Gobierno .....	4
— Autoridad judicial .....	3 (Notemos que al tercer poder clásico, el judicial, la Constitución lo califica tan sólo como "autoridad" —lo que podría reflejar una posición jerárquica menor, frente al ejecutivo y al legislativo.)

2. *El fondo.* La Constitución de 1958 puede considerarse como una reacción contra la de 1946 que, esquemáticamente, instituyó un régimen de tipo convencional (o régimen de asamblea), es decir, con preeminencia de la Asamblea Nacional sobre los demás órganos de gobierno. El nuevo texto, al fortalecer y reformar el poder ejecutivo, establece un parlamentarismo de principio, en el que se encuentran piezas básicas y elementos que pertenecen esencialmente al régimen presidencial. En efecto, por una parte, la Constitución atribuye extensos poderes al ejecutivo —pero no al jefe del Gobierno, sino al Presidente de la República—<sup>3</sup> y, por otra, con la reforma constitucional de 6 de noviembre de 1962, se instauró la elección mediante sufragio universal del jefe del Estado, rasgo fundamental del presidencialismo.

<sup>3</sup> Esto es en contra de la costumbre existente hasta la fecha en Francia, pues, como el rey de Inglaterra, el Presidente francés se limitaba a presidir sin nunca gobernar.

¿Cuál podrá ser el funcionario concreto de semejante sistema, a mitad de camino entre el parlamentarismo y el presidencialismo? Siendo el papel eminente el del Presidente, puede deducirse que de su personalidad, de su propio concepto de las instituciones, dependerá directamente la realidad profunda del régimen, más allá de la letra de los textos: según la interpretación que dé el jefe del Estado a la Constitución, según su "ecuación personal", triunfará la tendencia al presidencialismo o se afirmará la orientación hacia el parlamentarismo.

Y, en verdad, los hechos han demostrado que durante los diez años de mandato del Presidente Charles de Gaulle, de enero de 1959 a abril de 1969,<sup>4</sup> una tendencia marcada al presidencialismo fue la que caracterizó el régimen. El mismo jefe del Estado, al exponer su concepto de la Constitución que iba a mandar elaborar, subrayó claramente la orientación que entendía dar al funcionamiento de las instituciones: "...Dirijo la tarea de reforma a las instituciones. Sobre este punto, del que todo depende, he determinado y dado a conocer lo esencial, desde hace doce años. Lo que se hará es, en resumen, lo que se ha designado como la "Constitución de Bayeaux", porque es en esta ciudad, el 16 de junio de 1946, donde bosquejé la que Francia necesitaba".<sup>5</sup> Después de mencionar el papel consultivo desempeñado por varios organismos en el proceso de elaboración de la nueva Carta, Charles de Gaulle prosigue: "Durante estos debates; no se ha expresado ninguna oposición de principio a lo que he venido queriendo desde hace mucho tiempo. Que, de ahora en adelante, el jefe del Estado realmente encabece el poder; que realmente responda por Francia y por la República; que realmente designe al Gobierno y presida sus reuniones; que realmente nombre para los empleos civiles, militares y judiciales; que realmente sea el jefe del ejército; en suma, que de él realmente emanen toda decisión importante así como toda autoridad; que pueda según su deseo disolver la Asamblea Nacional; que tenga la facultad de someter al país, mediante referéndum, cualquier proyecto de ley relativo a la Organización de los poderes públicos; que, en caso de crisis grave, interna o externa, le competa tomar las medidas que exijan las circunstancias y, en fin, que sea elegido por un colegio mucho más amplio que el Parlamento —todo ello ha sido admitido por cada una de las instancias consultadas".<sup>6</sup>

Ante semejante bosquejo del sistema, ante el predominio así afirmado de la función presidencial, ¿cómo sorprenderse del estilo de gobernar que caracterizó

<sup>4</sup> Primer septenio: enero de 1959 a diciembre de 1965; segundo septenio: enero de 1966 a abril de 1969. Reelegido para la magistratura suprema los 5-19 de diciembre de 1965, el Presidente De Gaulle decidió dejar de ejercer sus funciones, a consecuencia de los resultados del referendun de 27 de abril de 1969 (es decir a los tres años y tres meses de su segundo septenio), como veremos más adelante.

<sup>5</sup> Charles de Gaulle. *Mémoires d'Espoir: le renouveau (1958-1962)*, vol. I, Plon, París, 1970, p. 34.

<sup>6</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, cit., I, p. 35.

al Presidente de Gaulle, durante diez años? Era la aplicación lógica de un programa meditado y largamente madurado.

Al examinar los diferentes órganos de gobierno y sus funciones, al poner de relieve sus prerrogativas y, dado el caso, las debilitaciones sufridas, intentaremos desentrañar el funcionamiento concreto de las instituciones de la Vª República, es decir, su realidad profunda durante los mandatos del Presidente Charles de Gaulle.

### PRIMERA PARTE

#### LOS ÓRGANOS DE LOS PODERES PÚBLICOS

Examinaremos la estructura de los poderes ejecutivo y legislativo y sus relaciones. Este dominio es la piedra angular del sistema. En principio, el parlamentarismo que instituye la Constitución de 1958 no se aparta del esquema tradicional, caracterizado por:

— *un ejecutivo dual*: Presidente de la República y Gobierno (o Ministerio, o Gabinete o Consejo de Ministros);

— *la responsabilidad política de éste ante el Parlamento*.

La innovación no se advierte, pues, en la forma misma de los órganos, sino en la distribución de los poderes, de las “fuerzas” entre los diferentes elementos de gobierno: el equilibrio parlamentario clásico (y algo teórico) resulta destruido a favor del ejecutivo y, especialmente, a favor del Presidente de la República.

#### SECCIÓN I. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El artículo 5 estipula: “El Presidente de la República vela por el respeto a la Constitución. Asegura, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. Garantiza la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto a los acuerdos de la Comunidad y a los tratados.”

Debe destacarse, desde un principio, que el papel desempeñado por el Presidente excede con mucho del de un mero árbitro. Por primera vez en Francia, desde 1875, sus poderes han aumentado considerablemente. Sus intervenciones en el funcionamiento del mecanismo Gobierno-Parlamento, sus poderes de decisión propios y, principalmente, las facultades excepcionales que asume en caso de peligro, conforme al artículo 16, le confieren el lugar predominante en la vida política nacional: el apotegma tradicional queda deshecho, pues el Presidente deja de presidir para empezar *realmente* a gobernar. El elemento hasta ahora estático del ejecutivo bicéfalo, viene a ser su jefe y director efectivo, como el mismo Presidente De Gaulle lo subrayó con solemnidad y énfasis, al precisar su propio concepto de la Constitución y del jefe del Estado: “Una Constitución es un espíritu, un conjunto de instituciones y una práctica. La práctica depende, en parte, de los hombres. En lo concerniente al jefe del Es-

tado, es obvio que importa mucho su ecuación personal... Elegido por la nación, él es la fuente y el detentador de todo poder...".<sup>7</sup> "Mi papel consiste ante todo a trazar orientaciones, precisar metas y fijar líneas de acción al organismo de previsión, preparación y ejecución que constituye el Gobierno... A mí me compete, pues, determinar las condiciones en que cumplo con mis obligaciones, sin que, en modo alguno, me aparte de los textos constitucionales."<sup>8</sup>

Claro es que semejante preeminencia va a repercutir en el desarrollo de la función legislativa, no sólo en las relaciones Gobierno-Parlamento, sino también en las propias atribuciones de éste, como lo veremos más adelante.

### 1. ELECCIÓN DEL PRESIDENTE

En este dominio, se instituyó en dos etapas la elección por sufragio universal directo.

1. En su redacción de 1958, el artículo 6 de la Constitución establecía una solución intermedia entre el sistema de las dos Cartas anteriores (1875 y 1946), conforme al que el Presidente era elegido por el Congreso, esto es, la Asamblea Nacional y el Senado. Se trataba, pues, de una elección indirecta, en la que el cuerpo electoral no participaba sino a través de sus representantes, senadores y diputados. El artículo 6 de 1958 confiaba esta elección a un colegio electoral mucho más amplio que el Congreso: comprendía, además del mismo Congreso, los miembros de los Consejos Generales de la metrópoli y de las Asambleas de los Territorios de Ultramar, así como representantes elegidos por los municipios.

2. La reforma constitucional de 6 de noviembre de 1962 establece que el Presidente será elegido por sufragio universal directo, con mayoría absoluta en la primera vuelta y, a falta de ello, por la relativa en la segunda. El Presidente desempeñará sus funciones durante siete años y será reemplazado por el Presidente del Senado en caso de ausencia o de impedimento pasajero (artículos 6 y 7).

El modo de elección así adoptado es capital en sí, pues es un elemento formal básico del régimen presidencial. Aplicado al sistema francés, teóricamente parlamentario, va a reforzar más todavía la importancia del papel presidencial, al conferirle una investidura total y directamente popular, frente a un Parlamento reclutado según el mismo procedimiento. La elección indirecta, que no consagraba una votación nacional general, ponía al Presidente en un pie de desigualdad para con el Parlamento directamente elegido por la nación. Hoy en día, semejante diferencia ha desaparecido: el Presidente puede reclamarse de la investidura popular que le faltaba en el régimen anterior.

<sup>7</sup> Conferencia de Prensa de 31 de enero de 1964.

<sup>8</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, cit., I, p. 285.

## 2. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE

Convergen en él atribuciones fundamentales de un Presidente de régimen parlamentario —aun cuando no todas ellas competían al Presidente de la Constitución de 1946—, junto a las que hallamos prerrogativas, facultades y poderes que se desvían de la tradición establecida en Francia, y que confieren al Primer Magistrado un papel de primer plano que, en muchos aspectos, no deja de recordar el de un Presidente de régimen presidencial, —y ello más todavía si se contempla el ejercicio concreto de las funciones presidenciales.

### *I. Atribuciones clásicas*

Designa al Primer Ministro y recibe su dimisión, así como nombra y revoca a los demás miembros del Gobierno, a propuesta de aquél (artículo 8); preside el Consejo de Ministros (artículo 9), así como otros varios organismos; promulga las leyes (artículo 10); ejerce el derecho de disolución de la Asamblea Nacional, pero con modalidades tales que esta iniciativa debe clasificarse entre las atribuciones nuevas que vamos a examinar a continuación; nombra para los empleos civiles y militares (artículo 13) —cometido que incumbía, en la Constitución de 1946, no al jefe del Estado sino al del Gobierno—; lleva el título de jefe de los ejércitos (artículo 15); en fin, concede indultos (artículo 17).

### *II. Atribuciones nuevas*

Pueden agruparse bajo seis rubros:

A) El referéndum; B) la disolución de la Asamblea Nacional; C) los poderes excepcionales que le confiere el artículo 16; D) la política exterior; E) los poderes de acción propios, y; F) el control de la constitucionalidad.

#### *A) El referéndum*

A propuesta del Gobierno en periodo de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, el Presidente de la República “puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, a la aprobación de algún acuerdo de la Comunidad o tendiente a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pueda afectar el funcionamiento de las instituciones (artículo 11).

En primer lugar, notemos que si el referéndum puede intervenir con más frecuencia de lo previsto por la Constitución de 1946 —que únicamente lo autorizaba en materia estrictamente constitucional—, es porque representa un medio idóneo en manos del ejecutivo para prescindir del Parlamento y asegurar, mediante el voto popular directo, la aprobación de los proyectos de ley que las Cámaras quizá hubiesen rechazado (lo que implicaría entonces la dimisión del Gobierno) o, cuando menos, modificado.

En segundo lugar, vale la pena subrayar que, más allá de una estrategia de gobierno, el referéndum reunía todos los favores del general De Gaulle por ser un instrumento característico de *la democracia semidirecta* —la que permite limitar prodigiosamente el papel del Parlamento y, luego, acallar el juego de los partidos políticos, por los que el general profesaba un vivo desprecio—, *la única que implica un vínculo directo entre el jefe del Estado y el pueblo*. Pues, si De Gaulle recurrió con tanta frecuencia a su arma favorita, no fue tanto para menguar aun más el papel del Parlamento —de por sí ya muy limitado por la Constitución—, sino, más bien, para medir la temperatura de su popularidad, esto es la confianza de la nación en su propia persona y, luego, la adhesión a su política, más allá de las instituciones, así como el general lo expuso claramente: “Pero, es con el pueblo con quien quiero establecer vínculos, y no únicamente con los cuerpos intermedios...<sup>9</sup> Es preciso que exista y perdure entre él y yo un acuerdo fundamental. Ahora bien, las votaciones de conjunto [los *referenda*], mediante las que se contestan las preguntas que hago a la nación, ponen de manifiesto dicho acuerdo...”<sup>10</sup>

En once años, de septiembre de 1958 a abril de 1969, tuvieron lugar cinco *referenda*:

1. 28 de septiembre de 1958: proyecto de ley constitucional

— “sí” .....	79,25%
— “no” .....	20,64%

2. 8 de enero de 1961: proyecto de ley concerniente a la autodeterminación de Argelia y la organización de los poderes públicos en la misma

— “sí” .....	75,26%
— “no” .....	24,73%

3. 8 de abril de 1962: proyecto de ley relativo a la aprobación de los Acuerdos de Evian, de 19 de marzo de 1962, sobre adhesión de Argelia a la independencia

— “sí” .....	90,71%
— “no” .....	9,29%

4. 28 de octubre de 1962: proyecto de ley relativo a la elección por sufragio universal del Presidente de la República (esto es reformar el artículo 7 de la Constitución)

— “sí” .....	61,75%
— “no” .....	38,42%

<sup>9</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, cit., I, p. 301.

<sup>10</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, cit., I, pp. 284-85.

Citemos unos extractos de las alocuciones radiotelevisadas que el Presidente De Gaulle pronunció en vísperas de estos *referenda*, notando el énfasis gradual del monólogo:

— *Enero de 1961*: “Me vuelvo hacia ustedes, por encima de todos los intermediarios. En verdad —¿quién no lo sabe?—, el asunto se sitúa entre cada una de ustedes, entre cada uno de ustedes y yo mismo...”

— *Abril de 1962*: “Para el jefe del Estado, quien asume el interés superior de Francia, ...el testimonio de la confianza de ustedes consistirá en el número de las y de los que contestarán votando ‘sí’.”

— *Octubre de 1962*: [Recordemos un rasgo muy peculiar del general: hablaba de sí mismo a la tercera persona]: “Si la nación francesa, ante ella misma y ante el universo, llegare a negar a De Gaulle, o no le otorgare sino una confianza imprecisa y dudosa, su tarea histórica resultaría inmediatamente imposible y, consiguientemente, terminada.”

5. En fin, tuvo lugar el último *referéndum* de 27 de abril de 1969. Los dos proyectos de ley, relativos a la reforma regional y a la “renovación” del Senado, fueron rechazados por el 53,17% del cuerpo electoral. Aunque el margen de esta mayoría era reducido y que la Constitución no ligaba de manera alguna la suerte del Presidente al resultado de un referéndum, el general *De Gaulle* decidió dejar de ejercer sus funciones por no gozar de la franca adhesión de la nación —adhesión que él estimaba imprescindible para seguir asumiendo la conducción de los asuntos públicos. En efecto, en su alocución radiotelevisada de 25 de abril, advirtió: “La contestación de ustedes va a comprometer el destino de Francia; pues, si la mayor parte de la nación me desaprobare solemnemente en este dominio capital..., mi tarea actual de jefe del Estado resultaría evidentemente imposible y, en seguida, dejaría de ejercer mis funciones.” En la víspera del referéndum, volvió a afirmar: “De la contestación que dé al país, dependerá la continuación de mi mandato, o bien mi partida inmediata.”

#### B) *El derecho de disolución de la Asamblea Nacional*

Pieza fundamental del parlamentarismo, contrapeso a la responsabilidad política del Gobierno, el derecho de disolución es un arma eficaz en manos del jefe del Estado: “El Presidente de la República, previa consulta al Primer Ministro y a los Presidentes de las Asambleas, puede pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional. Las elecciones generales se celebrarán veinte días por lo menos y cuarenta días a lo sumo después de la disolución...” (artículo 12).

Veamos el mecanismo de la institución.

— En una primera etapa, actúa como medida de intimidación para con un Parlamento turbulento quien, para evitar la disolución, llegará de grado o por fuerza a contener su deseo de oposición a la política gubernamental;

— En una segunda etapa, interviene como medio supremo para resolver la crisis. En efecto, cuando el legislativo, al adoptar una moción de censura contra el Gobierno, obliga éste a dimitir, el Presidente de la República puede pronunciar la disolución, esto es confiar en última instancia a la nación, a los ciudadanos llamados a elegir a nuevos representantes, el cuidado de decidir *de plano* el conflicto legislativo-gobierno.

Pero, en la práctica, ¿qué ha pasado? ¿Tuvo aplicación la disolución durante los regímenes de la IIIª y de la IVª Repúblicas?

Cabe destacar que en Francia, conforme a una tradición casi secular, la disolución es considerada como una arma “anti-republicana” desde que el Presidente Mac-Mahon la aplicó por primera vez, durante su mandato (1873-1879).

Tendremos que esperar un poco más de tres cuartos de siglo, hasta 1955, para que Edgar Faure, Presidente del Consejo de Ministros de la IVª República, recurra, por segunda vez en la historia, a la disolución contra una Asamblea incapaz de adoptar una política coherente. Notemos, de paso, que la Constitución de 1946 confería el ejercicio del derecho de disolución al jefe del Gobierno y no al Presidente de la República.

Así, pues, durante las IIIª y IVª Repúblicas, esto es, durante un lapso de 85 años, la disolución tuvo tan sólo dos aplicaciones, o sea que intervino en promedio cada cuarenta y dos años y medio. Ante semejante situación, puede considerarse que el derecho de disolución tendía a caer en desuso, como el funcionamiento de las instituciones lo reflejaba.

¿Qué ocurrió con la Vª República, durante los septenios del Presidente Charles de Gaulle?

La situación revela ser muy diferente. En efecto, el jefe del Estado recurrió dos veces a la disolución en un periodo de seis años —lo que provoca un cambio radical en el promedio antes citado, siendo el intervalo, en este caso, de tres años.

1. *La primera disolución se produjo el 10 de octubre de 1962*, en las siguientes circunstancias. El Gobierno, encabezado por el Primer Ministro, Georges Pompidou, informó al Parlamento que, a propuesta del mismo Gobierno —según lo preve el artículo 11— (pero, en realidad, a iniciativa del general De Gaulle), el Presidente de la República iba a someter a referéndum un proyecto de ley relativo a la elección mediante sufragio universal del Primer Magistrado, esto es, en realidad, a reformar el artículo 7 de la Constitución. El Parlamento estimó que semejante procedimiento era una violación caracterizada al artículo 89 constitucional, el que puntualiza que toda reforma a la Constitución será votada *en primer lugar* por las dos Cámaras y, en segundo lugar, sometida a referéndum. En el citado caso, el ejecutivo prescindía de la votación de la Asamblea y del Senado al someter directamente el proyecto de reforma a la aprobación popular; y, para justificar semejante medida, el Gobierno invocaba el artículo 11 que faculta al Presidente de la República para recurrir al referéndum en lo concerniente a “todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes

públicos...". La argumentación gubernamental —sutil jurídicamente, pero muy discutible— no obtuvo el efecto esperado: la moción de censura presentada contra el Gobierno Pompidou fue votada por 280 diputados (siendo la mayoría absoluta de 241 votos) —lo que implicó la dimisión colectiva e inmediata del mismo. La reacción del general De Gaulle, irritado por la resistencia del Parlamento y deseoso de darle una lección, no se hizo esperar: como árbitro supremo a quien compete : "asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos..." (artículo 5), no resistió la tentación de "castigar" a esta indócil Asamblea —la que, por lo demás, con entero derecho había votado la censura—, al convertirla en víctima del debate, borrándola de la escena política. En efecto, el 6 de octubre, el jefe del Estado anunció su decisión de disolver la Asamblea, el 10 promulgó el decreto de disolución, convocó el cuerpo electoral a elecciones legislativas fijadas en los días 18 y 25 de noviembre y, en fin —ironía suprema—, mantuvo el Gobierno dimisionario en sus funciones, por supuesto a título interino.

2. *La segunda disolución intervino* en circunstancias más dramáticas, *el 30 de mayo de 1968*, a consecuencia del periodo muy agitado y turbado por el que Francia cruzó entonces, verdadero clima de revolución, y conocido como "Los sucesos de mayo" o "el mayo de 1968". Recordémoslo, empezó con una violenta agitación estudiantil en París, el 3 de mayo, que, rápidamente, se extendió a la provincia y culminó con "la toma del poder" por los estudiantes y los alumnos en las universidades, liceos y colegios. El sector privado no tardó en adherirse a este movimiento, que pronto ganó el sector nacionalizado y el público y desembocó, a los quince días, en una huelga general que no exceptuó esfera alguna de la actividad nacional:

— *Industrias privadas*: metalurgia, textil, transportes marítimos, industria alimenticia, cargadores, seguros, bancos, agricultura, comercio, industria química y petroquímica, minería, etc. . . .

— *Función pública* (correos, teléfonos, administraciones, etc.).

— *Empresas nacionalizadas*: Renault, Gas de Francia, Electricidad de Francia, servicios de limpieza, transportes aéreos y férreos (Air France, Air Inter, S.N.C.F.), Metro y transportes urbanos y, finalmente, Oficio de Raidodifusión y Televisión Francesa.

El 18 de mayo, según se ha estimado, entre 9 y 10 millones de trabajadores estaban en huelga; este gigantesco paro, verdadera oleada, paralizó totalmente la vida nacional. Además, manifestaciones, desfiles y tumultos sucedían a batallas campales, escaramuzas y combates entre la población y las fuerzas del orden, los C.R.S.<sup>11</sup> Esta violenta agitación social rayaba en un clima de franca revolución.

El 20 de mayo, los partidos de oposición exigieron la dimisión del Gobierno y la celebración de elecciones generales. El 24, el Presidente de Gaulle pronunció

<sup>11</sup> C.R.S.: Compañías Republicanas de Seguridad (*Compagnies Républicaines de Sécurité*), unidades de policía creadas en 1945, encargadas de mantener el orden.

una alocución radiotelevisada: anunció que se celebraría un referéndum, el 6 de junio, sobre la participación (del ciudadano en los asuntos públicos, al escalón regional), y subrayó que abandonaría sus funciones si el "no" llegase a ganar.

El 25, se abrieron las primeras negociaciones entre el Gobierno, los sindicatos y los patronos.

El 30, el Presidente de la República, en una segunda alocución radiodifusada a la nación anunció la disolución de la Asamblea Nacional, la anulación del referéndum antes mencionado e hizo un llamamiento a la "acción cívica" al denunciar una "tentativa totalitaria" en contra de las instituciones democráticas y de la legitimidad republicana.

Huelga preguntarse el por qué de esta serie de medidas. La paralización de la vida nacional y el desorden social amenazaban desembocar en el caos y la anarquía —puertas abiertas a todas las aventuras totalitarias. Ante todo, urgía parar esta peligrosa marcha hacia el abismo.

Por una parte, al darse cuenta que una ley sobre la participación no resolvería nada por el momento, el Presidente de la República abandonó su proyecto de referéndum. Por otra parte, frente a la oposición parlamentaria que exigía la partida del Primer Ministro, Pompidou, no vaciló el Jefe del Estado en escoger la disolución de la Asamblea, así como lo puso de manifiesto en su alocución del 30 de mayo: "...No sustituiré al Primer Ministro, cuyo valor y capacidad merecen el homenaje de todos... Hoy, pronuncio la disolución de la Asamblea Nacional..."

Entre su Primer Ministro y la Asamblea, la elección del general de Gaulle no sufrió la menor vacilación: por segunda vez en menos de seis años, recurrió a la disolución para resolver el conflicto surgido entre los dos protagonistas. Además, como lo subrayó unos días más tarde, en una entrevista radiotelevisada de 7 de junio, dicha Asamblea "desde el día de su elección, esto es desde marzo de 1967, tenía vocación a la disolución. En efecto, existía en su seno una llamada mayoría que, en realidad, no lo era, ya que su consistencia dependía del azar de las alianzas..."<sup>12</sup>

3. El ejercicio del derecho de disolución no se encuentra sujeto a ninguna condición específica, sino tan sólo:

a) A una simple limitación de tiempo: "No podrá procederse a una nueva disolución en el año que siga a las elecciones legislativas generales" (artículo 12, inciso 4); y

b) A una restricción que establece el artículo 16, inciso 5, en relación con el ejercicio de los poderes excepcionales, ya que durante este periodo, "la Asamblea no podrá ser disuelta".

<sup>12</sup> Hecho notable —que precisa subrayar—, en la actual Asamblea, surgida de las elecciones de los 16-26 de junio de 1968, el partido "gaullista", la Unión de Defensa de la República, U.D.R., detenta el predominio numérico: 294 de 487 diputados. Es la primera vez que semejante fenómeno se ha producido en la historia de las cinco Repúblicas francesas. Véase el cuadro "Composición de la Asamblea Nacional", p. 38.

En fin, señalemos que el decreto mediante el que el jefe de Estado pronuncia la disolución no lleva refrendo alguno, así como lo puntualiza el artículo 19. El ejercicio de la disolución figura, pues, entre las atribuciones y prerrogativas que hacen del Presidente de la República el jefe verdadero del ejecutivo.

*C. Los poderes excepcionales: el artículo 16*

Un papel importantísimo compete al Presidente “cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas que exijan las circunstancias, después de consultar con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional”; pero, para templar esta corriente algo dictatorial, se establecen unos frenos de principio: “Dichas medidas deberán inspirarse en la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, con la menor dilación posible, los medios propios para el cumplimiento de su misión. El Consejo Constitucional será consultado a este respecto. El Parlamento se reunirá de pleno derecho. La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales” (artículo 16).

1. En cuanto a la letra, lo que instaura el artículo 16 no puede confundirse con el estado de urgencia (cuya proclamación debe ser autorizada por una ley), ni con el estado de sitio en que los poderes civiles pasan en manos de la autoridad militar. En el caso contemplado, el Parlamento no interviene y el ejército no desempeña papel alguno: todo el sistema descansa en las decisiones que el Presidente de la República, *y él solamente*, juzgue oportuno tomar para hacer frente a la situación. Este artículo 16 es, pues, preocupante por las inmensas facultades que atribuye al jefe del Estado, mediante una fórmula imprecisa y vaga “tomar las medidas que exijan las circunstancias...”; lo que puede implicar tanto la suspensión de las garantías, la creación de jurisdicciones de excepción, como la censura de la prensa y la tipificación de nuevos delitos político-sociales, etcétera, en resumidas palabras, cualquier atentado contra la libertad individual y las garantías fundamentales.

2. *El artículo 16 se aplicó una vez*, a consecuencia de la guerra de Argelia, desde el 23 de abril al 30 de septiembre de 1961, o sea durante cinco meses y una semana.

El 22 de abril, estalló una insurrección militar en Argel: los jefes del ejército francés en Argelia, generales Zeller, Challe, Jouhaud y Salan, se atribuyeron el ejercicio del poder civil, marcando así su violenta oposición contra el acceso de Argelia a la independencia. El 23 de abril, en París, el Presidente de la República, en una alocución radiotelevisada, estigmatizó “el cuarterón de

generales retirados” que perturbaban el funcionamiento de los poderes públicos al negar el derecho de Argelia a la autodeterminación, y anunció que asumía los poderes excepcionales, en virtud del artículo 16.

Cabe señalar aquí que el estado de urgencia, proclamado el 22 de abril del mismo año, fue prorrogado una primera vez hasta el 15 de julio de 1962, y una segunda, hasta el 31 de mayo de 1963 —lo que da un total de veinticinco meses de aplicación.

3. ¿Cuáles fueron las razones que indujeron al Presidente de Gaulle para que semejante artículo figurase en la Constitución? —recordémoslo, elaborada bajo su dirección por un comité gubernamental que él mismo designó. Charles de Gaulle las expone claramente: “¿Cuál es, pues, la justificación del artículo 16 que pone a cargo del jefe del Estado el asumir la salvación de Francia en caso de catástrofe? Mi contestación es la siguiente: ante la inexistencia de semejante obligación, el Presidente Lebrun, en junio de 1940, en vez de trasladarse a Argelia con los poderes públicos, llamó al mariscal Pétain, abriendo así el camino hacia la capitulación; en cambio, el Presidente Coty, en mayo de 1958, evitó la guerra civil al actuar como si existiera ya el artículo 16, exigiendo al Parlamento que dejase de oponerse al regreso [al poder] del general de Gaulle...”<sup>13</sup>

Los mismos acontecimientos trágicos que Francia conoció en 1940, y luego en 1958, son los que justificaron para de Gaulle la existencia del artículo 16, y, conforme a su acertada visión, la rebeldía militar francesa en Argelia (1961) demostró lo oportuno de semejante disposición constitucional: en caso de catástrofe nacional, es imprescindible que el jefe del Estado tenga la prerrogativa de actuar para restablecer la situación. Pero, aquí es donde la “ecuación personal” de éste reviste toda su importancia; en efecto, si de Gaulle era esencialmente *autócrata* en su estilo de gobernar, en cambio, nunca tuvo ni temperamento ni alma de dictador: nunca ha demostrado la menor inclinación hacia la instauración de un régimen totalitario. Los hechos, la vida cotidiana durante once años (mayo de 1958 a abril de 1969) lo han comprobado indiscutiblemente, *siendo no la menor prueba de ello el retirarse de la vida pública al darse cuenta de que ya no gozaba de la confianza masiva de la nación.*

Charles de Gaulle era una personalidad fuera de lo común, un hombre de una envergadura excepcional, quien, como él mismo lo escribió, gobernó de acuerdo con el pensamiento de que “toda su vida se había hecho una idea determinada de Francia”.<sup>14</sup> Ante todo, el presidente de Gaulle fue un idealista cuya única pasión era Francia. Pero —y éste es el problema—, después de él, ¿qué caminos puede abrir el artículo 16 a cualquier aventurero ambicioso?

<sup>13</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, cit., I, p. 36.

<sup>14</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires de Guerre: l'appel (1940-1942)*, vol. I, Plon, París, 1954, p. 1.

#### D. *La política exterior*

“El Presidente de la República *negociará* y ratificará los tratados. Será informado de toda negociación tendiente a concertar un acuerdo internacional no sometido a ratificación” establece el artículo 52.

A diferencia del Presidente de 1946 quien intervenía pasivamente para firmar y ratificar los tratados y acuerdos, limitándose a informarse acerca de las negociaciones internacionales, el Presidente actual dirige de derecho y de hecho toda la actividad diplomática, sin que siquiera el menor de los tratados no sometido a ratificación pueda escapar de su conocimiento y, luego —o mejor dicho— de su aprobación.

Pero aún hay más como la realidad lo ha demostrado, el Presidente de Gaulle dio a estas disposiciones constitucionales una interpretación extensiva, al hacer de la política exterior parte integrante por excelencia de su “dominio reservado”.

#### E. *Poderes de acción propios*

En contraste con lo que establecía la Carta de 1946, el refrendo ministerial (contra parte de la irresponsabilidad política del Presidente parlamentario) no reviste obligatoriamente todos los actos del Presidente. Lógicamente, escapan al refrendo los actos enumerados por el artículo 19, es decir todos los actos mediante los que el Presidente ejerce las atribuciones y los poderes que hacen de él el jefe verdadero del ejecutivo:

- Nombramiento del Primer Ministro,
- Recurso al referéndum,
- Disolución de la Asamblea Nacional
- Ejercicio de los poderes excepcionales, e
- Iniciativa de someter al Consejo Constitucional la conformidad de los tratados y de las leyes con la Constitución.

#### F. *Papel del Presidente en materia de control de la constitucionalidad*

El artículo 5 puntualiza: “El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución...” De ahí el papel activo que va a desempeñar en materia de control de la constitucionalidad, que, prácticamente, no figuraba entre las reducidas atribuciones del jefe del Estado de la Carta de 1946.

1. Por una parte, el Presidente tiene la iniciativa de someter al Consejo Constitucional los acuerdos o tratados internacionales, con objeto de que éste averigüe si contienen o no cláusulas contrarias a la Constitución, de tal manera que la ratificación queda subordinada a una revisión constitucional.

2. Por otra parte —y este punto es muy importante—, el Presidente tiene la obligación de enviar al Consejo Constitucional, para que sean posibles su pro-

mulgación y aplicación, las leyes orgánicas, los reglamentos de las asambleas parlamentarias y, en su caso, las leyes ordinarias, a fin de que el citado organismo se pronuncie acerca de su conformidad con la Constitución (artículo 61). La Carta de 1946 también establecía un sistema de control de la constitucionalidad, pero mediante un procedimiento muy complicado que llegaba a privarlo de toda eficacia.

Pero, no nos equivoquemos. Como lo veremos más adelante, en realidad el ejercicio del control de la constitucionalidad es una arma más del ejecutivo contra el legislativo, pues tiende en primer lugar a encerrar las actividades del Parlamento en el dominio muy delimitado que el artículo 34 constitucional asigna a la ley y, consiguientemente, a ampliar la esfera del poder reglamentario, atributo clásico y muy importante del ejecutivo.

3. En fin, el proceso de revisión constitucional establece nuevas modalidades que subrayan la importancia efectiva del Presidente de la República, por el papel activo que desempeña también a este respecto. En efecto, el artículo 89 puntualiza: a propuesta del Primer Ministro, corresponde al Presidente la iniciativa de la revisión que comparte concurrentemente con los miembros del Parlamento; el proyecto o la proposición de reforma ha de votarse por las dos Asambleas en términos idénticos; la reforma será definitiva después de aprobada por referéndum.

Además, el Presidente puede no presentar a referéndum el proyecto de revisión, siempre que decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso (artículo 89). Nada parecido existía en las atribuciones del Presidente de 1946. Sólo la Asamblea Nacional podía renunciar al referéndum, cuando el proyecto, votado en segunda lectura, obtuviese una mayoría de dos tercios. Por otra parte, el papel del Presidente se reducía a la simple promulgación del proyecto de revisión, convertido en ley constitucional por la votación de la Asamblea, sin que él interviniera más en el desarrollo de este procedimiento.

Los seis puntos que acabamos de examinar ponen de relieve, tanto en el terreno nacional como en el internacional, el papel eminente del Presidente de la República, llamado ante todo a proceder como árbitro en el funcionamiento de los poderes públicos, según puntualiza la Constitución. Pero, conforme a la interpretación del Presidente de Gaulle, el jefe de Estado se ha convertido en impulsor, fiscalizador y director de toda la actividad política que encabeza y dirige, en gran parte, sin frenos ni trabas.

#### APÉNDICE: EL ESTATUTO PERSONAL DEL PRESIDENTE

La Constitución de 1958 no puntualiza los requisitos ni los impedimentos para la elección del Presidente. Tampoco menciona la posibilidad de reelección, ni la prohíbe, a diferencia de la Carta de 1946 que la limitaba a una sola vez.

Por otra parte, recordemos una pieza característica y constante del régimen parlamentario: el jefe del Estado (rey o presidente) es irresponsable políticamente e independiente frente al Parlamento y al Gobierno —lo que explica la práctica del refrendo ministerial y el hecho de que el Parlamento no pueda obligarle a dimitir, a diferencia del Gobierno. Pero, en el presente caso, los amplios poderes del Presidente no se ajustan al concepto de irresponsabilidad política, ya que, al ejercerse, muestran prerrogativas y rasgos específicos del ejecutivo de régimen presidencial.

## SECCIÓN II. EL GOBIERNO

Si la Constitución fija detalladamente en 15 artículos las prerrogativas y facultades del Presidente, en cambio dedica sólo 4 artículos al Gobierno, esto es, al conjunto de los ministros (o secretarios) encabezados por el Primer Ministro. Ello resulta muy significativo en sí, como lo vamos a ver.

1. En primer lugar, examinemos la letra del texto. El Gobierno “determina y conduce la política de la nación, dispone de la administración y de las fuerzas armadas y es responsable ante el Parlamento en las condiciones y con arreglo a los procedimientos señalados por los artículos 49 y 50” nos dice el artículo 20.

En principio, pues, el Primer Ministro dirige la acción del Gobierno, asegura la ejecución de las leyes y, conforme al artículo 13, ejerce el poder reglamentario y nombra para los cargos civiles y militares en las condiciones que este mismo precepto establece. Puede delegar algunos de sus poderes en los ministros y, *a título excepcional, pero muy excepcional*, le compete “suplir al Presidente de la República en la presidencia del Consejo de Ministros, *en virtud de delegación expresa y para un orden del día determinado*” puntualiza, con intención restrictiva, el artículo 21.

2. Ahora, preguntémosnos, ¿qué fue en la realidad el papel del Primer Ministro y del Gobierno durante los mandatos de Charles de Gaulle?

El Primer Ministro francés no tiene en común con su homólogo de Gran Bretaña más que una mera similitud de terminología. En efecto, si bien en Francia con la Constitución de 1946, el Primer Ministro era el titular del poder y lo ejercía verdadera y realmente, en cambio, con el estilo de gobernar del general de Gaulle, “...el Primer Ministro, escogido por el Presidente cuyo papel es capital, en los dominios importantes no podrá actuar más que conforme a las órdenes de éste...”<sup>15</sup> Y, es bien sabido que, para el general de Gaulle, todos los dominios de la actividad política eran importantes por definición.

Notemos, de paso, un rasgo muy sintomático: el Primer Ministro de 1946 era quien dirigía los debates en las sesiones del Consejo de Ministros, las que

<sup>15</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, cit., I, p. 13.

el jefe del Estado se limitaba a presidir. La política general se determinaba sin su participación activa, pues, el gobernar no entraba en sus funciones, según la lógica del sistema parlamentario.

En estas condiciones, el Gobierno no puede ser más que un grupo de trabajo, destinado a ejecutar las decisiones del Presidente, como el mismo de Gaulle lo ha precisado: "Ciertamente, existe un Gobierno... Pero, todo el mundo sabe que actúa conforme a mis decisiones y con mi confianza."<sup>16</sup> Así es como, pese a la letra de los textos que fijan las funciones del Gobierno, según la práctica establecida por el Presidente de Gaulle, su influencia personal, su autoridad, sus opiniones y decisiones eran determinantes: él era quien, en realidad, "determinaba la política de la nación" y no el Primer Ministro —siendo éste y sus colaboradores simples ejecutantes.

A este respecto, una anécdota auténtica refleja fielmente la situación:

"París, 1962. El Presidente de Gaulle y su Primer Ministro, Michel Debré, están examinando la posibilidad de celebrar elecciones legislativas anticipadas. Después de exponer larga y ampliamente su punto de vista y sus razones, Debré lanza, corto de argumentos: "¡Mi general, le sugiero que disuelva la Asamblea Nacional!" —Y de Gaulle de replicar: "¡Vamos, vamos, Debré! A usted no le compete sugerirme nada. En materia de disolución, la Constitución prevé tan sólo que debo consultar a usted." ¡Qué manera más elocuente de recordar al Primer Ministro el carácter secundario de sus funciones y, en particular, el papel mudo que le incumbe en el ejercicio del derecho de disolución.

Semejante rasgo, es decir el determinar y dirigir la política de la nación —rasgo típico del presidencialismo—, transforma el régimen mixto que instituye la Constitución en un sistema de tendencia presidencial en su realidad profunda. Pero, como lo subrayaremos más adelante, en el caso de Francia, el funcionamiento concreto de las instituciones depende directamente de la personalidad del Presidente, más allá de la letra de los textos.

Por su lado, el actual Presidente, Georges Pompidou, —Primer Ministro del general de Gaulle de abril de 1962 a julio de 1968— deseoso de afirmar su propia personalidad, no vaciló en subrayar que su "legitimidad descansaba en la libre elección del pueblo francés". El estilo pompidoliano, que no tiene la énfasis a veces dramática del de su ilustre predecesor, inclina sin embargo, de manera marcada a seguir asumiendo el papel de primer rango en el ejecutivo bicéfalo de la Va República.

### SECCIÓN III. EL PARLAMENTO

Bicameral, el Parlamento consta de la Asamblea Nacional, elegida por sufragio universal directo, y del Senado, designado por sufragio indirecto.

<sup>16</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, cit., I, p. 284.

El cuadro de este artículo no nos permite un examen completo de la institución; nos limitaremos, pues, a tres advertencias.

1. En primer lugar, la reglamentación de la actividad del Parlamento se sitúa bajo el signo de una *racionalización* muy acentuada. En los años de 1930, el decano Boris Mirkine-Guétzévitch fue quien designó con el término “racionalización del poder” la tendencia general del derecho constitucional contemporáneo a someter a una estricta reglamentación las relaciones Parlamento-Gobierno, tendencia a dotar la actividad legislativa de técnicas precisas y engranajes minuciosos que aseguran la estabilidad del ejecutivo e, indirectamente, su predominio. A este respecto, la Constitución de 1958 es un caso tipo, una verdadera obra maestra, como lo veremos más adelante.

2. En segundo lugar, veamos el régimen de las sesiones:

a) *Ordinarias*. El Parlamento celebra dos sesiones ordinarias al año, de una duración total de cinco meses y tres semanas, la primera empezando el día 2 de octubre, con una duración de ochenta días (o sea dos meses y tres semanas) la segunda, el día 2 de abril, la que no puede exceder de tres meses, nos dice el artículo 28. El texto actual de este artículo (reformado el 30 de diciembre de 1963) no aporta innovación alguna con relación a su redacción anterior: tan sólo se limita a modificar las fechas, sin reducir o aumentar el tiempo de duración de las sesiones.

b) *Extraordinarias*. La convocación a sesiones extraordinarias obedece a la regla clásica; paro —y he ahí, entre muchas otras, una clara manifestación de la “racionalización”—, el artículo 29 fija en doce días su duración, sin que este plazo pueda ser prorrogado.

3. En fin, unas palabras sobre el Senado. Con la Constitución de 1958, la segunda Cámara deja de ser confinada al papel de telón de fondo. La tendencia al monocameralismo —netamente marcada en la Carta de 1946, por la importancia atribuida a la Asamblea Nacional, órgano predominante del sistema— desaparece. Históricamente, el monocameralismo se encuentra sostenido por la izquierda, en tanto que la derecha suele inclinarse hacia el bicameralismo, porque la segunda Cámara (*la Chambre Haute*) refuerza la representación de los elementos conservadores y, consiguientemente, debilita o mengua la de los populares.

## SEGUNDA PARTE

### LAS RELACIONES PARLAMENTO - GOBIERNO

En el terreno de las relaciones Parlamento-Gobierno es donde se revela la parte esencialmente innovadora y, si se quiere, *revolucionaria* de la Constitución de 1958, por la solución muy *sui générís* que proporciona al delicado problema de

las relaciones ejecutivo-legislativo —punto clave del sistema parlamentario, clásica e idealmente basado en el equilibrio de los medios de acción recíproca. Si el sistema de la IV<sup>a</sup> República podía contemplarse como una transacción entre el régimen parlamentario y el convencional, la Constitución de 1958 —debido a la estructura, a la distribución de los poderes y al funcionamiento de las instituciones— tiende a invertir la situación, al atribuir al poder ejecutivo el papel eminente.

El dominio de las relaciones Gobierno-Parlamento constituye la piedra angular del régimen *in concreto*. Con objeto de lograr una exposición que refleje fielmente la realidad del sistema, nos limitaremos a examinar los procedimientos y modalidades instituidos por la Constitución para asegurar, en este dominio, el predominio del Gobierno sobre el Parlamento.

Son cinco, a saber:

1. El referéndum
2. El dominio restrictivo asignado a la ley, técnica reforzada y completada por
3. El control de la constitucionalidad,
4. La delegación institucional del poder legislativo al ejecutivo, y
5. La responsabilidad política: mecanismo de la cuestión de confianza y de la moción de censura.

## SECCIÓN I. EL REFERÉNDUM

Hemos tratado dicho punto en la primera parte de este estudio.

## SECCIÓN II. EL DOMINIO RESTRICTIVO ASIGNADO A LA LEY: EL ARTÍCULO 34

El artículo 34 aporta una innovación revolucionaria en el derecho público francés: fija una *enumeración estricta y limitativa* de las materias que integran el dominio reservado a la ley, es decir en las que el Parlamento podrá legislar, con prohibición de salir de la esfera asignada.

¿Cuál es, pues, este dominio reservado? Citemos el artículo 34:

“La ley es votada por el Parlamento.

La ley fija las reglas concernientes:

- a los derechos civiles y a las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; a las obligaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en sus personas y en sus bienes;
- a la nacionalidad, estado y capacidad de las personas, a los regímenes matrimoniales, a las sucesiones y donaciones;
- a la determinación de los crímenes y delitos, así como de las penas aplicables; al procedimiento penal; a la amnistía; a la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y al estatuto de los magistrados;

- a la base, la tasa y las modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase; al régimen de misión de moneda.

La ley fija asimismo las reglas referentes a lo siguiente:

- el régimen electoral de las asambleas parlamentarias y de las asambleas locales;
- la creación de categorías de establecimientos públicos;
- las garantías fundamentales concedidas a los funcionarios civiles y militares del Estado;
- las nacionalizaciones de empresas y las transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado.

La ley determina los principios fundamentales:

- de la organización general de la Defensa Nacional;
- de la libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y recursos;
- de la enseñanza;
- del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y mercantiles;
- del derecho del trabajo, del derecho sindical y del seguro social.

Las leyes financieras determinan los recursos y las cargas del Estado, en las condiciones y con las reservas estipuladas por una ley orgánica.

Leyes de programa determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado.

Las disposiciones del presente artículo podrán ser precisadas y completadas por una ley orgánica”.

Dos advertencias:

1. Por una parte, con estas restricciones puestas a la actividad del legislador, la esfera del poder reglamentario resulta *sumamente* ampliada. Unos de los principios fundamentales del derecho público francés, conforme al que el legislador es competente para dictar reglas en todos los dominios, deja de existir con el artículo 34. En efecto, el principio se convierte en excepción y la excepción en principio: hoy en día el dominio eminente pertenece al reglamento, mientras a la ley se le asignan terrenos muy determinados y limitados.

2. Por otra parte, recordémoslo, el poder reglamentario es una arma muy eficaz en manos del ejecutivo, puesto que puede paralizar la ley. En efecto, dicho poder interviene para fijar los detalles de aplicación de la ley. Casi siempre —es decir en un 99,9%—, las leyes estipulan que un reglamento fijará las modalidades de su aplicación. De no dictarse el reglamento correspondiente, la ley no puede aplicarse, a pesar de ser ya promulgada. Así es como, en caso de un texto propuesto por el Parlamento y ya votado, pero que no agrada del todo al Gobierno, *el ejecutivo puede retrasar y hasta impedir la aplicación de dicha ley, tan sólo con no dictar el reglamento correspondiente.*

## SECCIÓN III. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Hemos señalado ya que el Presidente de la República tiene la facultad (la que comparte con el Primer Ministro y los Presidentes de las dos Asambleas) de someter, antes de su promulgación, las leyes ordinarias al examen del Consejo Constitucional.

Semejante control es excelente en sí. Ahora, vemos en qué consiste la realidad.

1. En primer lugar, ¿qué categoría de organismo es el Consejo Constitucional: verdadera jurisdicción u órgano político?

El modo de designación de sus miembros nos informa inmediatamente. El artículo 56 puntualiza que consta de nueve miembros, de los que tres son nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado; duran en sus funciones nueve años.

Semejante sistema de reclutamiento se sitúa en la esfera política: no se trata de un cuerpo jurisdiccional, de miembros inamovibles, *sino de un órgano político* cuya existencia depende de las designaciones hechas por los poderes ejecutivo y legislativo —*el judicial no teniendo nada que ver en el asunto*.

2. En estas condiciones, y visto la supremacía de derecho y de hecho que caracteriza el ejecutivo en Francia, ¿puede ser el papel del Consejo Constitucional verdaderamente eficaz en materia de control de la constitucionalidad? *La contestación es no*. Porque, el ejecutivo va a utilizar este control como un medio más de acción contra el legislador, *al valerse de la estricta delimitación del dominio reservado a la ley*. Tomemos un ejemplo; el esquema es sencillo: Unos diputados presentaron una proposición que, mediante votación del Parlamento, se ha convertido en ley. Ahora bien, ciertos aspectos del texto no encuentran la aprobación del ejecutivo. ¿Qué va a pasar? El ejecutivo va a someter la ley al Consejo Constitucional, promoviendo las presiones necesarias para que dicho órgano declare que el legislador ha salido de la esfera reservada a la ley y que, por tanto, el texto resulta *inconstitucional*; luego, conforme al artículo 62, “no puede ser promulgado ni aplicado”.

El procedimiento es sencillo y eficaz, como la realidad lo ha comprobado varias veces.

## SECCIÓN IV. DELEGACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO AL EJECUTIVO: LAS ORDENANZAS

La Constitución de 1958 asienta un principio diametralmente opuesto al que figuraba en la Carta de 1946, al autorizar la delegación al ejecutivo del poder de legislar. El artículo 38 reza así: “El Gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento a fin de dictar, mediante ordenanzas, medidas que normalmente son del dominio de la ley” con intervención del Consejo de Estado y obligación, so pena de caducidad de las mismas, de que se presente el proyecto de ley de ratificación dentro de un plazo determinado. El mecanismo así establecido presenta modalidades y procedimientos sus-

ceptibles de frenar posibles abusos del ejecutivo y de permitir cierta fiscalización del legislador.

Precisémolos, aun cuando la práctica de la delegación del poder legislativo suponga una desviación caracterizada al principio de separación de los poderes, no significa ninguna innovación en la vida política francesa: la III<sup>a</sup> República tenía sus “decretos-leyes”, lo mismo que la IV<sup>a</sup> sus “leyes-cuadro” y su “extensión del poder reglamentario”. Pues, si bien el artículo 13 de la Carta de 1946 prohibía expresa y terminantemente toda delegación del poder legislativo, en cambio la práctica de los “decretos-leyes” no tardó en reaparecer bajo una denominación diferente.

En resumidas palabras, tanto los “decretos-leyes” de la III<sup>a</sup> República y las “leyes-cuadro” de la IV<sup>a</sup>, como las “ordenanzas” de la V<sup>a</sup> muestran como la realidad política subraya de por sí la necesidad de recurrir al ejecutivo-legislador en ciertas circunstancias. De ahí que se puede considerar el artículo 38 como realista y consecuente dentro de la lógica de la Constitución —predominio del ejecutivo—, ya que sus autores fijaron clara y directamente las modalidades de esta delegación, en vez de abandonarlas al azar de la elaboración empírica que, bajo el apremio de los acontecimientos, ofrece menos garantías (siempre en la inteligencia de que, entre dos males, precisa escogerse el menor).

He aquí los principales casos de aplicación del artículo 38.

1. Se aplicó durante *un primer periodo de siete meses*, entre el referéndum constitucional de 28 de septiembre de 1958 y fines del mes de abril de 1959. En efecto, conforme al artículo 28, la segunda sesión anual del Parlamento no se celebraría sino hasta el último martes de abril;<sup>17</sup> sin embargo, era preciso dictar las leyes orgánicas previstas por la Constitución (por ejemplo, modalidades de las elecciones presidenciales, organización interna de las dos Cámaras, organización y funcionamiento del Consejo Constitucional, estatuto de los magistrados, composición del Consejo Superior de la Magistratura, composición de la Alta Corte de Justicia, composición y funcionamiento del Consejo Económico y Social, etc. . .). A consecuencia del receso de la Asamblea Nacional, el Gobierno legisló, pues, en estos importantes dominios, así como en el sector económico y social.

2. El segundo periodo de aplicación duró *un año*, de febrero de 1960 a febrero de 1961. A consecuencia del incidente llamado “las barricadas de Argel”, el Gobierno obtuvo del Parlamento la autorización para legislar mediante ordenanzas durante un año, con miras a asegurar la ejecución de su programa.

3. El tercer periodo coincidió con la proclamación y aplicación del estado de urgencia, de abril de 1961 a mayo de 1963.

4. En fin, *en el verano de 1967*, durante tres meses, de principios de julio a principios de octubre, esto es en el periodo de receso del Parlamento, el Gobierno

<sup>17</sup> El artículo 28, modificado el 30 de diciembre de 1963, fija ahora la apertura de la segunda sesión anual en el primer jueves de abril.

dictó mediante ordenanzas una larga serie de disposiciones, menores e importantes, concernientes tanto a la reorganización del Seguro Social, a la participación de los trabajadores y al régimen del empleo, como a la política agrícola y comercial.

#### SECCIÓN V. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA: CUESTIÓN DE CONFIANZA Y MOCIÓN DE CENSURA

Notemos que la responsabilidad política del Gobierno se plantea exclusivamente ante la Asamblea Nacional; el Senado no interviene en el mecanismo de la cuestión de confianza ni en la votación de la moción de censura.

Al plantear la responsabilidad política del gobierno, la Asamblea concreta su derecho a obligarlo a dimitir, expresando así su desacuerdo con la política gubernamental. Aquí radica la pieza fundamental del parlamentarismo: "El Gobierno es responsable ante el Parlamento, según las condiciones y con arreglo a los procedimientos establecidos por los artículos 49 y 50" (artículo 20).

Son dos los medios para plantear la responsabilidad política:

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>La cuestión de confianzas, promovida por el propio Gobierno</i>, al pedir la aprobación de su programa o, eventualmente, de una declaración de política general;</li> <li>2. <i>La moción de censura, promovida por los diputados</i>, generalmente con motivo de la votación de un texto o de una orientación de la política gubernamental.</li> </ol> | <p>Cuestión de confianza y moción de censura terminan siempre mediante una votación que, de resultar adversa al Gobierno, implica la dimisión colectiva e inmediata del mismo.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Notemos:

- Por una parte, que las modalidades de estos mecanismos difieren mucho en los textos de 1875, 1946 y 1958; y que,
- por otra parte, si bien las piezas fundamentales del parlamentarismo se encuentran reunidas en ellos, el juego de la acción recíproca (Parlamento vs. Gobierno y Gobierno vs. Parlamento) presenta un desequilibrio evidente a favor del Gobierno cuyos poderes reforzados exceden del papel que el parlamentarismo clásico le asigna.

#### 1. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

El mecanismo de la cuestión de confianza presenta modalidades muy interesantes, ya que, dado el caso, puede desembocar en *la adopción, fuera de toda votación, de un proyecto gubernamental*.

1. *La cuestión de confianza.* El papel atribuido a la Asamblea Nacional —ahora despojada de la soberanía que le confería la Carta de 1946—, se inspira en el concepto de colaboración, a veces forzada, con el Gobierno. La idea de los redactores de la Constitución era de impedir al Parlamento paralizar la acción gubernamental, pero, al mismo tiempo, de permitirle asumir sus funciones clásicas: votar la ley y controlar al Gobierno —sin que éste fuese permanentemente expuesto a la censura de una Asamblea irascible, y, luego incapaz de aplicar su programa político.

El artículo 49 puntualiza: “El Primer Ministro pone en juego la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea, al pedir la aprobación de su programa o, eventualmente, de una declaración de política general”; si la Asamblea se niega a aprobar el uno o la otra, “el Primer Ministro presentará la dimisión de su Gobierno al Presidente de la República” (artículo 50).

2. *La adopción sin votación.* El mismo artículo 49, en su inciso 3, establece una modalidad de *presunción de confianza* —podríamos designar así el fenómeno—, presunción de confianza de la Asamblea para con el Gobierno, “. . . cuando el Primer Ministro solicita la votación de un texto”. En efecto, “El texto se considerará adoptado, excepto si una moción de censura presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, se vote conforme a las condiciones establecidas”.

Así es como esta modalidad desemboca en la adopción de un proyecto de ley, *sin votación alguna*: en este caso, el silencio de la Asamblea está asimilado a una aprobación. La opinión, explícitamente expresada por el Parlamento, a través de una votación, ya no es necesaria: la condición suficiente radica en la ausencia de toda moción de censura. Precisa subrayar esta nueva técnica en el diálogo Parlamento-Gobierno, que casi podría merecer la denominación de “votación automática”.

## 2. LA MOTIÓN DE CENSURA

### 1. *Ejercicio de la moción*

Desconocida por la Constitución de 1875 —en la que pertenecía tan sólo al Gobierno plantear su responsabilidad política—, la moción de censura es el medio por el cual la Asamblea pone en juego la responsabilidad del Gobierno. En resumidas palabras, es una cuestión de confianza suscitada al Gobierno por uno o varios diputados.

La carta de 1958 regula minuciosamente la moción de censura (artículo 49), con miras a evitar el uso y el abuso a que dio lugar con la Asamblea de 1946, quien la utilizaba, con una sorprendente frecuencia, como medio radical para deshacerse de los Gobiernos cuyas intenciones se apartaban de las suyas propias.

Cuatro condiciones rigen el ejercicio de la moción, conforme al artículo 49:

- a) Debe ser firmada por la décima parte, cuando menos, de los miembros de la Asamblea;

- b) No puede ser votada sino hasta cuarenta y ocho horas después de su presentación;
- c) Debe ser aceptada, es decir votada, por mayoría de los miembros que compongan la Asamblea;
- d) En fin, si es rechazada, el artículo 49 prohíbe que una nueva moción se proponga durante el mismo periodo de sesión.

Notemos que con la Constitución de 1958, la moción se disciplina hasta convertirse en un instrumento de acción muy moderada del legislativo sobre el ejecutivo. Deja de ser la arma que la Asamblea de 1946 utilizaba como amenaza perpetúa contra los Gobiernos, que, faltos de cohesión y de una mayoría estable entre los diputados, habían de dimitir fatalmente en este combate desigual.

En cambio, ahora, la nueva estructura de los poderes públicos invierte la situación, al afianzar al ejecutivo, al ampararlo frente a la acción desenfrenada del legislativo, y al suministrarle los medios adecuados para intervenir, proponer, orientar y, en muchos casos, encauzar directamente la actividad del Parlamento.

¿Qué ha ocurrido en la práctica? ¿Tienden las limitaciones puestas a la presentación de la moción a hacerla desaparecer? La contestación requiere ser matizada, pues, junto con la reglamentación restrictiva de la moción, interviene un factor determinante para el rechazo o el éxito de ésta: la existencia de un partido mayoritario en la Asamblea.

## II. *Moción de censura y "parlamentarismo mayoritario"*

Muchas mociones fueron presentadas, pero tan sólo una, votada en los términos que fija el artículo 49, resultó efectiva: hemos visto ya que se trata de la moción de 5 de octubre de 1962 contra el Gobierno Pompidou<sup>18</sup> —votación que, indirectamente, debía provocar la disolución de la Asamblea.

Indicaremos las diecisiete principales mociones presentadas entre 1959 y 1968 que, por no reunir la mayoría absoluta exigida, no llegaron a surtir efecto, esto es a provocar la dimisión del Gobierno.

<i>Fechas</i>	<i>Mociones</i>	<i>Votos obtenidos</i> (mayoría abs.: 241)
1959 : <i>octubre</i>	contra el proyecto de ley financiera para 1960	109
1960 : <i>5 de mayo</i>	contra la negativa del Presidente de la República de convocar la Asamblea a sesión extraordinaria	122

<sup>18</sup> Véase p. 12.

<i>Fechas</i>	<i>Mociones</i>	<i>Votos obtenidos (mayoría abs.: 242)</i>
24 de octubre	contra un proyecto de ley relativo a	207
22 de noviembre	la defensa nacional: la fuerza de	214
6 de diciembre	disuasión ( <i>force de frappe</i> )	215
1961:	contra el Gobierno Debré (moción	199
15 de diciembre	socialista)	
1962:	contra la política argelina del Gobier-	113
5 de junio	no Pompidou (moción presentada por el grupo "Unidad de la Repú- blica")	
16 de julio	contra la votación de los créditos ne- cesarios para la central atómica de Pierrelatte	206
1964:	contra la política agrícola del Go-	(mayoría abs.: 242)
28 de octubre	bierno Pompidou	209
1966:	contra la política agrícola del Go-	137
1ro. de abril	bierno Pompidou	
1967:	contra la decisión gubernamental de	(mayoría abs.: 244)
abril	que Francia dejara de adherirse a la O.T.A.N.	136
abril	contra los poderes especiales, es decir la delegación al Gobierno del poder de legislar mediante ordenanzas	236
mayo	contra los poderes especiales	237
mayo	contra los poderes especiales	237
octubre	contra los poderes especiales	207
1968:	contra la política gubernamental rela-	236
abril	tiva a la información	
22 de mayo	contra la votación de una ley de am- nistia (a consecuencia de la "crisis de la Universidad")	233

Precisa subrayar que la composición de la Asamblea, esto es la importancia numérica de los diferentes partidos políticos constituye el punto clave del éxito o del rechazo de la censura. En efecto, si el Gobierno puede apoyarse en una mayoría estable que respete la disciplina de votación, las mociones presentadas en contra del mismo serán rechazadas matemáticamente.

Cabe señalar aquí una modalidad muy importante del régimen parlamentario: *el parlamentarismo mayoritario*, según lo define el profesor Maurice Duverger: "El parlamentarismo mayoritario es un régimen parlamentario en el que

el Gobierno se apoya en una mayoría estable y homogénea, de manera tal que perdure en sus funciones durante todo el periodo de la legislatura y que gobierne eficazmente”,<sup>19</sup> o sea sin tropezar con la constante censura del Parlamento.

Semejante régimen funciona en Gran Bretaña donde empezó a elaborarse a principios del siglo XVIII: encontramos dos partidos únicamente, Conservadores y Laboristas, quienes, a su vez, se alternan en el poder, siendo el Primer Ministro el jefe del partido mayoritario; este sistema asegura la aplicación de la política gubernamental, respaldada por la confianza de dicho partido.

Desde hace varias décadas, esta forma de parlamentarismo se encuentra funcionando, con algunas variantes —pues, no se asienta forzosamente en un estricto bipartidismo—, en la República Federal de Alemania, en Suecia, Noruega y Dinamarca.

Apareció en Francia hace unos nueve años, a consecuencia de las elecciones legislativas de los 18-25 noviembre de 1962. Los partidos “gaullistas”, la Unión para la Nueva República (U.N.R.) y la Unión Democrática del Trabajo (U.D.T.), aliados con los Republicanos Independientes (R.I.), constituían entonces el grupo mayoritario en la Asamblea: U.N.R.— U.D.T.: 233, R.I.: 35, sea 268 diputados sobre un total de 482. Dicha alianza ha perdurado; más aun, ha venido reforzándose con las elecciones de 1967, hasta triunfar con las de 1968, como podrá observarse en el siguiente cuadro.

*Breves comentarios al cuadro de la página siguiente:*

1) El vocablo genérico “gaullistas” designa los diferentes partidos creados para sostener la política del general de Gaulle, a saber:

- a) La Unión para la Nueva República (U.N.R.), fundada el 28 de octubre de 1958;
- b) La Unión Democrática del Trabajo (U.D.T.), fundada por los “gaullistas” de izquierda, el 14 de abril de 1959;
- c) Estos partidos, U.N.R. y U.D.T., se fusionaron en noviembre de 1967, bajo la denominación de Unión de Demócratas para la Va República (U.D.Va);
- d) Finalmente, en junio de 1968, tomó el nombre de Unión de Defensa de la República (U.D.R.).

2) Dicha Asamblea correspondía a la IVa República. Señalamos el número de diputados “gaullistas” a título de referencia, para subrayar los aumentos sucesivos de este grupo (excepto en 1967) que culminó numéricamente en 1968 hasta representar las tres cuartas partes del efectivo parlamentario.

<sup>19</sup> Maurice Duverger, *Les institutions de Gaulle*, “Le Monde”, 22 de noviembre-13 de diciembre de 1969, París, pp. 1 y 9.

**COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL** (elecciones de 1956, 1958, 1962, 1967 y 1968)

<i>Elecciones legislativas</i>	<i>Total de diputados</i>	<i>Grupo "gaullista" <sup>1</sup></i>	<i>Grupo aliado</i>	<i>Total de la alianza</i>	<i>% (en relación con la composición total de la Asamblea)</i>	<i>Mayoría absoluta</i>
2 de enero de 1956 <sup>2</sup>	596	16	—	—	2,6	299
23-30 de noviembre de 1958 <sup>3</sup>	552	212	118 <sup>5</sup>	—	38,5	277
	480 <sup>4</sup>				44,2	241
18-25 de noviembre de 1962	482	233	R.I. <sup>5</sup>	268	55,6	242
5-12 de marzo de 1967	487	191 <sup>6</sup>	43	234	48	244
16-23 de junio de 1968 <sup>7</sup>	487	294	64	358	73,5	244

3) Esta Asamblea fue disuelta el 10 de octubre de 1962, lo que dio lugar a las elecciones anticipadas de los 18-25 de noviembre siguiente.

4) A consecuencia de la independencia de Argelia, una ordenanza de 3 de julio de 1962 puso fin al mandato de los diputados de Argelia (67) y del Sahara (5).

5) En 1958, sólo una fracción del partido "Independientes-Agricultores" (*Indépendants-Paysans*) votaba con los "gaullistas": la de los "Republicanos Independientes" (R.I.). Una alianza más amplia se estableció años más tarde y se confirmó definitivamente en 1962.

6) Los efectivos "gaullistas" acusan una disminución sensible (-42), y, pese a su alianza con los "Republicanos Independientes" (R.I.), no reúnen la mayoría absoluta, a falta de diez curules. Recordemos que esta Asamblea fue disuelta por el Presidente de la República, el 30 de mayo de 1968.

7) Por primera vez en la historia de Francia, un partido político altamente mayoritario ha entrado al Parlamento: el grupo U.D.R. consta de 294 diputados; el bloque U.D.R. y R.I. asciende a un total de 358 diputados, o sea prácticamente las tres cuartas partes del efectivo parlamentario.

Si bien ciertos críticos de prensa han atribuido este fenómeno a un "reflejo de miedo" del cuerpo electoral —que, al votar en masa para el partido "gaullista", reafirmó indirectamente su confianza en el Presidente de Gaulle en quien veía a la única persona capaz de salvar a Francia del caos—, no obsta ello a que se trate de un verdadero triunfo electoral, sea cual sea su causa profunda, pues los hechos son terminantemente elocuentes.

Siendo la duración de la legislatura de cinco años, esta Asamblea permanecerá en funciones hasta 1973.

### III. *Parlamentarismo mayoritario (Va República) y régimen de asamblea (IVa República)*

El partido mayoritario, cuyos *leaders* forman parte del Gobierno, sostiene, pues, fielmente a éste en la votación de confianza y, eficazmente, contra las mociones de censura, asegurándole así un periodo en el poder igual a la duración de la legislatura.

#### A. *La Va República*

Esta situación, la refleja elocuentemente el número reducido de Primeros Ministros que tuvo la Va República durante los diez años de mandatos del Presidente de Gaulle: tres<sup>20</sup> contra veinte que conoció la IVa República en un lapso de tiempo sensiblemente igual:

<sup>20</sup> Precisa destacar que estas sustituciones del Primer Ministro no intervinieron a consecuencia de la votación de una moción de censura, sino que se debieron a la propia voluntad del Presidente de Gaaulle, como vamos a ver.

1. *Michel Debré*: tres años y tres meses (8 de enero de 1959 a 14 de abril de 1962).

El jefe del Estado puso fin a sus funciones, pese a que ninguna moción de censura había sido votada —lo que parece ir en contra del artículo 8 de la Constitución. En efecto, dicho artículo establece que el Presidente de la República pondrá fin a las funciones del Primer Ministro mediante la presentación por éste de la dimisión del Gobierno; en cambio, no contempla eventualidad alguna que justifique la partida del Primer Ministro a iniciativa del Presidente —rasgo clásico del presidencialismo. He aquí un ejemplo más de la facultad de interpretar la Constitución, que se atribuía a menudo el Presidente Charles de Gaulle.

2. *Georges Pompidou*: seis años y tres meses (14 de abril de 1962 a 21 de julio de 1968).

- a) 14 de abril de 1962 a 5 de octubre del mismo año. El Primer Ministro presentó su dimisión (y la de su Gobierno) al Jefe del Estado, a consecuencia de la censura que la Asamblea acababa de votar; pero, ya lo vimos, el Presidente disolvió la Cámara y mantuvo a Pompidou en sus funciones a título interino;
- b) Después de las elecciones de noviembre de 1962, el Presidente volvió a designar a Pompidou para ocupar el cargo de Primer Ministro que éste siguió desempeñando hasta el 21 de julio de 1968, fecha en la que el jefe del Estado puso fin a sus funciones, mediante el mismo procedimiento a que había recurrido ya en el caso de Debré.

3. *Maurice Couve de Murville*: once meses (21 de julio de 1968 a 20 de junio de 1969).

Las elecciones presidenciales de los 1.º-15 de junio de 1969 (celebradas a consecuencia del retiro del Presidente de Gaulle, el 28 de abril anterior) llevaron a la presidencia al ex-Primer Ministro, Georges Pompidou, quien recibió la dimisión del Gobierno encabezado por Couve de Murville, y designó a Jacques Chaban-Delmas para ocupar el cargo de Primer Ministro —cargo que éste sigue ejerciendo hasta la fecha.

## B. La IVª República

Con la IVª República (enero de 1947 a mayo de 1958), el panorama resulta ser muy diferente.

Durante los ciento treinta y siete meses de vida de este régimen, veinte Consejos de Ministros —la Constitución de 1946 designaba así al conjunto de los ministros encabezados por el Presidente del Consejo—,<sup>21</sup> se sucedieron en el

<sup>21</sup> Conforme a la citada Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros era el verdadero jefe del ejecutivo; el Presidente de la República se limitaba a “presidir” la conducción de los asuntos públicos.

poder, cada vez a consecuencia de una moción de censura votada contra la política gubernamental. Con el predominio de la Asamblea sobre los demás órganos de gobierno, se instauró natural y fatalmente un parlamentarismo con tendencias muy marcadas a transformarse en régimen de asamblea. Si bien se puede atribuir a cada Ministerio un promedio de seis meses y medio de vida, en cambio precisa subrayar que el 50% ejerció sus funciones por periodos menores de seis meses, siendo el más corto de dos días y el más largo de quince meses. En efecto:

a) *dos días:*

- Ministerio Schuman (5-7 de septiembre de 1948)
- Ministerio Queuille (2-4 de julio de 1950)

b) *catorce días:*

- Ministerio Pflimlin (14-28 de mayo de 1958)

c) *veintinueve días:*

- Ministerio André Marie

d) *treinta y tres días:*

- Ministerio Edgar Faure

e) *entre tres y cinco meses:*

- Ministerio Mayer ..... 3 meses
- Ministerio Bourges-Maunoury ..... 3 meses
- Ministerio Queuille ..... 4 meses
- Ministerio Ploven ..... 5 meses
- Ministerio Gayer ..... 5 meses

f) *entre siete y once meses:*

- Ministerio Pleven ..... 7 meses
- Ministerio Schuman ..... 8 meses
- Ministerio Bidault ..... 8 meses
- Ministerio Mendés-France ..... 8 meses
- Ministerio Pinay ..... 9 meses
- Ministerio Ramadier ..... 10 meses
- Ministerio Edgar Faure ..... 11 meses

g) *entre doce y quince meses:*

— Ministerio Laniel .....	12 meses
— Ministerio Queuille .....	12.5 meses
— Ministerio Mollet .....	15 meses

#### CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, formularemos tres advertencias.

1. En primer lugar, notemos que durante los mandatos del Presidente Ch. de Gaulle, la letra de la Constitución de 1958 y su aplicación práctica se sitúan en dos esferas distintas.

Según los mismos términos de la Carta, el régimen instituido presenta rasgos formales que caracterizan tanto al parlamentarismo (responsabilidad política del Gobierno ante la Asamblea Nacional), como al presidencialismo (elección del Presidente de la República mediante sufragio universal directo). Por otra parte, estos mismos textos que consagran esta fórmula híbrida, atribuyen al jefe del Estado un papel que, sin llegar a ser el de un Presidente de régimen presidencial, le confiere un poder verdadero para arbitrar la vida política e influir su orientación. En resumidas palabras, la letra de la Constitución es: régimen mixto, arbitraje y orientación del Presidente.

Pero, hemos visto que la realidad profunda del sistema, bajo el impulso rector de Charles de Gaulle, reflejó una tendencia afirmada hacia el presidencialismo. *La Constitución de 1958 fue hecha a medida del general de Gaulle, por él y para él:* basta con evocar su discurso de Bayeux, de 1946, en el que expuso claramente su concepto personal de la Constitución que mandó elaborar doce años más tarde. En efecto, si bien el jefe del Estado “asegura mediante su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos...” (artículo 5), en cambio no ha tardado en convertirse en “fuente y detentador de todo poder”<sup>7</sup> hasta llegar a ser “el elemento clave del régimen”.<sup>22</sup> Con Charles de Gaulle se ha consagrado, pues, el divorcio entre la teoría y la práctica, entre la fórmula y el fondo, entre la letra y el hecho.

Pero, por otra parte, más allá de las categorías clásicas de regímenes políticos consagrados por todos los manuales de derecho constitucional y tomando en cuenta la personalidad y las dimensiones del Presidente de Gaulle, quizá, más bien que como una tendencia al presidencialismo, su estilo de gobernar pueda calificarse como una inclinación marcada al autocratismo. Era un rasgo profundo de su personalidad; era la expresión de su manera de ser y no el desarrollo de un acercamiento a un sistema político determinado.

2. En segundo lugar —y dejando a un lado la etapa “gaulliana” que acabamos de examinar—, *precisa subrayar esta constante:* si bien la Constitución instituye

<sup>22</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir: l'effort* (1962...), vol. II, Plon, París, 1971, p. 32.

un régimen mixto parlamentario-presidencial, en cambio la orientación concreta de este régimen obedecerá *ante todo* a la “ecuación personal” del jefe del Estado. En efecto, de su personalidad e influencia, de su autoridad y ascendiente, de su prestigio popular y, en una palabra como en mil, del arte de saber imponer su predominio en la propia esfera del ejecutivo dependerá que el sistema incline hacia el régimen presidencial. En cambio, a falta de estos factores personales, es probable que la tendencia al parlamentarismo no tarde en afirmarse, según la lógica de la Constitución.

¿Qué pasará, qué está pasando con el Presidente George Pompidou? El haber desempeñado durante más de seis años las funciones de Primer Ministro en la órbita de De Gaulle da el testimonio de su hondo conocimiento de los asuntos públicos. Pero, indudablemente, el estilo es diferente: menos dramático y más pragmático que su ilustre predecesor, Pompidou desempeña las funciones presidenciales con una discreción y una prudencia que no dejan de despertar en Francia misma una real nostalgia para con el personaje ya entrado a la historia. El profesor Maurice Duverger —quien nunca ha figurado entre los “gaullistas” y ni siquiera entre los simpatizantes— expresa esta melancolía en un artículo titulado *“Dos años de gaullismo sin De Gaulle: los prosaicos...”* La distribución de los poderes entre el Parlamento, el Gobierno y el Presidente no ha cambiado mucho. El Presidente Pompidou no está interesado por los mismos asuntos que su predecesor y no los lleva de la misma manera. Pero sigue siendo el patrón del partido mayoritario y el jefe verdadero del Gobierno... El régimen semi-presidencial sigue funcionando.”

“Nada ha cambiado y, sin embargo, todo ha cambiado. El fondo permanece inmutable, pero el estilo es diferente, y ello va más allá de las apariencias. *A la poesía épica, sucede ahora el prosaismo.* De Gaulle supo dar aspectos grandiosos a una política relativamente común; rodeó el poder con una aureola de brillo, de ensueño y de majestad. Ello se emparentaba más con el teatro que con la realidad; pero, en política, la realidad depende en parte del teatro...”

“O, Sol, tú sin quien las cosas no serían sino lo que son: <sup>23</sup> he aquí, sin duda alguna, la mejor explicación del reinado de Charles de Gaulle. *El gaullismo sin De Gaulle es el mismo paisaje, pero gris, pardo, sin sol ni luz*, en el que las cosas no son más que lo que son... La magia del gran hombre ha dejado de transfigurarlas.”

“... Las naciones occidentales, igual que la U.R.S.S. y las democracias populares, cruzan actualmente por una fase de mediocridad política en la que el general De Gaulle resaltaba con brillo y fragor.” <sup>24</sup>

Indiscutiblemente, aunque el Presidente De Gaulle nunca dejó de afirmar que “estaba por encima de los grupos y partidos políticos”, él era la fuente del “gau-

<sup>23</sup> Edmond Rostand, *Chantecler*, París.

<sup>24</sup> Maurice Duverger, *Deux ans de gaullisme sans de Gaulle: les prosaïques*, “Le Monde”, No. 1181, 3-9 de junio de 1971, París, p. 8.

llismo" y el alma del sistema. Es por eso que es imposible suceder a Charles de Gaulle sin que se acuse duramente la diferencia de estatura y de densidad del personaje: después de él, y cuando menos por algún tiempo, a cualquier personalidad las funciones presidenciales le quedarán grandes en Francia.

3. En tercer lugar, si bien el factor "personalidad" del jefe del Estado es necesario para encauzar el sistema hacia el estilo presidencial, en cambio no es suficiente para asegurar la estabilidad del Gobierno frente al Parlamento. Como hemos señalado ya, otro elemento básico y determinante lo constituye la existencia en el Parlamento de un partido mayoritario que sostenga la política gubernamental.

Hemos visto que semejante partido existe en la Asamblea Nacional desde 1962 y que ha crecido numéricamente, con las elecciones de 1968, hasta llegar a representar el 75% de los efectivos parlamentarios. "... Existe ahora en el Palacio Bourbon una mayoría compacta y homogénea, decidida respaldar constantemente mediante su confianza y hacer eficaz mediante su obra legislativa una misma y única política, eliminando así toda posibilidad de crisis hasta el vencimiento de su mandato".<sup>25</sup>

Pero, precisamente, he aquí la interrogación básica, la cuestión candente: esta Asamblea deberá renovarse en 1973; ¿quién podría asegurar que el cuerpo electoral no variará en las preferencias que demostró en 1968 para el partido U.D.R.? Todo depende básicamente de la obra política que realice el Gobierno, apoyado por el partido mayoritario. Si los electores estiman que es satisfactoria, el U.D.R. verá su predominio confirmado en la Asamblea. En caso contrario, todo el sistema podría ser puesto en cuestión.

En efecto, si bien existe actualmente en Francia un partido mayoritario, en cambio dista mucho que se manifieste la menor tendencia al bipartidismo, como es el caso en Inglaterra donde Conservadores y Laboristas se alternan en el poder, asegurando así el juego del parlamentarismo mayoritario, garante de la estabilidad gubernamental. El caso de Francia es totalmente diferente: fuera del U.D.R., la Asamblea está fraccionada en una multitud de partidos (Comunista, Partido Socialista Unificado, Radical, Independiente, etc...), sin mucha cohesión ni consistencia, a los que repugna toda idea de alianza y, por lo mismo, incapaces de proporcionar una solución de continuidad —o siquiera de reemplazo— al problema clave de la estabilidad gubernamental.

Es, pues, con razón que los gobernantes franceses y los electos del U.D.R., al evocar las próximas elecciones legislativas de 1973, manifiestan cierta aprensión. Quizá ello explique la prudente línea política que el ejecutivo ha adoptado —actitud que estimamos contraproducente, ya que el cuerpo electoral espera de los dirigentes actuales una verdadera acción que tienda a solucionar los numerosos problemas nacionales que se plantean en los dominios social, universitario y eco-

<sup>25</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, cit. II, p. 103.

nómico. La reserva puede asimilarse rápidamente a la laxitud, factor a contrapelo en una batalla electoral.

Pero más allá del triunfo de un partido y de una ideología, *lo que, en realidad, se arriesgará en 1973 será la misma existencia del régimen*, tal como lo ideó, lo amoldó y lo animó Charles de Gaulle. Es de desear que la importancia de lo puesto en juego incite a los dirigentes franceses a abandonar una prudencia política muy cerca de la pasividad y a la que la opinión pública ya no está acostumbrada, que les estimule y les aliente para asegurar a las instituciones de la Vª República el funcionamiento que exige una democracia adaptada a la segunda mitad del siglo xx —como un último y supremo homenaje a la difícil e ingrata tarea de renovación que un gran hombre se afanó en emprender y dirigir, fiel a “la determinada idea que toda su vida se había hecho de Francia”.

Monique LIONS