

TESIS DOCTORAL

AÑO 2016

TÍTULO DE LA TESIS

EL RÉGIMEN POLÍTICO DE LA V REPÚBLICA FRANCESA

DISTINTAS FORMAS DE REPARTO DEL PODER:

TEXTO CONSTITUCIONAL, PRAXIS, COHABITACIÓN

AUTORA

ISABEL MARÍA CANTOS PADILLA

TITULACIÓN DEL AUTOR/A

Licenciada en Derecho por la UNED

PROGRAMA DE DOCTORADO

UNIÓN EUROPEA

DIRECTORA Dra. CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

TESIS DOCTORAL

AÑO 2016

TÍTULO DE LA TESIS

EL RÉGIMEN POLÍTICO DE LA V REPÚBLICA FRANCESA

DISTINTAS FORMAS DE REPARTO DEL PODER:

TEXTO CONSTITUCIONAL, PRAXIS, COHABITACIÓN

AUTORA

ISABEL MARÍA CANTOS PADILLA

TITULACIÓN DEL AUTOR/A

Licenciada en Derecho por la UNED

PROGRAMA DE DOCTORADO

UNIÓN EUROPEA

DIRECTORA Dra. CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

A mis hijas.

A Arturo Espejo Valero, sin cuyo apoyo y ayuda de todo tipo no se habría podido concluir esta tesis doctoral.

«El significado de una ley, constitucional o de otro tipo, no se juzga por lo que sus autores quisieron o creyeron hacer, sino por lo que efectivamente hicieron».

Carré de Malberg

«Todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él. Lo hace hasta que encuentra una limitación. Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la fuerza de las cosas, el poder detenga al poder»

Montesquieu

AGRADECIMIENTOS

Mientras viva estaré agradecida a mi tutora en esta tesis doctoral, la Dra. Carmen Fernández-Miranda Campoamor, por su extraordinario magisterio y *casi infinita* paciencia.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN GENERAL	15
CAPITULO I.- LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958	38
INTRODUCCIÓN	38
I.1. LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958	42
I.2. EL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1958 CONCIBE UN REGIMEN AUTÉNTICAMENTE PARLAMENTARIO. DURANTE LA DIARQUÍA LA COINCIDENCIA ENTRE PRAXIS Y CONSTITUCIÓN ES MÁS COMPLETA	45
I.2.1. EXPOSICIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1958	50
I.2.1.1. Definición de la función presidencial	52
I.2.1.2. Breve exposición sobre la exigencia de refrendo ministerial y la irresponsabilidad presidencial en la Constitución de 1958. Importancia de estos institutos al considerar el alcance de las funciones presidenciales	62
I.2.1.3 Comentario de las facultades presidenciales enunciadas en la Constitución de 1958	68
I.2.1.3.1 Facultades presidenciales autónomas	69
I.2.1.3.2. Facultades presidenciales exentas de refrendo en donde la autonomía presidencial se encuentra limitada	92
I.2.1.3.3. Funciones presidenciales refrendadas	113
I.2.1.3.3.1. Funciones ejercidas con el Poder Ejecutivo	116
I.2.1.3.3.2. Funciones presidenciales compartidas con el Poder Legislativo.	158
I.2.1.3.3.3. Funciones presidenciales compartidas relacionadas con el Poder Judicial.	181
CAPITULO II.- EL GOBIERNO FRANCÉS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958	
II.1. INTRODUCCIÓN	192
II.2. LA CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN DEL GOBIERNO Y DEL PRIMER MINISTRO EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1958	199
II.2.1. EL TEXTO CONSTITUCIONAL	202
II.2.1.1. El Gobierno como entidad colegiada (en bloque)	204
II.2.1.2. El Primer Ministro como líder indiscutible del Ejecutivo.	209
II.2.2. LA IDEA ORIGINAL DEL CONSTITUYENTE: EL « ESPÍRITU » CONSTITUCIONAL.	212

II.2.3. LA REFORMA DE 1962: REPERCUSIÓN EN LA FUNCIÓN DEL GOBIERNO CONSIDERADO EN BLOQUE Y DEL PRIMER MINISTRO.	229
II.3. DUALIDAD TEXTO-PRAXIS EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1958	242
II.4. LA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL DEL TEXTO DE 1958	246
II.4.1. FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO DUALISTA	250
II.4.2. FUNCIONAMIENTO PRESIDENCIAL	257
II.4.2.1. Consecuencias institucionales de la presidencialización del régimen.	264
II.4.2.2. Características y consecuencias políticas del hecho mayoritario.	267
II.4.3. FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO MONISTA: LA COHABITACIÓN	270
II.4.4. FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO NEODUALISTA	273
II.5. EL PRIMER MINISTRO, AUTÉNTICO CENTRO DE LA VIDA POLÍTICA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN.	277
II.5.1. PLANTEAMIENTO	277
II.5.2. EL LIDERAZGO DEL PRIMER MINISTRO EN EL SENO DEL GOBIERNO. ANÁLISIS.	282
II.5.2.1. La formación del Gobierno: el artículo 8 de la Constitución.	283
II.5.2.2. La función arbitral del Primer Ministro	288
II.5.3. DISTINTOS CONTENIDOS DE LA FUNCIÓN DE LIDERAZGO DEL PRIMER MINISTRO O, EN SU CASO, DEL GOBIERNO RESPECTO DEL RESTO DE INSTITUCIONES DEL ESTADO. OTROS CONTENIDOS DE LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL	291
II.5.3.1 La función colaboradora del Gobierno	292
II.5.3.2 La función impulsora del Gobierno encabezada	303
II.5.3.2.1.-Actos de impulsión política del Gobierno en los que interviene la Jefatura del Estado.	305
II.5.3.2.2.-Actos de impulsión político-legislativa del Gobierno dirigidos al Poder Legislativo.	308
II.5.3.2.3.-Actos de impulsión legislativa del Gobierno dirigidos al Consejo Constitucional.	314
II.5.3.2.4.-Actos de impulsión política del Gobierno Ministro dirigidos al Consejo Económico y Social.	314
II.5.4. LA RACIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTARISMO EN LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1958.	316
II.6. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958.	333
II.7. CONCLUSIÓN	337

III. EL PARLAMENTO FRANCÉS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

III.1. INTRODUCCIÓN. LA CONSTITUCIÓN DE 1958: UNA SÍNTESIS ENTRE DOS CONCEPCIONES OPUESTAS. LA RELEGACIÓN DEL PARLAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958.	341
III.2. RENUNCIA A UN ESTUDIO AMPLIO Y DETALLADO SOBRE EL PARLAMENTO FRANCÉS.	356
III.3. EL PARLAMENTO FRANCÉS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958	357
III.3.1. INTRODUCCIÓN.-	357

III.3.2. INFLUENCIA DE LOS DISTINTOS REPARTOS DE PODER DURANTE LA V REPÚBLICA EN LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA	360
III.3.2.1. El instituto de la investidura del titular del Gobierno, prácticamente erradicado por el constituyente,	364
III.3.2.2. La nueva relación de fuerzas que impone la diarquía hace que el Parlamento recupere de forma limitada su protagonismo legislativo.	374
III.3.2.2.1. La ley en la constitución de 1958	374
III.3.2.2.2. La Ordenanza, una norma de naturaleza híbrida. Bloqueo de este procedimiento por Mitterrand durante la primera cohabitación.	387
III.3.2.2.3 El artículo 49.3 de la Constitución. Una clara relegación del Parlamento. ¿Un arma indispensable para legislar o un atentado contra la democracia? Utilización y evolución constitucional.	393
III.3.2.3 La función de control al Gobierno en la v República	396
III.3.2.4. La evaluación de las políticas públicas.	402
III.3.2.5. La convocatoria del Parlamento en sesión extraordinaria. Una prerrogativa presidencial controvertida durante la cohabitación.	408
III.3.2.6. La reforma constitucional en la Constitución de 1958. Clara revitalización del instituto durante la diarquía.	418
III.4. EL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958: EL SENADO, UNA INSTITUCIÓN EN CONSTANTE EVOLUCIÓN	423
III.4.1. INTRODUCCIÓN AL BICAMERALISMO EN FRANCIA	423
III.4.2. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958	425
III.5. CONCLUSIÓN AL CAPÍTULO	437
CAPÍTULO IV - EL CONSEJO CONSTITUCIONAL	439
IV.1. INTRODUCCIÓN	439
IV.2. EL TEXTO CONSTITUCIONAL: REDACCIÓN ORIGINAL Y REVISIONES	441
IV.3. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL: COMPOSICIÓN, RENOVACIÓN Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS.	443
IV.4. FUNCIONES DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL	449
IV.5. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL DURANTE LA ALTERNANCIA Y LA COHABITACIÓN	460
IV.5.1. INTRODUCCION.	460
IV.5.2. el Consejo Constitucional durante la alternancia total (1981-1986).	461
IV.5.3. El Consejo Constitucional durante la diarquía.	463
IV.5.4. Principales decisiones del Consejo Constitucional durante la diarquía	467
IV.5.4.1. Decisiones del Consejo constitucional durante la primera diarquía:	469
IV.5.4.2. Decisiones del Consejo constitucional durante la primera diarquía:	481
IV.5.4.3. Decisiones del Consejo constitucional durante la tercera diarquía:	489
IV.6. BREVE REFERENCIA A LA CUESTIÓN PRIORITARIA DE CONSTITUCIONALIDAD (QPQ).	495
IV.7. LAS RESERVAS DE INTERPRETACIÓN	498

IV.8. CONCLUSIÓN. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL COMO MOTOR JURÍDICO Y FRENO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD.	500
---	-----

CAPÍTULO V.- CRÓNICA POLÍTICA DE LA V REPÚBLICA FRANCESA: LA DIARQUÍA (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002)-OTRA FORMA DE REPARTO DEL PODER

V.1 LA «COHABITACIÓN COMO HIPÓTESIS» LA UTILIZACIÓN PRESIDENCIALISTA DE LAS INSTITUCIONES DE 1962 A 1986.	502
V.2 LA «COHABITACIÓN COMO REALIDAD».	523
V.3 TRES EXPERIENCIAS DE DIARQUÍA DISTINTAS Y SEMEJANTES EN MUCHOS ASPECTOS.	526
V.4 LA PRIMERA ALTERNANCIA EN LA V REPÚBLICA. BREVE REFERENCIA AL GOBIERNO EN SOLITARIO DE FRANÇOIS MITTERRAND (1981-1986).	531
V.5 LA PRIMERA DIARQUÍA (16 de marzo de 1986-1988)	535
V.5.1. Ambiente jurídico y político previo a las elecciones del 16 de marzo de 1986.	535
V.5.2. Desarrollo de la primera diarquía (marzo 1986-mayo 1988).	546
V.5.2.1. El «Contrato de la cohabitación» y la «aceleración de las reformas».	547
V.5.2.2. El retroceso de la coalición de centro-derecha.	550
V.5.2.3. El cuestionamiento por Mitterrand de la relegación de la labor parlamentaria: oposición a la legislación por medio de ordenanzas y cuestionamiento del artículo 49.3. Le «pouvoir d'empêcher» de Mitterrand durante la primera cohabitación.	552
V.5.2.4. Conclusión sobre la primera diarquía.	555
V.6. FIN DE LA PRIMERA DIARQUÍA. NUEVO PERÍODO DE GOBIERNO DE LA IZQUIERDA 1988-1993. INICIO DE LA SEGUNDA DIARQUÍA AL FINAL DEL SEGUNDO SEPTENATO DE MITTERRAND.	558
V.6.1. Fin de la primera diarquía.	558
V.6.2. Nuevo período de gobierno de la izquierda (1988-1993).	560
V.6.2.1. Dualismo institucional durante el Gobierno de Michel Rocard.	560
V.6.2.2. Regreso al monismo presidencial, pero con mayoría relativa. El Gobierno fugaz de Édith Cresson (mayo 1991-abril 1992).	565
V.6.2.3. El Gobierno de Pierre Bérégovoy (abril 1992-marzo 1993). Se confirma el declive de la izquierda y la llegada de una nueva diarquía en el Ejecutivo.	566
V.7. LA SEGUNDA DIARQUÍA (MARZO 1993-MAYO 1995)	568
V.7.1. La arrolladora mayoría RPR-UDF en las elecciones legislativas de marzo de 1993	568
V.7.2. Desarrollo de la segunda diarquía	569
V.7.2.1. Mitterrand resignado a la realidad que impone la segunda diarquía. Caída en desgracia de la izquierda.	568
V.7.2.2. Reivindicación por Balladur de sus funciones. Relativo consenso el presidente Mitterrand.	572
V.7.2.3. Reformas principales durante la segunda cohabitación. Crisis sociales. Actitud consensuada en	578

la crisis de los Balcanes. Los escándalos de corrupción salpican también a la derecha. Citas electorales.	
V.7.2.3. Ambición y falta de apoyo popular a la carrera presidencial de Balladur. Fin de la segunda diarquía.	583
V.8. BREVE REFERENCIA A LA ETAPA PRESIDENCIALISTA DEL PRIMER SEPTENATO DE JACQUES CHIRAC. ELECCIONES PRESIDENCIALES Y EL TERCER «GOBIERNO» BIENAL DE CHIRAC.	584
V.8.1. Las elecciones presidenciales de 23 de abril y 7 de mayo de 1995.	584
V.8.2 El primer bienio del mandato presidencial de Chirac.	586
V.8.2.1 Traspaso de poderes de Mitterrand a Chirac.	586
V.8.2.2 El tercer Gobierno Chirac y primer mandato en solitario (mayo 1995 - junio 1997)	587
V.8.2.3. La errónea decisión de Chirac de disolver la Asamblea Nacional a los dos años de su mandato presidencial.	592
V.9 LA TERCERA DIARQUÍA (junio 1997-mayo 2002)	594
V.9.1. Las elecciones legislativas de 25 de mayo y 1 de junio de 1997.	594
V.9.1.1 La contienda electoral.	594
V.9.1.2 Conclusiones políticas de los comicios de 1997.	596
V.9.1.3. Consecuencia del resultado para las instituciones: El advenimiento de la tercera diarquía.	599
V.9.1.4. Consecuencia del resultado de los comicios de 1997 para las instituciones: la tercera diarquía.	600
V.9.2. Crónica de la tercera diarquía.	601
V.9.2.1. Jospin hace una lectura parlamentaria de la Constitución sobre las relaciones Gobierno-Parlamento.	601
V.9.2.2. Voluntad y determinación en las reformas.	604
V.9.2.3 Medidas sociales	605
V.9.2.4. Fracaso en ciertas reformas	607
V.9.2.5. El éxito de varias reformas constitucionales importantes.	609
V.9.2.6 La Unión Europea:	613
V.9.2.7 Política exterior	615
V.9.2.8 Causas judiciales.	617
V.9.2.9 Las citas electorales durante el Gobierno de Jospin. Fin de la cohabitación	618
V.10 REGRESO A LA PRÁCTICA PRESIDENCIAL	620
V.10.1 La doble cita electoral de 2002 tras la instauración del quinquenato	620
V.10.1.1 Las elecciones presidenciales de 21 de abril y 5 de mayo	621
V.10.1.2 Las elecciones legislativas de 9 y 16 de junio	622
V.10.2 Gobiernos I y II de Jean-Pierre Raffarin y de Dominique de Villepin.	623
V.11 GOBIERNO DE UNA DERECHA <i>DESACOMPLEJADA</i> DE LA MANO DE NICOLAS SARKOZY - REAFIRMACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO - LA COHABITACIÓN PASA A LA HISTORIA DE LA V REPÚBLICA	629
V.11.1. Las elecciones presidenciales y legislativas de 2007	629

CAPÍTULO VI- CONCLUSIONES	632
CAPÍTULO VII-BIBLIOGRAFÍA	655
APÉNDICE I - CRONOLOGÍA DE LA V REPÚBLICA	698
APÉNDICE II - CONSTITUCIÓN FRANCESA	712
APÉNDICE III - SIGLAS Y ACRÓNIMOS	752

INTRODUCCIÓN GENERAL

1. ANTECEDENTES, FIJACIÓN DEL PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA.

Cuando la Dra. Carmen Fernández-Miranda Campoamor, Profesora Titular de la UNED, propuso a esta doctoranda abordar el régimen político francés, sorprendida por fenómenos de lo que se ha dado a llamar *cohabitación política* en Francia, al tiempo que le facilitaba unas separatas de los artículos que unos años antes ella misma había escrito sobre la cuestión, resaltó la utilidad en España de un estudio actual sobre la V República Francesa; en primer lugar, por la relativa escasez en nuestro país de estudios de Derecho Constitucional Comparado; en segundo lugar, porque había algo en régimen francés que lo hacía especialmente atractivo para alguien dedicado al estudio del Derecho constitucional: el fenómeno de la llamada *cohabitación* había hecho posible que un mismo régimen político funcionase, unas veces, como un sistema presidencial y, otras, como uno parlamentario - todo ello bajo el mismo texto constitucional- gracias a una articulación distinta de las instituciones; finalmente, en tercer lugar, porque ofrecía la ventaja de abordar hechos que iban desde una época relativamente cercana hasta nuestros días, lo que facilitaría la labor de documentación.

El conjunto de noticias bibliográficas recabadas a partir de entonces, y la información que de ellas fue adquiriendo la doctoranda, despertaron inmediatamente su interés sobre la investigación que ahora se presenta

terminada y le llevó a publicar algunos artículos sobre la actualidad francesa.¹ Asimismo, el hecho de que la gran mayoría de fuentes disponibles lo estuvieran en lengua extranjera, generalmente la francesa, supuso un reto no menos atractivo, dado que la autora es traductora. Finalmente, otro aspecto que atrajo, tanto a la directora como a la autora de esta tesis, fue que se tratara de un estudio que en ese momento estaba cronológicamente abierto (en Francia se vivía aún la tercera cohabitación), lo que permitiría, una vez concluida la tesis, enriquecerlo con posteriores aportaciones.

Sin embargo, centrada inicialmente la tesis en el fenómeno de la mal pero comúnmente llamada *cohabitación*, la reforma constitucional de 2001, que instituyó el quinquenato presidencial y desterró -salvo producirse circunstancias excepcionales- el desfase entre las elecciones legislativas y presidenciales, así como el hecho de que, de centrarse sólo en la cohabitación, esta tesis podría quedar irremediablemente enmarcada en Historia del Derecho, se consideró conveniente ampliar el estudio a otros funcionamientos fuera de la llamada cohabitación o diarquía. La finalidad de esta tesis no ha cambiado: el objetivo sigue siendo demostrar a la comunidad investigadora española el porqué de la flexibilidad de la Constitución francesa. Por qué ha sido posible que, dentro del mismo texto constitucional la práctica constitucional haya variado tanto dependiendo de la coyuntura política.

Tras la primera toma de contacto, la divergencia en las opiniones doctrinales sobre el fenómeno de la

¹ Estas publicaciones pueden consultarse en la Bibliografía.

cohabitación y sobre la naturaleza del régimen que instituye la Constitución de 1958 animó a la doctoranda a indagar en los orígenes del régimen instituido en 1958. Esto aclaró muchas dudas iniciales; la principal ¿qué tipo de régimen político, dentro de la forma de gobierno republicana, instituye realmente la Constitución francesa vigente?

Independientemente de la letra de la Constitución que, ciertamente, es ambigua (en esta tesis se explicará el porqué), el régimen de V República funcionó -tras un breve período de relativo dualismo en el Ejecutivo -comprendido entre 1959 y 1962-, como un sistema monista con una clara primacía presidencial hasta 1986. Tras las elecciones legislativas de este año, el régimen viró hacia el sistema opuesto: el parlamentario. Esta circunstancia causó tremendo asombro entre la comunidad investigadora. La Constitución, concebida para regir la convivencia en el país galo en unas circunstancias muy concretas, pasaba a dar respuesta y cobertura normativa a circunstancias políticas muy diferentes, funcionando también de manera diferente. El lector comprenderá el interés de la doctoranda en indagar en la gestación de la Constitución y en los porqués de esta extraordinaria ambivalencia normativa.

Pues bien, desde 1986 se han registrado en Francia tres períodos de cohabitación: 1986-1988, 1993-1995 y 1997-2002. Ya desde la primera de estas experiencias se puso de manifiesto que la Constitución francesa concibe en realidad un régimen parlamentario, pero que sólo puede funcionar como tal cuando el Jefe del Gobierno, el Primer Ministro, no depende del Presidente, es decir, cuando las mayorías que han llevado a uno y a

otro a sus respectivos cargos son opuestas. Ambas tienen una legitimación democrática de igual calidad desde que, tras la reforma constitucional de 1962, el Presidente de la República pasara a ser elegido por sufragio universal directo. En esta situación, el Primer Ministro se revela como la auténtica «clavija de las instituciones», tal y como -según se comprobará en páginas siguientes- lo definía Michel Debré, verdadero artesano de la Constitución. En realidad, la Historia se ha encargado de demostrar que, pasada la euforia de la novedad de la *cohabitación*, ésta no constituye más que un período de transición para que las mayorías, presidencial y parlamentaria, vuelvan a coincidir. La emergencia en la Asamblea Nacional de una mayoría opuesta a la que sostiene al Presidente de la República es lo que produce la *cohabitación*: ésta dura lo que reste de mandato al Presidente. La situación inversa no es posible, dado que, si una mayoría contraria a la de la Asamblea Nacional elige Presidente, éste disolverá la Asamblea aprovechando la nueva intención de voto que acaba de manifestarse en los comicios presidenciales y el electorado (así ha ocurrido hasta ahora), confirmará su opción por un determinado partido en las subsiguientes elecciones legislativas. Con esta decisión el Presidente pone fin -de forma tajante e inmediata- a una *cohabitación* a los pocos días de apenas esbozarse. Así lo hizo por primera vez Mitterrand en 1988.

Lo cierto es que, exceptuados las escasas experiencias de verdadero dualismo, el sistema instituido formalmente por la Constitución, el régimen de la V República ha funcionado como un sistema monista: la colaboración entre las instituciones, que en esta tesis se ha identificado como parte del

auténtico espíritu de la Constitución, de su significado más profundo, no ha sido la óptima. Precisamente es en esta ausencia de colaboración donde la doctoranda sitúa el fracaso de la cohabitación. En todo régimen político, la colaboración es esencial. En el caso de Francia, sólo ésta permite que las instituciones funcionen conforme al mandato constitucional. Unas veces, la colaboración viene impuesta por el mismo texto constitucional, como un *príus* indispensable de funcionamiento básico del engranaje institucional. Pero, fuera de estos supuestos constitucionalmente establecidos, no siempre ha existido tal colaboración. Ésta se ha relevado especialmente difícil durante la *cohabitación*, sobre todo durante la primera y la última.

Evidentemente, el funcionamiento, por lo general, no ha contradicho el texto constitucional, si se exceptúa la práctica de la destitución presidencial del Primer Ministro -que Avril ha calificado, según se comentará en el cuerpo de este estudio, como una «convención de la Constitución». El texto constitucional ha demostrado ser un auténtico *paraguas normativo*; ha dado cobertura jurídica al dualismo y al monismo tanto presidencialista como parlamentario.

Sin duda, lo más extraordinario ha sido la transformación que, con la *cohabitación*, han experimentado las instituciones. En esta situación política el Presidente ya no tiene apoyo en la mayoría imperante en la Asamblea. Se asiste entonces a una completa parlamentarización del ejercicio de sus funciones. En este supuesto el Presidente francés tiene sólo algo más de poder que un monarca parlamentario. Ese *algo* no es en absoluto desdeñable; Mitterrand supo

conservar contenidos de la función presidencial anterior a la *cohabitación* utilizando su *auctoritas*. Explotando la faceta *tribunicia* de la función presidencial, preservó un legado que dejaría a su sucesor en la *cohabitación*, Joacques Chirac. Pero la máxima de Montesquieu («el poder detiene al poder») se cumplió plenamente: ambas instituciones se pusieron mutuamente freno. Para ello acudieron a la Constitución, con el fin de explotar al máximo los contenidos de la función que ésta les encomendaba.

A lo largo de esta tesis se irá viendo la génesis de la Constitución, las causas de la mutación del régimen parlamentario dualista, concebido por ésta, en un régimen presidencial y, por lo tanto, monista y la inversión de la situación a un sistema, también monista, pero parlamentario, más acorde con el sentido de la Constitución. En este recorrido se comentarán los preceptos constitucionales y se demostrará el significado virtual tan distinto que estos pueden tener dependiendo de la coyuntura política. Se verá que, conjuntamente con la competencia jurídica, las instituciones en juego, la Presidencia de la República y el Gobierno, necesitan de la competencia política que les brinda el apoyo en la Asamblea. Sólo cuando ambas concurren existe verdadero poder.

En España, la República Francesa, tanto desde el punto de vista jurídico como político, ha despertado un interés constante los autores de Derecho comparado. El hecho de ser Francia un país vecino y haber servido, al tiempo, de cuna de las libertades públicas, ha impedido que la realidad política francesa pase desapercibida en suelo patrio y deje de constituir un importante

referente. Ramón de Salas y Cortés (nacido en torno a 1753 y fallecido en la segunda o tercera década del siglo XIX), político, Catedrático de Universidad dedicado al Derecho Constitucional, jurista (dentro de las Cortes de Cádiz participó en la elaboración de la Constitución de 1812) y situado, en lo que a corriente de pensamiento se refiere, dentro la ilustración española, no deja de tener a la Francia ilustrada y al régimen francés de la época como referente en sus *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, de lectura muy recomendable por la riqueza de sus referencias.² Tras él, Antonio Alcalá Galiano (fallecido en 1865), doceañista como el primero y, como el primero, protagonista del Trienio Liberal, no pierde de vista las ideas políticas del vecino país, hasta el punto de adscribirse al liberalismo doctrinario de Benjamin Constant, de lo que da cuenta en sus *Lecciones de Derecho Político*, recopiladas en el siglo pasado en una publicación, como la del libro anterior, del Centro de Estudios Constitucionales.³

En el pasado siglo, en la década de 1950, el publicista García Pelayo estudia, con la agudeza que siempre le caracterizaría, además de las teorías de Montesquieu, las Constituciones francesas, incluyendo la de 1875, dedicando un estudio detallado a la de 1946 cuando aún nada parecía presagiar que el régimen de la IV República Francesa haría aguas y cuando éste era considerado la expresión palpable del triunfo de la

² SALAS, Ramón. *Lecciones de Derecho Público Constitucional para las Escuelas de España*, Madrid, Imprenta del Censor, Carrera de San Francisco, 1821. Este libro fue reeditado por el Centro de Estudios Constitucionales en 1982, con Estudio Preliminar de José Luis Bermejo.

³ ALCALÁ GALIANO, Antonio. *Lecciones de Derecho Político*, con estudio preliminar de Ángel Garraren Morales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

democracia sobre el autoritarismo nazi.⁴ También en el pasado siglo, pero con la Constitución de 1958 como objetivo, el trabajo de Rafael Echevarría destaca por su agudeza crítica y expositiva. Algunas de sus interesantes observaciones se citan en esta tesis doctoral.⁵ No puede pasarse por alto el trabajo del profesor Luis Sánchez Agesta sobre las Constituciones de Francia, incluida la de 1958, en su *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, no sólo por su alto valor informativo, sino porque es de los pocos manuales en esta especialidad con los que se cuenta en nuestro país⁶. Dos años más tarde, en 1960, Manuel Jiménez de Parga publica *Los regímenes políticos contemporáneos*.⁷ Tras la promulgación de la actual Constitución Española en 1978, Juan Ferrando Badía coordina la publicación que lleva por título *Regímenes Políticos Actuales* (1985), donde se ocupa del capítulo sobre el régimen político francés⁸ y, siete años después, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado publican *Sistemas Políticos Actuales* (1992).⁹ En 1993, Ramón García Cotarelo publica *Sistemas políticos de la Unión Europea: con inclusión de Estados Unidos y Japón*.¹⁰ En 1994, José Luis Cascajo Castro y Manuel García Álvarez

⁴ GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1981 (la primera edición data, en efecto, de 1950). También, cfr. «El Derecho Constitucional de la República Francesa», en *Obras Completas*, Vol. I, capítulo 10. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, pp. 597-648.

⁵ ECHEVARRÍA, Rafael, *La V República Francesa*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962.

⁶ SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Facultad de Derecho. Universidad Complutense, 1988.

⁷ JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1960.

⁸ FERRANDO BADÍA, Juan (Coord.), *Regímenes políticos actuales*. Madrid, Tecnos, 1985 (2ª ed. 1987; 3ª ed. 1995 y 2001).

⁹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MELLADO PRADO, Pilar, *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992.

¹⁰ GARCÍA COTARELO, Ramón (Coord.), *Sistemas políticos de la Unión Europea: con inclusión de Estados Unidos y Japón*, Madrid, Universitas, 1993.

publican *Constituciones extranjeras contemporáneas*¹¹ y, dos años más tarde, en 1996, bajo la coordinación de Íñigo Cavero, se publica *Los sistemas políticos*.¹² En 1997 Pedro Julio Tenorio Sánchez, actual Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED, hace lo mismo con su *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*.¹³ También en 1997, José María Cayetano Núñez Rivero publica *Los regímenes políticos contemporáneos*, editado por la UNED.¹⁴ Abordando el régimen francés y el italiano, Angelo Rinella y Lucio Pegoraro colaboran en el artículo «El Gobierno ante el Parlamento en el modelo semipresidencial», en 1999.¹⁵

Ya en el siglo XXI, Diego López Garrido, Marcos Francisco Massó Garrote y Lucio Pegoraro escriben, en colaboración, el *Nuevo Derecho Constitucional Comparado* (2000).¹⁶ Dentro de la UNED es necesario citar la labor de coordinación del arriba citado, Cayetano Núñez Rivero, en el libro titulado *Derecho constitucional comparado y derecho político iberoamericano*.¹⁷ También en este siglo, dentro de la UNED, hay que subrayar el trabajo de los profesores Manuel Gonzalo González y

¹¹ CASCAJO CASTRO, José Luis, GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1994.

¹² CAVERO LATAILLADE, Íñigo (Coord.), *Los sistemas políticos*, Madrid, Universitas, 1996.

¹³ TENORIO SÁNCHEZ, Pedro Julio, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Universidad Complutense, 1998.

¹⁴ NÚÑEZ RIVERO, José María Cayetano, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, 1997.

¹⁵ RINELLA, Angelo, PEGORARO, Lucio, «El Gobierno ante el Parlamento en el modelo semipresidencial. La experiencia francesa y las propuestas de la comisión parlamentaria para las reformas constitucionales en Italia», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 53, 1, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, pp. 117-128.

¹⁶ LÓPEZ GARRIDO, Diego, MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco, PEGORARO, Lucio, *Nuevo Derecho constitucional comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

¹⁷ NÚÑEZ RIVERO, Cayetano (coord.) et al., *Derecho constitucional comparado y derecho político iberoamericano*, Madrid, Editorial Universitas S.A.-UNED, 2002.

Nicolás Pérez Serrano, entre otros, los cuales, dentro de la asignatura de Derecho Político y bajo la coordinación de Pilar Mellado Prado, profesora titular de Derecho Constitucional de la UNED, se han ocupado del sistema político galo. También la profesora titular de la UNED, Carmen Fernández-Miranda Campoamor, directora de la tesis que ocupa estas páginas, ha seguido desde hace casi dos décadas, tanto en solitario como con Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, el régimen constitucional francés de la V República. Ambos publican conjuntamente, en 2008, haciendo referencia a los distintos funcionamientos de la Constitución francesa de 1958, *Sistema electoral. Partidos políticos y Parlamento*.¹⁸

Volviendo un momento atrás en el tiempo, se quiere dejar constancia de que la primera de los inmediatamente arriba citados, la profesora Carmen Fernández-Miranda Campoamor, se ha centrado de modo muy especial en la práctica institucional francesa en sus distintas crónicas sobre el país vecino, de las que merece citarse, sobre todo -porque aborda por primera vez en España el fenómeno político francés de la *cohabitación*- *La V República Francesa: otra experiencia jurídico-constitucional* (marzo 1986-mayo 1988), publicada en 1988 en la *Revista de Derecho Político*, editada por la UNED, así como su contribución al estudio de este país, en 1997, dentro de las Unidades Didácticas *Introducción al Derecho Político*, con «El sistema político de Francia». Estos trabajos sirvieron de base y estímulo a esta doctoranda para un estudio

¹⁸ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, 2ª Edición, Madrid, Constitución y Leyes, S.A., 2008. Sus artículos sobre la actualidad política francesa se encuentran referenciados en la Bibliografía.

más profundo, que ahora se presenta en esta tesis.¹⁹ También en el pasado siglo hay que señalar la valiosa aportación sobre Francia realizada por Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, en su artículo «La Inmunidad Parlamentaria en la Actualidad», -que constituye una parte de la tesis doctoral de este autor-, publicada en la *Revista de Estudios Políticos*. En él se estudia el instituto la inmunidad en España, comparándolo muy especialmente con el ordenamiento francés. Otro trabajo sobre España del pasado siglo que utiliza a Francia como referente de comparación es el de la ya citada Pilar Mellado Prado, que lleva por título *La Responsabilidad política del Gobierno en el Ordenamiento Español*. En su Capítulo IV se estudia la responsabilidad gubernamental en Francia. Este trabajo ha resultado de mucha ayuda a esta doctoranda.²⁰

Asimismo, la autora no puede por menos que elogiar las excelentes crónicas sobre la actualidad política y constitucional francesa llevadas a cabo por Ángel Sánchez Navarro, de la Universidad Complutense, en la

¹⁹ Otras crónicas sobre Francia de Carmen Fernández-Miranda Campoamor:

-«Las elecciones municipales francesas de 12 y 19 de marzo de 1989», en *Revista de Derecho Político*, N° 30, UNED, 1989, pp. 243-252.

-«Análisis de las elecciones autonómicas y municipales de 26 de mayo de 1991», en *Revista de Derecho Político*, N° 35, UNED, 1992, pp. 239-328.

-«Elecciones regionales francesas de 22 de marzo de 1992», en *Revista de Derecho Político*, n° 38, Madrid, UNED, 1993, pp. 377-392.

-«Elecciones legislativas francesas de 21 y 28 de marzo de 1993», en *Revista de Derecho Político*, N° 38, Madrid, UNED, 1993, pp. 361-376.

-«Elecciones legislativas francesas, 26 de mayo y 1 de junio de 1997» en *Revista de Derecho Político*, N° 42, Madrid, UNED, 1996, pp. 227-236.

²⁰ MELLADO PRADO, Pilar, «La responsabilidad política en la V República Francesa: las concepciones gaullistas del poder», en *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1988, pp. 95-115.

revista *Teoría y Realidad Constitucional*,²¹ así como el conciso y utilísimo manual sobre la República Francesa de Javier Tajadura Tejada, publicado en la Universidad de Navarra.²² También de este autor, en la *Revista de Derecho Político*, es el artículo «Cambio político en Francia. ¿Hacia la VI República?». ²³

Desde 2001 la doctoranda ha hecho una modestísima aportación al estudio de la política francesa en varias crónicas publicadas en la *Revista de Estudios Políticos, del Centro de Estudios Constitucionales*, y en la *Revista de Derecho Político*, editada por esta querida casa.²⁴ También en la UNED, ya en 2011, Pilar Cávbarri Sidera e Irene Delgado Sotillos coordinaron la publicación de *Sistemas políticos contemporáneos*, donde

²¹ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. Artículos publicados sobre Francia:

-«Actualidad constitucional francesa» (1998), en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 29, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1998.

-«La constitucionalización de los grupos parlamentarios y la oposición en Francia», en *Cuadernos de Derecho Público*, 2008.

-«La difícil articulación de una nueva institución: el Défenseur des droits», en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 26, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010.

-«La reforma constitucional en Francia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 1, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1998.

-«Actualidad política y constitucional francesa» (1998), en *Teoría y Realidad Constitucional*, números 10-11, Madrid UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2° trimestre 2002-1er trimestre 2003, pp. 550-567.

-«El debate sobre la "Constitución europea" en Francia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 29, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2005.

-«El debate sobre la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 29, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2012.

²² TAJADURA TEJADA, Javier. *La V República francesa*, Navarra, Ediciones Universidad de Navarra S.A. (EUNSA), 1997. Dentro de UNED, el autor ha publicado «Cambio político en Francia: ¿Hacia la VI República?», en la *Revista de Derecho Político*, vol. 70, Madrid, UNED, 2007, pp. 323-347.

²³ TAJADURA TEJADA, Javier. «Cambio político en Francia: ¿Hacia la VI República?», en *Revista de Derecho Político*, n° 70, Madrid, UNED, 2007, p. 325-343.

²⁴ Estos trabajos se encuentran reseñados en la Bibliografía.

la primera de las citadas se ocupa del Capítulo destinado al sistema político de Francia.²⁵

Por último, se quiere manifestar aquí la más sincera gratitud a la Dra. Carmen Fernández-Miranda Campoamor, por aceptar dirigir esta tesis sobre Francia y por transmitir su entusiasmo por el ordenamiento y la política de dicho país a quien ahora escribe estas líneas. La doctoranda también desea aprovechar esta introducción para expresar su admiración hacia el catedrático de Derecho Constitucional, actualmente emérito, D. Antonio Torres del Moral, su verdadero padre intelectual en lo que a Derecho constitucional se refiere, por haber tenido el privilegio y la suerte de estar obligada a estudiar, durante la carrera de Derecho cursada en esta casa, sus manuales en la soledad del hogar, viendo compensados con creces, con su magisterio, los inconvenientes de la cotidiana lejanía de las aulas que el estudio a distancia impone. Parte de sus escritos han sido gran utilidad en esta tesis²⁶.

Con las líneas anteriores se ha pretendido esbozar una panorámica -que sin duda peca de excesiva concisión- del estudio político sobre Francia en nuestro país. La *cohabitación*, como fenómeno político, no se ha estudiado en España de forma monográfica. A compensar esta falta se aspira en esta tesis, pero relacionando este fenómeno político con el resto de funcionamientos que han tenido cabida en la flexible Constitución de 1958, para intentar hacer comprensible

²⁵ CHÁVARRI SIDERA, Pilar (coord.), DELGADO SOTILLOS, Irene (coord.), *Sistemas políticos contemporáneos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, 2011.

²⁶ TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, 5ª Edición, Tomo II, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2004.

al estudioso español las formas tan distintas de reparto del poder instituido por la Constitución a las que pueden dar lugar las distintas combinaciones políticas. La autora cree, modestamente, que el hecho de haberse servido casi exclusivamente de primeras fuentes -que, por lo tanto, han sido consultadas en sus idiomas originales, en francés y en mucha menor medida, por razones obvias de producción, en español o inglés- le ha permitido acercar, quizás de la forma más completa nunca realizada, la doctrina y las opiniones de los constitucionalistas galos principales a los estudiosos españoles. Estos, de no estar de acuerdo con las conclusiones a las que se llega en este trabajo de investigación, siempre podrán servirse de la abundante bibliografía consultada, de la que en las últimas hojas del mismo se da cumplida referencia.

2. NOCIONES PRELIMINARES SOBRE EL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Aplicado al sistema político francés, la palabra *cohabitación* se utiliza para hacer referencia al fenómeno político institucional acaecido en Francia durante la V República a raíz de las elecciones legislativas de 1986 ²⁷ -y repetido posteriormente-, consistente en la coincidencia en un mismo momento de dos mayorías totalmente opuestas, pero ambas

²⁷ Como se ha apuntado, durante la V República hubo un supuesto previo de *cohabitación* institucional: la elección de François Mitterrand como Presidente de la República en 1981, si bien el ejercicio del derecho de disolución de una Asamblea que le era hostil impidió que se materializaran las consecuencias de este supuesto.

legitimadas por el voto popular: la presidencial y la parlamentaria²⁸. De este hecho político se han derivado consecuencias, no sólo políticas, sino también jurídicas, dado que surgió la obligación de plantearse la posibilidad de una interpretación de la Constitución acorde con el fenómeno descrito, pero fiel al texto constitucional, lo que implicaba alejarse por completo de la interpretación realizada hasta entonces.

Respecto del término *cohabitación*, la autora reconoce que, tras unas primeras lecturas, le pareció más riguroso, en un estudio científico como pretender serlo éste, sustituirlo por el de *diarquía*, punto en el que estima muy acertada la calificación de Pierre Avril.²⁹ Finalmente, la utilización del término

²⁸ El término lo utilizó François Mitterrand en marzo de 1978 cuando preveía ocupar la función de Primer Ministro, siendo Presidente Giscard d'Estaing («*Cohabitaremos en el mismo país, deseosos de preservar el tejido nacional que nos es común, pero habrá dos políticas para Francia: la suya y la nuestra*», Cfr. COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993, pág., 11, si bien, como apunta esta misma autora, ya lo empleó P. AVRIL en 1976 (Cfr. *íd.*). Con todo, el responsable de la difusión definitiva del término sería Edouard Balladur, ex Secretario del Elíseo, al utilizarlo en un artículo, aparecido en *Le Monde* bajo el título «Ambivalence de la Constitution», en el que consideraba que era posible que un Presidente de izquierdas *cohabitara* con una mayoría parlamentaria de derechas (Cfr. AVRIL, Pierre. *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pág. 283). Más tarde, convertida en realidad la hipótesis de la *cohabitación*, François Mitterrand manifestó su preferencia por el término *coexistencia*, al afirmar, en el Consejo de Ministros de 26 de marzo de 1986, que la *cohabitación* forzada no significaba *cogestión*, de manera que él prefería hablar de *coexistencia* entre un Presidente y un Gobierno de signo político contrario (Cfr. *ibíd.* p. 295).

²⁹ Cfr. *ibíd.*, p. 283. Respecto del significado del término en español, *diarquía* es, según el Diccionario de Lengua Española, el *gobierno simultáneo de dos reyes o, también, la autoridad dividida y ejercida simultáneamente entre dos personas, dos instituciones o dos poderes* (Cfr. *Diccionario de la Lengua española*, 21ª edición, Madrid, Real Academia Española, 1992), definición ésta última que se ajusta perfectamente al fenómeno de nuestro estudio. El término *diarquía* ya lo utilizó Mommsen, en su *Historia de Roma*, para referirse al gobierno ejercido por Augusto en colaboración con el Senado, situación que guarda semejanza con la que aquí nos ocupa, por tratarse de una *coexistencia* política entre dos instituciones. Así viene a apuntarlo Marie-Anne COHENDET, para quien es preciso

cohabitación ha resultado inevitable, porque, en realidad -como muy señalan dicen Ardant y Formery- la Constitución francesa ya instituye una diarquía en el Ejecutivo.³⁰ Lo que ocurre es que, por lo general, esta diarquía ha funcionado como una jerarquía, con una clara preeminencia del Jefe del Estado hasta 1986 y con una evidente preponderancia del Primer Ministro en los periodos de *cohabitación*; y es que, como acertadamente afirma Massot, «toda diarquía impone una jerarquía».³¹ Lo que se materializa en 1986 no es, por lo tanto, una verdadera diarquía, sino otro tipo de jerarquía. Además, el hecho de que el Gobierno y la Jefatura del Estado hayan trabajado aisladamente en los citados periodos de divergencia de mayorías -si no en tanta medida en el segundo, sí manifiestamente durante el primero y el tercero- agotando los contenidos que la Constitución les confería, hace -a juicio de la autora- que el término *cohabitación*, con el calificativo de *política*, incluso el término de *coexistencia* en la medida en que ninguno de los protagonistas buscó esa situación, resulte apropiado. Por supuesto, la utilización del término *cohabitación* se la permite la autora porque en el momento de escribir estas líneas la acepción política del mismo está completamente

distinguir entre diarquía y diarquía del Ejecutivo. Según esta autora, en los regímenes parlamentarios la coexistencia entre un Jefe de Estado y un Primer Ministro sólo tiene lugar cuando la oposición al Presidente por parte de la mayoría en la Asamblea -a cuya confianza debe el primero su cargo- es absoluta (Cfr. *op. cit.* COHENDET, Marie-Anne. *La Cohabitation, leçons d'une expérience, op. cit.*, pág. 12).

³⁰ Cfr. ARDANT, Phillippe. ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République*, 14^{ème} édit, Paris, Hachette Livre, 2013, p. 93.

³¹ Cfr. MASSOT, Jean, *Chef de l'État et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation Française, 1993, p. 36. En sentido equivalente se pronuncian los profesores Fernández-Miranda Campoamor cuando apuntan que todo dualismo se reconduce automáticamente a un monismo. Cfr. *infra*, p. 16.

reconocida.³² No obstante, hecha la anterior salvedad, *cohabitación*, *coexistencia* y *diarquía* se utilizarán en esta tesis indistintamente, pero se dará una preferencia de uso al primero de ellos.³³

La historia constitucional francesa ofrece numerosos casos de conflicto entre un Jefe de Estado y la mayoría parlamentaria³⁴, si bien puede afirmarse que la que se inicia en 1986 es la primera experiencia de diarquía materializada durante la V República. Otros países, como Portugal, Finlandia e Islandia, con regímenes parlamentarios dualistas al igual que Francia, también han conocido experiencias de diarquía institucional, si bien una característica que los diferencia de la experiencia gala es que en ésta, en ausencia de diarquía, el Jefe del Estado dispone

³² Cfr., por ejemplo, la voz en el glosario jurídico elaborado por CORNU, que señala, como segunda acepción del término, la situación política accidental marcada por el reparto del ejecutivo entre una mayoría descendiente y una posición en ascenso, lo que puede resultar, antes de la expiración del mandato de un Presidente de la República emergente de una tendencia, en un cambio, hacia un signo político opuesto, de la mayoría parlamentaria resultante de las elecciones legislativas. El autor relaciona el término con el de diarquía. Cfr. CORNU, Gerard y Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, séptima edición, 1998.

³³ Expuesta las razones de su utilización, en lo sucesivo, en el empleo de los tres términos citados no se empleará la cursiva.

³⁴ Marie-Anne COHENDET (Cfr. *op.cit.* pág. 13 y ss.) explica que el fenómeno de la cohabitación adquiere características distintas dependiendo de que se produzca en un régimen de separación rígida de poderes o en otro de colaboración. En el primero, dado que los poderes legislativo y ejecutivo no pueden ponerse fin mutuamente, sólo cabe la eliminación de uno de ellos por vías extrajurídicas (ejemplos de ello los encontramos bajo el reinado de Luis XVI, con la eliminación de éste o durante el período de vigencia de la Constitución de 1848, con la eliminación del Primer Ministro Odilon Barrot). Sin embargo, como apunta esta autora, el marco más apropiado para la cohabitación es el parlamentario, pues son precisamente las tensiones entre la mayoría parlamentaria y el Jefe del Estado lo que hace que un régimen de separación no estricta de poderes, pase de ser un régimen dualista a otro monista. Ejemplos de tensiones de coexistencia dentro de este segundo tipo de régimen pueden encontrarse en el reinado del Luis XVIII, Louis-Philippe y Napoleón III. También encontramos experiencias de una cohabitación de este tipo durante la III República y finalmente, durante la IV República, cuando de Gaulle redujo a René Coty a ser un mero consejero del Gobierno.

todavía de mayor poder que sus homólogos de los otros Estados cuando el partido o la coalición que él mismo lidera goza de mayoría en la Asamblea -situación que se conoce como *coincidencia de mayorías*-, debido a que en ninguno de esos otros países -al contrario de lo que ha sucedido en Francia-, el Presidente de la República ha sido el Jefe del partido o de la coalición que, en un determinado momento, ha alcanzado dicha mayoría.³⁵

La nota característica de la diarquía que se inició en 1986 es que resultó elegida una mayoría parlamentaria hostil al partido que dirigía el Presidente, durante el mandato de éste. Ello condujo a un funcionamiento de las instituciones casi diametralmente opuesto al operado hasta entonces, situación nueva que, sin embargo -aquí radica el verdadero interés del tema de esta investigación-, no vino acompañada de un cambio de régimen, ni precisó reformas en el nivel constitucional, sino más bien al contrario: los resultados electorales de 1986 demostraron que el sistema dualista inaugurado con la Constitución de 1958, con importantes prerrogativas presidenciales y calificado por la doctrina de semipresidencial, daba paso, cuando la mayoría parlamentaria era hostil a la del Presidente, a otro sistema, parlamentario, también monista como en época presidencial (hay escasísimos supuestos en el régimen francés actual que puedan calificarse de dualistas) con unas prerrogativas presidenciales claramente debilitadas por la primacía gubernamental, que ya no precisaba -como había ocurrido desde el inicio de la V

³⁵ Así lo apunta Anne-Marie COHENDET (*ibíd.*, pp. 20 y ss.).

República- de la doble confianza del Presidente y de la Asamblea, sino sólo la de ésta última.³⁶

Llegado este punto, se cree necesario subrayar una matización que los profesores Fernández-Miranda Campoamor realizan en relación con el dualismo en los regímenes parlamentarios. Estos autores apuntan, muy acertadamente, que todo dualismo se resuelve normalmente en monismo. De este modo tiene lugar la unidad del Estado y el sistema político puede funcionar de forma satisfactoria.³⁷ En realidad, lo que se ha definido, quizás impropriamente, como cohabitación, no es sino un desplazamiento del poder de un centro de legitimación (el presidencial) a otro (el parlamentario) ambos democráticos, dado que ambas instituciones son elegidas mediante sufragio universal y, además, en el caso francés, éste es directo (la elección presidencial sólo lo es desde la reforma constitucional de 1962). Por lo tanto, el único supuesto de verdadero dualismo es, para estos autores, el ya apuntado: aquél en el que el Presidente no dispone de una mayoría sólida en la Asamblea. En este caso el Primer Ministro precisa de la confianza del Presidente, con la que cuenta, porque es éste quien lo ha nombrado -puede que dentro de los miembros de su partido- pero con el consentimiento de la oposición, si bien le resta ganarse la confianza de la Asamblea. El Gobierno no

³⁶ Este fenómeno está resumido de un modo práctico en la siguiente fórmula de Michel Debré: *Cuando la mayoría presidencial se corresponde con la mayoría parlamentaria el Presidente hace lo que quiere. Cuando la mayoría parlamentaria no se corresponde con la mayoría presidencial, es la cohabitación, pero ahora el Primer Ministro hace lo que quiere* (entrevista con el *Quotidien de Paris* el 30 de noviembre de 1989, en ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la Cinquième République (1986-1992)*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992, p. 13.

³⁷ Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y Alfonso. *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Madrid, Constitución y Leyes SA (COLEX), 2008, p. 195 y ss.

podrá, por lo tanto, llevar a cabo una política del exclusivo gusto del Presidente; de lo contrario, se expone al peligro de la moción de censura. En esta situación se impone la colaboración entre las instituciones. Es, de los tres supuestos, el más ajustado al espíritu de la Constitución de 1958. Asimismo, como se verá en los Capítulos II y III de esta tesis, la racionalización del parlamentarismo clásico (incorporada mediante diversos mecanismos en la Constitución de 1958) ha alejado el riesgo de ingobernabilidad que produce la excesiva predominancia de la institución parlamentaria en un país en el que, al igual que en otros europeos, prevalece el modelo multipartidista.³⁸

³⁸ Esta situación de ingobernabilidad se dio repetidamente durante la IV República, en la que en un periodo de once años (de 1947 a 1958) existieron veinte gobiernos. Como explica Philippe LAUVAUX (Cfr. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'État confronté aux expériences étrangères*, Bruselas, Bruylant, 1988, pp. 20 y ss), los mecanismos concebidos por la Constitución de 1946 para evitar las situaciones de ingobernabilidad no funcionaron y se reprodujeron los problemas de la III República. El constituyente de 1946 impidió al Presidente jugar un papel demasiado personal en el nombramiento del Jefe del Gobierno; creyó que el voto inicial de confianza prestado a éste por la Asamblea era suficiente, a la manera de un contrato, para asegurar la gobernabilidad. Los dos procedimientos que arbitraban la responsabilidad del Gobierno eran la moción de censura (artículo 50) y la cuestión de confianza (artículo 49). En ambos casos el Gobierno sólo estaba obligado a dimitir si la votación en su contra alcanzaba la mayoría absoluta. En la práctica, sin embargo, el mero rechazo de textos por mayoría simple cortocircuitaba la tarea de gobierno, de modo que su líder se veía abocado a la dimisión pese a no darse las circunstancias constitucionales exigidas. Otras veces, en el curso de los debates, se planteaba una cuestión de confianza *oficiosa* -la oficial exigía la deliberación previa en Consejo de Ministros para evitar que cambios de humor del líder del Gobierno pudieran acabar con éste-. Este procedimiento extraoficial se convirtió en el único modo del Gobierno de defenderse de los continuos ataques de la oposición. La cuestión de confianza se planteaba, por lo tanto, de forma implícita, dándose a entender que la dimisión se produciría si el texto no obtenía el apoyo necesario. Las crisis se multiplicaron y la Asamblea fue creciendo en poder fáctico a la vista de la impunidad de la que, en la práctica, gozaba, dado podía revocar a un Gobierno sin tener que temer al derecho de disolución, sometido a estrictas reglas (las condiciones para la disolución sólo se dieron una vez y de forma accidental en 1955).

3. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación pretende demostrar, por un lado, la ambivalencia de la Constitución francesa de 1958 y, por otro, que el régimen de la V República - pese a la intención de De Gaulle y sus sucesores de crear un régimen semipresidencial- es jurídicamente parlamentario, si bien, políticamente, sólo lo es en período de diarquía o cohabitación. Es entonces cuando la mayor coincidencia entre texto constitucional y *praxis* o, lo que es lo mismo, entre el elemento jurídico y político del régimen, hace que éste se materialice en un sistema muy cercano al parlamentario clásico. La tendencia natural de las instituciones a agotar al máximo el poder que la Constitución les confiere impide que, durante el funcionamiento querido por la Constitución -el raramente materializado dualismo- el sistema pueda calificarse sin reservas de parlamentario, porque el Presidente puede en la práctica cesar al Primer Ministro ³⁹ y porque la materialización de la moción de censura es prácticamente imposible.

A lo largo de esta tesis se irán desgranando las distintas situaciones de reparto del poder que se han dado en la Constitución francesa de 1958. La autora ha utilizado, no sólo referencias doctrinales, sino citas

La revisión de 1954 intentó corregir las deficiencias, pero sin éxito: se limitó a facilitar la formación de gobiernos; sin embargo, también se consiguió que la Asamblea aprobara en la práctica el voto bloqueado, mecanismo que después se incluiría en la Constitución de 1958.

³⁹ Tanto Michel Rocard como Édith Cresson fueron cesados por Mitterrand durante la situación aludida.

de protagonistas de la Constitución (De Gaulle, Michel Debré y Guy Mollet, principalmente), que aportan luz a la causa de la -con toda seguridad- intencionada ambivalencia de la Constitución. Aunque la intención es la explicación de la configuración normativa de las instituciones, se ha intentado presentar éstas desde las distintas ópticas que la práctica constitucional francesa ha ofrecido, dando entrada a la variable política. En el Capítulo III, dedicado al Parlamento, por razones evidentes de coherencia con el título de esta investigación, se ha renunciado a una exposición pormenorizada del Derecho parlamentario. El objetivo ha sido centrarse en cómo el reparto de poder entre la Jefatura del Estado y el Gobierno puede influir en la institución parlamentaria. Se ha prestado una atención específica al Senado francés, en opinión de la autora, aún poco conocido. Sobre el mismo se quiere resaltar la labor de auto-regeneración que esta Cámara ha llevado a cabo en las últimas décadas, convirtiéndose en una instancia formada mayormente por expertos juristas de altísima competencia. Puede afirmarse sin ánimo de equivocación que esta institución puede más por la *auctoritas* que implica su competente consejo jurídico que por su capacidad -realmente escasa- de actuar como *contrapoder* de la Asamblea Nacional. El Capítulo IV se ha destinado al Consejo Constitucional. Dado que el funcionamiento de esta institución apenas puede considerarse influenciado por el hecho de la cohabitación, por la independencia que rige su actividad, el capítulo se ha dedicado a exponer su regulación constitucional y a resumir las sentencias más significativas durante dicho funcionamiento. Concebido inicialmente como un medio de contrarrestar el poder de las Asambleas, el Consejo ha demostrado, en

efecto, tener una gran independencia y se ha convertido en un auténtico *contrapoder* del resto de instituciones -no sólo del Parlamento-, en un ejercicio de lo que se ha dado en llamar «el gobierno de los jueces».⁴⁰ Se ha dejado constancia de un antes y un después de la sentencia de dieciséis de julio de 1971 en la jurisprudencia del Consejo Constitucional, hecho resaltado por Tajadura Tejada en su monografía sobre la V República.⁴¹ En esta decisión el Consejo amplía considerablemente el bloque de la Constitucionalidad dando cabida al Preámbulo de la Constitución -que a su vez remite al Preámbulo de la de 1946 y a la Declaración de Derechos de 1789. La «question prioritaire de constitutionnalité» (cuestión prioritaria de constitucionalidad), introducida por la reforma constitucional de 2008, ha creado un procedimiento específico ante el Consejo Constitucional para la defensa de los derechos fundamentales, semejante a la solución adoptada por la Constitución Española, y que, sorprendentemente, no disponía en Francia, cuna de los derechos y las libertades, de una regulación *ad hoc*. El Capítulo V se ha dedicado a una crónica de la V República, centrada en el período comprendido entre la primera alternancia política, en 1981, y la última cohabitación, finalizada en 2002. No obstante, se abordan, resumidamente, los años previos a la primera cohabitación (1959-1986) y los transcurridos después de la última hasta 2012. La tesis finaliza con el capítulo dedicado a las Conclusiones, donde se hace una valoración del contenido de la investigación en

⁴⁰ En este sentido *cfr.* FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et conseil constitutionnel, Paris, Economica, 1988.*

⁴¹ *Cfr.* TAJADURA TEJADA, Javier. *La V República Francesa, op. cit.*, pp. 130 y ss.

relación con los objetivos planteados en esta
Introducción.

CAPITULO I.- LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

INTRODUCCIÓN

En el verano de 1958 los protagonistas de la Constitución que procedían de la IV República no imaginaban que la interpretación que se haría de la *función de árbitro* del artículo 5 de la Constitución distaría tanto del significado tradicionalmente atribuido a dicha función cuando se refiere al Jefe del Estado. Durante los trabajos de redacción Pierre Pflimlin y Guy Mollet señalaron: «un árbitro es una persona que no toma partido nunca en los grandes problemas». Esta definición la confirmarían en el transcurso de una *reunión constitucional* celebrada el 23 de junio de 1958.⁴² Ciertamente, en el Comité de Redacción había dos opiniones opuestas: la de quienes entendían, como Pflimlin y Mollet, que el nuevo Presidente sería un árbitro al estilo republicano y la de quienes, como De Gaulle -apoyado entre otros por Raymond Janot-⁴³, deseaban un árbitro con poder. Este último rebatiría a aquellos afirmando: «el árbitro es una persona que decide en ciertos casos particularmente graves y que, por consiguiente, tiene el poder propio

⁴² Cfr. MASSOT, Jean, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, op. cit., p.33.

⁴³ Raymond Janot era el político más influyente después de Debré en ese momento. Comisario del Gobierno, era el encargado de realizar los comunicados públicos. Cfr. SAUVADET, François, *Raymont Janot. Un itinéraire vers l'essentiel, sine loco*, Les Éditions du bien public, 1991.

de decidir en estos casos graves»⁴⁴, para luego concluir que, gracias a estos nuevos contenidos con los que resultaba enriquecido el arbitraje -pese a que su significado no coincidiera con el tradicional-, a los poderes presidenciales exentos de refrendo se añadían, además, la autoridad moral, la presidencia de numerosos Consejos y los poderes excepcionales en caso de crisis: «el Presidente de la República es el único que puede decidir, bien aceptar la dimisión del Primer Ministro, bien recurrir al referéndum o disolver la Asamblea».⁴⁵

El mismo Debré realizó una primera redacción del artículo 5 atribuyendo al Presidente auténticos poderes de determinación política y de dirección de la Nación, redacción que sería luego rechazada -principalmente por Pierre Pflimlin y Guy Mollet- en el Comité Interministerial, el encargado de la redacción del anteproyecto.⁴⁶ Finalmente, el Consejo de Estado aprobó otra redacción del artículo (la ha llegado hasta nuestros días) tras unas correcciones de detalle hechas

⁴⁴ «Un arbitre est une personne qui décide dans certains cas particulièrement graves et qui, par conséquent, a le pouvoir propre de décider en ces cas graves». Cfr. *íd.*

⁴⁵ « Le Président de la République et lui seul doit décider soit d'accepter la démission du Premier ministre, soit de faire appel au référendum, soit de dissoudre l'Assemblée. » Cfr. *Íd.*

⁴⁶ «El Presidente de la República es responsable del mantenimiento de la independencia de la Nación y de la integridad de su territorio. Asistido por el Gobierno, define la orientación general de la política interior y exterior del país y asegura la continuidad del mismo. Toma las iniciativas necesarias para que los poderes públicos puedan desempeñar sus misiones respectivas en interés de la Nación y dentro del respeto a la Constitución». (Traducción por la autora). (« Le président de la République est responsable du maintien de l'indépendance de la Nation, de l'intégrité et de l'intégrité de son territoire. Assisté du gouvernement, il définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure et en assure la continuité. Il prend les initiatives nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent remplir leurs missions respectives dans l'intérêt de la nation et dans le respect de la présente Constitution »). Cfr. CONAC, Gérard, «Titre II: Le Président de la République - Article 5», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (coord.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, 2ème Édition, Paris, Economica, 1987, p. 232.

por De Gaulle con el apoyo de René Cassin, Vicepresidente del citado Consejo entre 1944 y 1959. La redacción definitiva del artículo 5 bastaría para que, en lo sucesivo, se pudiera fundamentar en él un verdadero poder presidencial, pero, al mismo tiempo, era lo suficientemente neutra para conseguir el consenso en el seno del Comité Interministerial. Así ocurrió, en efecto: el nuevo texto, defendido por De Gaulle negando todo significado presidencialista⁴⁷ fue aprobado sin ninguna objeción en el citado Comité y ante las instancias subsiguientes.⁴⁸

En realidad fue el hecho de recurrir a la noción de *arbitraje*, que para los políticos tradicionales tenía el mismo sentido que le atribuían los textos constitucionales de las Repúblicas precedentes, lo que consiguió desbloquear la situación y generar un equívoco que daría lugar a interminables debates doctrinales en la Historia de la V República. Como acertadamente apunta Avril, la redacción finalmente

⁴⁷ «El Jefe del Estado tiene como papel esencial asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos. Es, insisto, eventualmente un árbitro que tiene por misión asegurar, ocurra lo que ocurra, el funcionamiento de los poderes públicos» (Traducción por la autora). («*Le chef de l'État, déclare-t-il, a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il est, j'y insiste, éventuellement un arbitre qui a pour mission d'assurer, quoiqu'il arrive, le fonctionnement des pouvoirs publics*»). Cfr. CONAC, Gérard, *Id.*, p. 234.

⁴⁸ Tras la declaración antes citada de De Gaulle ante el Consejo Consultivo Constitucional, Paul Reynaud dijo a De Gaulle: «Su respuesta reviste una importancia esencial. Apaciguará la inquietud de quienes se preguntaban si el anteproyecto se inspiraba del espíritu del régimen presidencial o del régimen parlamentario». («*Votre réponse revêt une importance essentielle. Elle apaisera les inquiétudes de ceux qui se demandaient si l'avant-projet s'inspirait de l'esprit du régime présidentiel ou de celui du régime parlementaire*»). Como señala Conac, de quien la autora toma esta cita, es sorprendente que un hombre de la experiencia política de Paul Reynaud no advirtiera las intenciones reales que subyacían a la anterior declaración de De Gaulle. Paul Reynaud justificaría su posición años más tarde, indicando que el mismo Charles De Gaulle había precisado ante el Consejo el significado real de la palabra *árbitro*. Cfr. REYNAUD, Paul. *Et après?*, Paris, Plon 1974. Cit. por CONAC, *Ibid.*, p. 235.

adoptada constituyó un *compromiso dilatorio*, es decir: se dejó a la Historia la tarea de determinar cuál debía ser el significado del precepto.⁴⁹

I.1. LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

Durante los trabajos de elaboración de la Constitución, De Gaulle hizo saber a Michel Debré cuáles deberían ser las atribuciones mínimas del Presidente de la República en el nuevo texto constitucional. Éstas eran, básicamente, dos: el derecho discrecional a disolver la primera Asamblea y el de elegir y nombrar al titular del Gobierno. Esta última se completaría con la supresión de la moción de investidura. Baste de momento con insistir en lo indicado en la Introducción: todo el sistema, con la excepción del referéndum, ya estaba presente en Bayeaux. Debré, en uno de sus libros de memorias, *Trois Républiques pour une France*, resume la exposición de De Gaulle en la primera sesión del Comité interministerial, el 13 de junio de 1958. En un principio, el General se muestra contrario a que el Presidente sea elegido por sufragio universal directo. No obstante, en esta reunión ya está, además de las dos exigencias de De Gaulle ya apuntadas, el instituto del

⁴⁹ Avril se sirve de una opinión de Carl Schmitt, según la cual, cuando la decisión política fundamental (la Constitución) precede lógicamente a *normas ulteriores* que, lógicamente, tendrán que partir de su existencia, puede ocurrir que el *Constituyente* evite decidir; simplemente porque no está en condiciones de satisfacer las exigencias contradictorias a las que se afronta, exigencias que hay que solucionar y se solventarán de un modo u otro. Cfr. AVRIL, Pierre. *Les Conventions...*, op. cit., p. 47.

referéndum como un arma a disposición del Presidente.⁵⁰ También está definida su idea del Senado, que se mantendría firme en su pensamiento hasta el referéndum de 1969:

«El Ejecutivo es esencial. El Presidente de la República tiene por misión asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos, por lo que debe disponer, como propio, del derecho de disolución y del derecho de recurrir al Pueblo por la vía del referéndum. Para ejercer su papel de *árbitro*, que lo aleja de los pormenores de la vida política, no dispone de la autoridad suficiente si sigue siendo elegido sólo por el Parlamento. *No es deseable que sea elegido por sufragio universal*. Debe, por lo tanto, ser designado por un colegio comparable al que elige a los Senadores, completado por los electos de los países de ultramar.

El Gobierno, esta otra parte del Ejecutivo, ya no debe proceder del Parlamento ni de los partidos. El parlamentario que se convierta en ministro deberá dimitir de su mandato de Diputado y deberá dejar cualquier adscripción particular. Sin duda, el Primer Ministro y su Gobierno serán responsables ante el Parlamento, pero en condiciones muy definidas. Podrá inspirarse en los proyectos de Gobierno que presidía el Sr. Pflimlin. En cuanto al Parlamento, el General lo concibe como una Asamblea a la que corresponde la última palabra en materia legislativa y un Senado federal. La Asamblea, naturalmente, emerge del sufragio universal directo. El Senado se dividirá en tres secciones, una tradicional, la segunda de representación económica, social, cultural y la tercera estará representada por los territorios de ultramar».⁵¹

⁵⁰ DEBRÉ, Michel, «L'élaboration de la Constitution de 1958. Entretien», p.3, en *Dossiers thématiques*, Fondation Charles De Gaulle. URL: charles-de-gaulle-org.

⁵¹ « *L'exécutif est l'essentiel. Le Président de la République a pour mandat d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ce pourquoi il doit disposer, en propre, du droit de dissolution et du droit de faire appel au peuple par référendum. Pour exercer son rôle d'arbitre, qui l'éloigne des détails de la vie politique, il ne disposera pas de l'autorité suffisante s'il demeure l'élu du seul Parlement. Il n'est pas « souhaitable » qu'il soit l'élu du suffrage universel. Il doit donc être désigné par un collège comparable à celui qui élit les sénateurs, complété par des élus des pays d'outre-mer. Le gouvernement, cette part de l'exécutif, ne doit pas davantage procéder du Parlement ni des partis. Le parlementaire qui devient ministre démissionnera de son mandat de député et devra se dégager de toute attache particulière. Sans doute, le Premier Ministre et son gouvernement*

A continuación, Debré se refiere a la segunda reunión interministerial, del 23 de junio de 1958, en la que De Gaulle hace una nueva exposición, ya centrada específicamente en el Presidente de la República. En esta exposición Debré advierte una evolución en la primera intención del General: éste hace hincapié en una función presidencial con poderes aumentados, pero lamenta Debré- imprecisos.⁵²

seront-ils responsables devant le Parlement, mais dans des conditions très définies. On pourra s'inspirer des projets de gouvernement que présidait M. Pflimlin. Quant au Parlement, le Général l'envisage avec une Assemblée à qui le dernier mot doit rester en matière législative et un Sénat fédéral. L'Assemblée est naturellement issue du suffrage universel direct. Le Sénat sera divisé en trois sections, l'une traditionnelle, la seconde à représentation économique, sociale, culturelle, la troisième expressément l'outre-mer.» Cfr. DEBRÉ, Michel, Trois Républiques pour une France, Mémoires 1946-1958, Paris, Editionnes Albin Michel S.A., 1988, pp. 355-356.

⁵² «...el General hará una nueva exposición centrada en el Presidente de la República. Su propósito precedente había dejado amplio sitio al Parlamento. Percibo su miedo a una evolución de las intenciones hacia una función presidencial, con poderes aumentados, ciertamente, pero imprecisos. Ahora bien, a la cabeza del Estado hace falta un hombre que se sitúe por encima de las contingencias, en especial las que afectan o animan a los partidos. El General -éste hablará varias veces- permanece marcado por la impotencia de Lebrun, que, en 1940, no se sentía con el derecho de *ser Francia*. En consecuencia delimitará la función presidencial tal y como De Gaulle cree que la ejercerá en el caso de tener que desempeñarla. Yo había señalado al General la ambigüedad de la palabra *árbitro* empleada durante la primera sesión. Se lo había hecho ver a Pompidou en una llamada telefónica y Janot compartía mis temores. ¿Arbitro entre los partidos o árbitro del interés nacional? Hacía falta poner los puntos sobre las «ies» y concretamente prever que, contrariamente a las reglas del pasado, los actos destinados a señalar sus poderes propios no exigirían el refrendo de ningún ministro, ni siquiera del Primero».

(« ...le Général fera un nouvel exposé centré sur le Président de la République. Son propos précédent avait fait une large place au Parlement. Je sens sa crainte d'un glissement des esprits vers une fonction présidentielle aux pouvoirs accrus certes, mais imprécis. Or, il faut à la tête de l'État un homme qui se situe au-dessus des contingences, notamment celles qui affectent ou animent les partis. Le Général -il en parlera plusieurs fois- reste marqué par l'impuissance de Lebrun qui, en 1940, ne se sentait pas le droit d'être la France. Il dessine donc la fonction présidentielle, telle que De Gaulle entend l'exercer s'il doit l'occuper. J'avais signalé au Général l'ambiguïté du mot arbitre employé lors de la première séance. Je l'avais également fait remarquer à Pompidou par un coup de téléphone et Janot partageait mes craintes. Arbitre entre les partis ou arbitre de l'intérêt national ? Il fallait

Las anteriores citas ilustran las dos opiniones predominantes en el momento de redactar la Constitución. Las personalidades cercanas a De Gaulle - Debré, Janot, Pompidou, Coussin, Luchaire y Capitant entre otros- pugnarían con los republicanos tradicionales -Coty, Pflimlin, Mollet o Reynaud, entre otros-, por la institución de un régimen parlamentario muy presidencializado.⁵³ Esta idea finalmente vencería, pese a la exposición en sentido contrario de De Gaulle ante el Comité Consultivo Constitucional para conseguir la aprobación del texto. La práctica presidencialista que se hizo del texto constitucional desde las elecciones legislativas de 1962 se mantendría prácticamente inalterada hasta la primera cohabitación, en 1986.

I.2. EL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1958 CONCIBE UN REGIMEN AUTÉNTICAMENTE PARLAMENTARIO. DURANTE LA DIARQUÍA LA COINCIDENCIA ENTRE PRAXIS Y TEXTO CONSTITUCIONAL ES MÁS COMPLETA.

La Constitución francesa de 1958 concibe un modelo bicéfalo en la cúpula del Estado, integrado por el Presidente de la República, a quien corresponde una posición preeminente, y el Gobierno, a cuya cabeza está un Primer Ministro, que aquél nombra, pero que sin embargo debe contar con la confianza de la Asamblea para poder gobernar. En esto la Constitución de 1958

mettre les points sur les «i» et notamment prévoir que, contrairement aux règles du passé, des actes destinés à marquer ses pouvoirs propres n'exigeraient le contreseing d'aucune ministre, pas même du Premier».) Cfr. DEBRÉ, Michel, Trois Républiques pour une France..., op. cit., p. 356.

⁵³ Pflimlin y Cassin, en cambio, eran más partidarios de una función presidencial «alargada».

sigue la estructura institucional adoptada desde la III República. Al mismo tiempo intenta reafirmar el binomio citado para sortear los vaivenes parlamentarios y, para ello, lo dota de los instrumentos necesarios: aparte de las importantes prerrogativas que concede al Presidente, proporciona al Gobierno determinadas armas con las que gobernar en ausencia de una mayoría estable en la Asamblea; armas denominadas *racionalizadoras*, con las que disciplinar -y someter, llegado el caso- a los Diputados. En la relegación que la Constitución de 1958 hace del Parlamento rompe con su antecesora de 1946. En la macroestructura constitucional se deja constancia formal de esta relegación, presentando el texto constitucional, en primer lugar, los títulos dedicados al Presidente y al Gobierno y después el destinado al Parlamento (solución inversa a la seguida en el texto de 1946). Sin embargo, si alguien que desconozca la práctica política francesa posterior a 1958 analiza la Constitución francesa vigente, centrándose exclusivamente en el texto, verá que el régimen concebido es, pese a sus desviaciones del esquema clásico, auténticamente parlamentario y que los poderes conferidos al Presidente no distan mucho de los que literalmente le atribuía la Constitución de 1875; ahora bien, la práctica política ha hecho del papel del Presidente, durante la vigencia de una y otra, realidades casi diametralmente opuestas.⁵⁴ Como indicara el informe del Comité Consultivo para la revisión de la Constitución, presidido por el decano Georges Vedel, «Es un hecho generalmente admitido que la Constitución de 1958 es, gramaticalmente,

⁵⁴ En este sentido Cfr. CHATELAIN, Jean, «Titre premier : De la Souveraineté», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française*, 2e édition, Paris, Economica, 1987, p. 190.

susceptible de varias lecturas. Jurídicamente ciertas disposiciones merecen varias interpretaciones. Disposiciones antiguas, a veces calcadas de los textos de 1875 o de 1946, reciben acepciones muy diferentes según las mismas se consideren en relación con una tradición o con la novación que implica el espíritu de 1958». ⁵⁵

En el mismo sentido se pronuncia Avril, de quien se ha tomado la cita anterior:

«El significado de tales disposiciones depende, por consiguiente, de la elección entre dos principios de interpretación, y esta elección implicará, evidentemente, resultados opuestos, porque el primer principio incita a razonar por analogía y el segundo a *contrario*. ¿Cuál será el criterio? En el caso de ciertas disposiciones, el contexto orienta e interpreta, pero en ausencia de tales reparos, el significado que se adopte sólo dependerá de una apreciación política». ⁵⁶

Pero, como dijo el mismo De Gaulle en una ocasión, el espíritu de la Constitución era rehacer el Estado y el sistema parlamentario. Lo primero se conseguiría, lo segundo, no, como la Historia se ha encargado de demostrar.

⁵⁵ «De l'avis général la Constitution de 1958 est, grammaticalement, susceptible de plusieurs lectures. Juridiquement, certaines dispositions sont justiciables de plusieurs interprétations. Des dispositions anciennes, parfois venues à l'identique des textes de 1875 ou de 1946, reçoivent des acceptions très différents selon qu'on se guide pour les lire, sur la référence à une tradition ou sur la novation impliquée par l'esprit de 1958». Cfr. «Informe realizado en nombre de la comisión especial encargada de examinar la proposición de ley constitucional (n° 241, rectificada)... destinada a precisar y completar ciertas disposiciones del artículo 34 de la Constitución». («*Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi constitutionnelle (n° 241 rectifié) de MM. Paul Quilès, Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à modifier l'article 34 de la constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement, par M. Paul Quilès, député. Assemblée Nationale, deuxième session ordinaire de 1967-1968, n° 658, J.O.R.P. 18.02.1963, p. 2537.*»

⁵⁶ AVRIL, Pierre. *Les Conventions...*, op. cit., p. 63 y s.

En efecto, la trayectoria seguida por la institución presidencial desde la promulgación de la Constitución en 1958 hasta las elecciones legislativas de 1986 muestra que los poderes del Presidente de la República pueden sobrepasar ampliamente los que le concede la Constitución cuando la mayoría que lo ha llevado a la Presidencia coincide con la de la Asamblea, porque entonces él es el auténtico *Jefe* de ambas. Con la revisión constitucional de 1962 (artículos 6 y 7)⁵⁷, tras la que el Presidente pasa a ser elegido por medio de sufragio universal directo

⁵⁷ Artículo 6 de la Constitución tras la reforma de 1962, (Ley Constitucional n° 62-1292 de 6 de noviembre, relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal), tras la reforma de 2000 (Ley Constitucional n° 2000-964, de 2 de octubre) y tras la de 2008 (Ley Constitucional n° 2008-724 de 23 de julio)

«El Presidente de la República será elegido por cinco años por sufragio universal directo.

Nadie podrá ejercer más de dos mandatos consecutivos.

Una ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente artículo.»

(« Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.»)

Artículo 7.1. tras la reforma de 1962 (Ley Constitucional n° 62-1962 de 6 de noviembre, relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal), la reforma de 1976 (Ley Constitucional n° 76-527 de 18 de junio) y la de 2003 (Ley Constitucional n° 2003-276, de 28 de marzo).

«El Presidente de la República será elegido por mayoría absoluta de votos emitidos. De no obtenerse dicha mayoría en primera vuelta, se procederá, el decimocuarto día siguiente, a una segunda vuelta. Solamente podrán presentarse a ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta, después de la retirada en su caso de candidatos más favorecidos.»

(Article 7.1.

«Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages aupremier tour.»).

(hasta la reforma lo era por un colegio de electores), de Gaulle legitima esta práctica⁵⁸, consciente de que sus sucesores en la Presidencia de la República no contarán con su misma legitimidad histórica. Esta nueva forma de *designación* presidencial contribuirá a que el régimen se califique de semipresidencial o incluso de *monarquía republicana*.⁵⁹ Tradicionalmente atribuida a

⁵⁸ Se coincide con ARDANT en que la revisión de 1962 sólo contribuye a reforzar la *auctoritas* del Jefe del Estado y no a aumentar sus atribuciones. La elección por sufragio universal directo tiene como principal objetivo aumentar su legitimidad y alejar su elección de las intrigas partisanas (Cfr. ARDANT, Philippe. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^{ème} édit., Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A., Paris, 1999, pp. 443 y 460). La elección mediante sufragio universal directo legitima la autoridad del Presidente como institución porque gracias a la misma él cuenta con la confianza explícita de la Nación, pero ello no legitima una práctica política ajena al teto constitucional. En este sentido Cfr. ARDANT Philippe, «L'article 5 et la fonction présidentielle», Monográfico «Le Président», *Pouvoirs*, n° 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p.49.

⁵⁹ Cfr. DUVERGER, Maurice, «Les monarchies républicaines», en *Pouvoirs*, vol. 78 Paris, Seuil, 1996, p. 108 y ss. Sin embargo, la autora discrepa de Duverger en que esta calificación se pueda extender al resto de las democracias del mundo, ni siquiera en sentido figurado. Por ejemplo, no cree que pueda dudarse del carácter parlamentario, en el sentido más puro en cuanto a los orígenes se refiere, del régimen inglés (cuna del parlamentarismo, que no ha precisado, como en el continente, la *racionalización del parlamentarismo*) ni tampoco que pueda cuestionarse que otros regímenes que tienen la monarquía como forma de Gobierno, como es el caso de España, deban dejar de recibir la calificación de *monarquías parlamentarias*. Sobre este particular, Cfr. GARCÍA CANALES, *La monarquía parlamentaria española*, Madrid, ed. Tecnos, p. 56 y ss. Sobre el régimen inglés véase la exposición de GARCÍA Pelayo, Manuel (Cfr. «El Derecho Constitucional del Reino Unido», en *Obras Completas*, vol. I, cap. 8, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991). El autor sostiene el carácter parlamentario del régimen inglés, que no se ha visto anulado pese a los cambios en el sistema por la instauración del principio democrático, que ha llevado a una cierta inversión del binomio Parlamento-Gobierno en beneficio de este último. En efecto, según éste autor, ha habido en la democracia inglesa una aproximación al tipo de democracia plebiscitaria (el Pueblo vota realmente al Gobierno o a la oposición), pero corregida por una serie de frenos característicos del ordenamiento británico (Cfr. *Íd.*, p. 459). En realidad, este fenómeno de inversión de fuerzas o de desplazamiento de los procesos de decisión hacia el Gobierno puede verse, como se ha apuntado, en otros regímenes continentales que, no por ello, han dejado de ser parlamentarios, por una razón fundamental: porque el Gobierno sigue siendo responsable ante el Parlamento. No ha habido -en esto se coincide con los autores Alfonso y Carmen FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR- un cambio hacia un

Duverger, la siguiente afirmación de Debré, hecha a colación de la distribución de funciones entre Presidente y Primer Ministro, ciertamente, arroja dudas sobre si la autoría del calificativo debe atribuirse a aquél:

«Desde el momento que se instala un Primer Ministro responsable ante la Asamblea Nacional, veo ahí un reforzamiento de la legitimidad del régimen y eso es lo que cuenta antes que todo. El *monarca republicano*, cuyo retrato tracé y cuya necesidad indiqué hace muchos años, tendrá así más relieve y su autoridad resultará reforzada.»⁶⁰

Del comentario anterior se deduce que la expresión -difundida hasta la saciedad en los manuales de Derecho Constitucional- tiene para Duverger y Debré un significado muy diferente. Para el primero, el sustantivo tiene prioridad sobre el adjetivo: el Jefe de Estado francés sería un monarca del Antiguo Régimen dentro de un sistema republicano (esta idea es coherente con las críticas al sistema por parte de la izquierda, de la que Duverger formaba parte y a la que prestaba su pluma), por el poder, casi absoluto, que puede llegar a tener. Para el segundo, en cambio, el adjetivo pesa más que el sustantivo: el Presidente se asemeja a un monarca parlamentario; de ahí que el autor comente que, con la responsabilidad del Primer Ministro ante la Asamblea, la figura del Presidente -su *auctoritas*- se ve reforzada.

Pues bien, los franceses tendrían que esperar a la primera diarquía, surgda de las elecciones legislativas

régimen semiparlamentario, sino una racionalización del parlamentarismo (Cfr. *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, op. cit. pp. 187 y ss).

⁶⁰ Cfr. DEBRÉ, Michel, *Entretiens avec le général De Gaulle 1961-1969*. Paris, Éditions Albin Michel, 1993, p. 410.

de 1986, para constatar un funcionamiento de las instituciones más acorde con el texto constitucional. La aparición de una nueva mayoría en la Asamblea, hostil a la que había elegido al Presidente, dio paso a una nueva situación en la que los distintos centros de poder se vieron obligados a volver la vista hacia el texto constitucional para agotar al máximo todas las posibilidades que éste les ofrecía. A partir de ese momento quedó demostrado que la concordancia o discordancia de mayorías (presidencial y parlamentaria) marca en la *praxis* -que no en lo jurídico- el máximo y el mínimo de la función presidencial y que es durante la diarquía cuando la coincidencia entre texto y *praxis* constitucional es más completa. Como dice Conac, «en período de cohabitación el Presidente de la República pierde, en efecto, los poderes políticos que tenía del sostén de una mayoría parlamentaria, para conservar sólo los constitucionales».⁶¹

I.2.1. Exposición jurídica de la función presidencial en el texto constitucional de 1958

En un sistema como el francés, bicéfalo, el aspecto jurídico y el político no siempre van unidos. En este apartado se hará referencia al primero de ellos, es decir, a la letra de la Constitución. La autora expondrá también las opiniones doctrinales al respecto, aportando modestamente la suya donde lo crea conveniente.

⁶¹ Cfr. «Titre II: Le Président de la République-Article 5», *op. cit.*, p. 273.

I.2.1.1. Definición de la función presidencial

El **artículo 5**⁶² -el primero del Título II- es, de los dedicados al Presidente, el que más polémica doctrinal ha suscitado. A lo adelantado en páginas anteriores hay que añadir que aún hoy no existe una solución unánime ni exenta de debate. Mientras que para unos autores es una auténtica *superconstitución*, para otros es una mera cláusula de estilo.⁶³

Su ubicación, al inicio del Título II, su estilo solemne y la imprecisión de su redacción han permitido que se le haya concedido un valor simbólico importante. Sin embargo, su fórmula no es una mera declaración formal, carente de funcionalidad; antes al contrario: pese a que no otorga competencias concretas ni de particular relevancia, tiene la virtud de definir la función presidencial, diciendo qué fines deben inspirar los actos del Jefe del Estado. Con esta disposición De Gaulle quiso elevar a rango constitucional su idea de la función presidencial. Su objetivo era evitar la situación, ya citada, creada durante la IV República

⁶² El tenor del artículo 5 es, tras la reforma de 4 de agosto de 1995, el siguiente:

«El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado.

Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados».

(Article 5

«Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités».)

⁶³ Cfr. ARDANT, Philippe («L'article 5 et la fonction présidentielle », *op. cit.*, p. 38), y CONAC, Gérard («Titre II: Le Président de la République - Article 5», *op. cit.* p. 269 y ss.). Según el autor, el artículo 5 ha sido utilizado tanto para extender como para reducir los poderes presidenciales.

con Albert Lebrun, que justificó su inacción durante la Segunda Guerra Mundial aduciendo la ausencia de poderes constitucionales.

Como se apuntó en la Introducción, en la redacción que finalmente consiguió la aprobación se recurrió a la idea del *arbitraje* para salvar la reticente acogida que la primera versión redactada por Debré había tenido durante los trabajos preparatorios. La idea de un Jefe del Estado árbitro no extrañaba a los republicanos tradicionales como Pflimlin y Mollet, aunque, como se expuso, el significado que estos le atribuían era radicalmente distinto del que tenía para De Gaulle. Desde el comienzo, por lo tanto, existió una ambigüedad intencionada que la imprecisión del término favorecía.⁶⁴ No obstante, esta imprecisión preocupaba a Debré. Él fue el primero en advertir la confusión cuando De Gaulle empleó dicha palabra para referirse al Presidente de la República durante la primera sesión del Comité interministerial, celebrada en el despacho de De Gaulle.

«Yo había señalado al General la ambigüedad de la palabra *árbitro* empleada durante la primera sesión. También se lo había hecho ver a Pompidou en una llamada telefónica y Janot compartía mis temores. ¿Arbitro entre partidos o árbitro del interés nacional? Había que poner los puntos sobre las íes y, concretamente, prever que, en contraposición a las reglas del pasado, los actos destinados a subrayar sus poderes propios no exigirían el refrendo de ningún ministro, ni siquiera del primero.»⁶⁵

⁶⁴ Cfr. CONAC Gérard, «Titre II: Le Président de la République - Article 5 » *op. cit.* p. 234.

⁶⁵ « *J'avais signalé au Général l'ambiguïté du mot arbitre employé lors de la première séance. Je l'avais également fait remarquer à Pompidou par un coup de téléphone et Janot partageait mes craintes. Arbitre entre les partis ou arbitre de l'intérêt national? Il fallait mettre les points sur les `i` et notamment prévoir que, contrairement aux règles du passé, des actes destinés à marquer*

Por lo que respecta a la definición que el artículo 5 realiza de la función presidencial, ésta no se agota en el artículo referido, como tampoco el estatuto del Presidente se agota en el Título II. Ambos se encuentran completados y concretizados a lo largo del texto constitucional.

De momento baste con apuntar que la doctrina no sólo diverge en cuanto al alcance que debe darse al artículo 5, sino también al 64 -donde se describe la relación del Jefe del Estado con la autoridad judicial- y a otros artículos que describen la función presidencial. Así, para Burdeau, la Constitución de 1958 reconoce al Presidente un poder de Estado, que a su vez es una de las fuerzas animadoras de la vida política y que, lejos de ser instrumento de un hombre o de un partido, es energía de toda la Nación. Este poder de Estado no puede proceder de los partidos porque debe contar con una autoridad suficiente para acallar, llegado el momento, sus rivalidades. Pero para fundamentar el poder de Estado no basta el artículo 5; es necesario, además, tener en cuenta el contexto ideológico de la Constitución y, en especial, las tesis constitucionales expuestas por de Gaulle.⁶⁶ Esta tesis, que es, según Conac, la que más se aproxima a la idea de De Gaulle sobre poder presidencial, la ha retomado y desarrollado recientemente Jean-Louis Quermonne.⁶⁷ En contraposición con esta línea interpretativa, Gérard

ses pouvoirs propres n'exigeraient le contreseing d'aucune ministre, pas même du Premier. » Cfr. DEBRÉ, Michel, *Trois républiques pour une France*, op. cit., pp. 356 y ss.

⁶⁶ Cfr. CONAC, Gbérard, «Titre II: Le Président de la République - Article 5», en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (dir). *La Constitution de la République française*, 3ª Edición, Paris, Economica, 2009, p. 271.

⁶⁷ Cfr. QUERMONNE, Jean-Louis. «La notion de pouvoir d'État et le pouvoir présidentiel sous la Ve République», en VV.AA, *Itinéraires, Études en l'honneur de Léo Hammon*, p. 552, Economica. Cita tomada de CONAC, Gérard, Cfr. *ibíd.* p. 271.

Conac -a cuyo parecer se suma la doctoranda-, cree que el poder de Estado es sólo un concepto doctrinal interesante para comprender el pensamiento de De Gaulle, pero no una noción constitucional; además, en presencia de una mayoría hostil en la Asamblea, el poder de Estado es meramente participativo.⁶⁸ Para otros autores, el régimen de la V República es mixto: Debbasch, 1983, p. 482; Pactet 1985, p. 152 o el mismo Pompidou, 1977. A estas opiniones hay que sumar, en época más reciente, la de Ardant, ya citada, la de Avril o la de Massot, ya apuntadas. Burdeau también cita a Colliard, para quien el régimen francés es parlamentario, pero con un correctivo presidencial.⁶⁹ En cambio, mucho más recientemente, Marie-Anne Cohendet defiende la tesis del parlamentarismo y considera el funcionamiento de las instituciones hasta 1986 una permanente violación constitucional.⁷⁰

La autora de esta tesis coincide con Conac en que los artículos 5 y 64 no constituyen una mera cláusula de estilo, sino que atribuyen al Jefe del Estado facultades -que no poderes- de cierta relevancia, rompiendo así con una tradición. En cambio, no le dotan de los medios necesarios para ejercerlas, a excepción de la referencia que el artículo 5 hace al *arbitraje*, noción harto imprecisa y sin un significado unánime. Por ello la autora piensa que la cuestión conviene resolverla del siguiente modo: los artículos 5 y 64 no constituyen ninguna especie de *superconstitución* ni crean funciones autónomas distintas de las atribuidas

⁶⁸ Cfr. *Ibid.*, p. 273.

⁶⁹ Cfr. *Íd.*.

⁷⁰ COHENDET, Marie-Anne. *L'épreuve de la cohabitation*, Tesis doctoral, Lyon, Université de Lyon III, 1991.

al Presidente en el resto del articulado constitucional, sino que es a lo largo de éste donde se provee al Jefe del Estado de los instrumentos jurídicos para llevar a cabo la defensa de los bienes que dichos artículos 5 y 64 enuncian como prioritarios. Esto no equivale a encasillar la función presidencial dentro de los medios expresamente previstos en dicho articulado constitucional, sino a entender que los artículos 5 y 64, al proclamar que el Presidente *vela, asegura mediante su arbitraje* y es *garante*, aunque no facilitan instrumentos concretos para la consecución de los fines que en ellos se citan, sí otorgan al Jefe del Estado una habilitación general para influir mediante su prestigio en el resto de instituciones obligadas, conjuntamente con él, a dicho resultado. Este prestigio está lejos de ser -jurídicamente hablando- un poder autónomo. Se trata de un mero -y no por ello desdeñable- *poder de solicitar*, como indicara Debré⁷¹, facultad que también tienen otras instituciones, pero que está fundamentada en la autoridad moral del Jefe del Estado. El artículo 5 no crea ningún poder. Si se considera estrictamente la letra de la Constitución, es, como afirma Ardant, un *poder de reserva*.⁷² No es,

⁷¹ «...el Presidente de la República, como debe ser, no tiene otro poder que el de solicitar de otro poder: solicita del Parlamento, solicita del Comité Constitucional, solicita el sufragio universal. Pero esta posibilidad de solicitar es fundamental.» («...le Président de la République, comme il se doit, n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir: il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité de solliciter est fondamentale»). Cfr. DEBRÉ, Michel, Discours devant l'Assemblée Générale du Conseil d'État, 27 août 1958, en «*Digithèque de matériaux juridiques et politiques*», 2006. URL: <http://mjp.univ-perp.fr/textes/debre1958.htm>

⁷² Este autor, refiriéndose a la función de garante del Jefe del Estado, sostiene que el Presidente, privado (por lo que al artículo 5 se refiere) de poderes específicos, se encuentra en reserva, en vela. Su misión consistiría, por lo tanto, en la denuncia de eventuales amenazas sobre la soberanía, en la puesta en marcha de procedimientos destinados a impedir su violación

en cambio, un poder de impedir o de sustitución. En la práctica, el mayor o menor alcance de estas funciones dependerá más de competencia política que de la competencia jurídica del Jefe del Estado.⁷³ Por lo tanto, los artículos 5 y 64, por la definición que hacen de la función presidencial, constituyen una clave interpretativa para solucionar los conflictos de fronteras entre las distintas instituciones del Estado: al enunciar los fines que deben inspirar los actos del Jefe del Estado, se está circunscribiendo estos a unos límites concretos.

Respecto de la primera de las funciones enunciadas en la primera parte del artículo ahora comentado, la de *guardián*⁷⁴ (textualmente la Constitución utiliza el verbo *velar*⁷⁵), no puede afirmarse que tenga una gran trascendencia jurídica, a excepción de su posible

(convocatoria del Consejo Constitucional) o en la negativa a firmar decisiones que, a su juicio, supondrían una amenaza *para la misma*. Cfr. ARDANT, Philippe, «L'article 5 et la fonction présidentielle», *op. cit.*, p. 45).

⁷³ Sobre esta cuestión se incidirá más veces en esta tesis.

⁷⁴ La teoría del *Guardián de la Constitución* -equivalente en el contexto republicano de la del *poder neutro* de Benjamin Constant-, cuyo teórico más brillante fue Carl Schmitt, atribuye a Jefe del Estado una función de garantía de la Constitución (se encuentra por encima del juego político, controlando que se observen las reglas, etc.). Esta teoría se enmarca dentro de la teoría constitucional de la división de poderes: se trata de un poder neutro, situado por encima de los otros e intermedio entre ellos, por lo que puede llegar a tener un sentido claramente antiparlamentario, lo que ha motivado que actualmente se encuentre bastante desprestigiada. Para SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «en parte, la pervivencia de la teoría se basa en la convicción de la necesidad de preservar la superioridad de la Constitución en el ordenamiento, arrumbada la teoría de la soberanía parlamentaria, convertido el legislador [...] en potencial transgresor del orden de valores fundamental de la comunidad jurídica, condensados en la Constitución». (Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA J.J. *La sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid, Editorial Tecnos SA, 1987, pp. 27 y ss.)

⁷⁵ Según CONAC (Cfr. *Idem*, *ibid*, p. 238) la no utilización del término *guardián* pudo ser deliberada porque evoca una noción muy estática.

relación con el artículo 16⁷⁶, si se considera que aquél puede explicar y a la vez delimitar éste. Exceptuado este caso, los medios del Presidente se inscriben dentro de la citada facultad de solicitar. Esto hace cuando, utilizando los artículos 54 y 61, recaba el dictamen del Consejo Constitucional sobre un compromiso internacional o sobre una ley antes de su promulgación. Finalmente hay que apuntar dos cuestiones: la primera es que esta función de velar por el respeto a la Constitución no la realiza -ya se ha dicho- en exclusiva, sino que la comparte, no sólo con el Consejo Constitucional, a quien incumbe decidir sobre la cuestión de constitucionalidad, sino también con el resto de instituciones o personas habilitadas por la Constitución para solicitar el dictamen de dicho Consejo, a saber: el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado o sesenta Diputados o Senadores, según dispone el artículo 61.2 de la Constitución.¹²² La segunda, consecuencia lógica de la anterior, es que el Presidente no puede suplir la actuación del Consejo Constitucional, no puede enmendar él mismo la inconstitucionalidad; es decir: no tiene, como se ha apuntado arriba, poder de sustitución.⁷⁷ A lo sumo, puede dar a conocer su parecer, advertir y aconsejar, haciendo uso de su derecho de mensaje, que - importante es señalarlo- está excluido del refrendo ministerial (art. 19).

La función de *guardián* engloba, además del texto constitucional de 1958, la Declaración de Derechos de 1789, el Preámbulo de la Constitución de 1946, los

⁷⁶ En cambio, este artículo no aclara qué medidas deben adoptarse una vez acaecido el supuesto de hecho de su aplicación.

⁷⁷ En este particular se coincide con ARDANT. Cfr. *ibíd.*, p. 41. «L'article 5 et la fonction présidentielle», *op. cit.*, p.41).

principios con valor constitucional y, finalmente, la protección de los derechos y libertades.⁷⁸ En las páginas siguientes se constatará que esta facultad se reduce enormemente en períodos de diarquía.⁷⁹

La doctrina extrae de esta función la facultad de interpretación reconocida por la práctica política al Jefe del Estado (la Constitución silencia esta cuestión), facultad que no se encuentra sometida a ningún control jurídico, dado que el Consejo Constitucional ha declarado reiteradamente que no tiene competencia para enjuiciar la interpretación de la Constitución llevada a cabo por el Jefe del Estado.⁸⁰

Volviendo a la cuestión de la eficacia jurídica de las funciones enumeradas en el artículo 5, la autora coincide con Ardant en que la función de arbitraje no tiene ninguna virtualidad jurídica ni es, al igual que ocurre con la de guardián, una función en exclusiva. Esta función tiene dos importantes limitaciones: una, material, dado que engloba, no la Constitución en su conjunto, sino sólo el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado; y otra, temporal, porque la noción misma del arbitraje lleva implícita la idea de *reserva*, de utilización en último recurso, cuando los mecanismos habituales fallan. Se trata, por lo tanto, de una función *residual*, con dos excepciones, si cabe: la *designación* de un Primer Ministro para reemplazar a otro dimisionario o fallecido y la disolución de la Asamblea Nacional, que implica la nueva celebración de elecciones (art. 12).

⁷⁸ Cfr. ARDANT, Philippe, *ibíd.*, p. 40

⁷⁹ CONAC, Gérard (Cfr. «Título II...», *op. cit.*, p. 238).

⁸⁰ Sobre este tema se volverá más adelante en este Capítulo dedicado al Presidente de la República y en el Capítulo IV, dedicado al Consejo Constitucional.

Estos dos supuestos los apunta Ardant ⁸¹, quien, no obstante, discute que la utilización de la facultad de disolución pueda considerarse incluida dentro del arbitraje presidencial, dado que el verdadero árbitro es en realidad el Pueblo, a quien se le pide la solución del conflicto. Sin embargo, la doctoranda piensa que el arbitraje del Presidente consiste, justamente, en apreciar la oportunidad de dicha apelación. Tampoco puede considerarse lo votado un laudo arbitral, sino una verdadera decisión, desprovista de imparcialidad, debido a que el Pueblo decide interesadamente lo que más le conviene y lo hace legítimamente, como soberano. La autora coincide con Conac en que la misión de arbitraje que el artículo 5 atribuye al Jefe del Estado no es una misión de orden jurídico (la de regular el Derecho constitucional), sino político: la de asegurar la buena marcha del Estado.⁸² Ahora bien, el término *arbitraje* evoca cierto poder de apreciación, de analizar las circunstancias en juego, pero siempre dentro del respeto a las reglas que establece la Constitución. Pero, una vez más, este ejercicio del arbitraje no puede exceder de la citada facultad de solicitar a la que aludiera Debré. La diferencia estriba en que esta facultad no se ejercite con carácter previo a la potencial disfunción que lo motiva -como evocan los términos *velar* o *guardián*-, sino *a posteriori*, para asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos así como la continuidad del Estado, en cuyo caso no dista mucho de la función de *garantizar*, pero aplicada a la política interna.

⁸¹ Cfr. «L'article 5 et la fonction présidentielle», *op. cit.*, p.44.

⁸² Cfr. CONAC, Gérard, (Cfr. «Título II...», *op. cit.*, p.249).

Por último, la tercera de las funciones enunciadas en el artículo 5, la de *garante*, carece también de trascendencia en ausencia de circunstancias suficientemente graves que motiven su aplicación. Cronológicamente esta función entra en juego en un momento posterior, no en el de la mera disfunción constitucional susceptible de solucionarse recurriendo al arbitraje, sino ante hechos ya consumados de decisiva importancia para la Nación: la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto de los Tratados.⁸³ El recurso jurídico que establece la Constitución para garantizar cuestiones tan importantes es el artículo 16, que, sin embargo, no agota su aplicación en estos supuestos. Es indudable que el Presidente también goza aquí de un margen de apreciación importante de las circunstancias en juego, porque la utilización del término *garante* implica que el Jefe del Estado es el responsable último de los bienes mencionados.⁸⁴ Pero también en este supuesto actúa dentro de los límites de la Constitución (consulta al Primer Ministro, a los Presidentes de ambas Asambleas y al Consejo Constitucional).

No obstante, del análisis de la función presidencial, tal y como la define el artículo 5, se

⁸³ En la redacción original aprobada en 1958 el Presidente de la República era garante de los acuerdos de Comunidad. La Ley Constitucional n° 95-880, de 4 de agosto de 1995, suprimió en la Constitución toda referencia a la Comunidad (francesa), debido a la paulatina independencia de los Estados miembros iniciada en la década de 1960.

⁸⁴ En la entrevista arriba citada, concedida por Debré, éste afirma, refiriéndose a la redacción del artículo 5 de la Constitución, concretamente a las funciones de vigilante, arbitro y garante que este artículo atribuye al Presidente de la República: «No se puede ser más claro. Este artículo está, además, como yo decía siempre, completado por un cierto número de mecanismos, que ponen en práctica algunas de las responsabilidades del Jefe del Estado y que no pueden dar lugar a ninguna duda sobre la preeminencia del mismo». Cfr. DEBRÉ, Michel. «L'élaboration de la Constitution de 1958. Entretien», *op. cit.*, p. 3.

deduce que la Constitución no crea, fuera de determinados supuestos tasados, amplios márgenes de decisión. Para Philippe Ardant el Presidente tiene a su cargo un cierto número de intereses taxativamente enumerados y se limita a defenderlos, por lo que el término que mejor definiría su función sería el de *tutor*. La elección presidencial por sufragio universal directo, si bien fortalece la legitimidad presidencial, no transforma su función, porque no modifica la lista de poderes presidenciales. Finalmente el Presidente ejerce *competencias debidas*, dado que no puede renunciar a las misiones que la Constitución le confía: no puede permanecer pasivo llegado el momento que determina su intervención. A lo sumo puede elegir, en determinados casos, el procedimiento más oportuno.⁸⁵ La autora está completamente de acuerdo con esta solución de Ardant, si bien la misma sólo es válida durante la diarquía. La experiencia, una vez más, demuestra que el análisis jurídico es insuficiente. El artículo 5, principal baluarte del poder presidencial en período de coincidencia de mayorías, no es sino especie de comodín al que el Presidente recurre, para fundamentar otras funciones, como árbitro meramente parlamentario, durante la cohabitación.

I.2.1.2. *Breve exposición de la exigencia de refrendo ministerial y la irresponsabilidad presidencial en la Constitución de 1958. Importancia de estos institutos en la determinación del alcance de las funciones presidenciales.*

⁸⁵ Cfr. ARDANT, Philippe. «L'article 5 et la fonction présidentielle», *op. cit.*, pp. 47 a 50.

Antes de iniciar el comentario de las facultades que la Constitución francesa de 1958 otorga al Jefe del Estado para el cumplimiento de las funciones constitucionalizadas en el artículo 5, es tarea indispensable hacer referencia a dos aspectos fundamentales de su estatuto, a cuya luz deben de analizarse aquellas. Se trata de la dispensa del refrendo ministerial que la Constitución francesa concede al Presidente respecto de un considerable elenco de facultades y de la combinación de esta circunstancia con la irresponsabilidad que sigue impregnando su estatuto, si bien las reformas llevadas a cabo desde 2007 lo han transformado considerablemente.⁸⁶ El actual Título IX comprende dos artículos. De la combinación del primero de ellos, el artículo 67⁸⁷, con el segundo, el artículo 68⁸⁸, se

⁸⁶ Ley Constitucional de 23 de febrero de 2007. Recientemente, la ley orgánica de 24 de noviembre de 2014, de aplicación del artículo 68 de la Constitución, ha concretado considerablemente las condiciones de su puesta en práctica.

⁸⁷ El artículo 67 actual de la Constitución dispone:

«El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en calidad de tal, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 53-2 y 68.

No podrá, durante su mandato y ante ninguna jurisdicción o autoridad administrativa francesa, ser requerido para testificar ni ser objeto de una acción o acto de información, instrucción o acusación. Quedarán suspendidos todos los plazos de prescripción o preclusión.

Las instancias y procedimientos a los que se ponga obstáculo de esta forma podrán reanudarse o iniciarse en su contra al término del plazo de un mes desde el cese de sus funciones».

(Article 67:

«Le Président de la République n'es pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.

Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action s'une acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription o de forclusion est suspendu.

Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées conter lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions»).

⁸⁸ Artículo 68: «El Presidente de la República no podrá ser destituido sino en caso de incumplimiento de sus deberes

deduce que el Presidente sigue siendo irresponsable -es decir, no existe *ilícito penal*- por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y que goza de una protección provisional por los actos cometidos fuera del ejercicio de sus funciones, que se prolonga hasta un mes después del cese en su cargo. No obstante, el Presidente de la República sólo podrá destituido si el incumplimiento de sus deberes es manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato, según dispone el segundo de los artículos señalados, que tiene preferencia sobre el primero, por la remisión que éste hace al segundo.⁸⁹ Además, la nueva regulación ha

manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato. La destitución será acordada por el Parlamento constituido en Alto Tribunal de Justicia».

La propuesta de reunión del Alto Tribunal de Justicia adoptada por una de las Cámaras del Parlamento será inmediatamente presentada a la otra, que se pronunciará en los quince días.

El Alto Tribunal de Justicia será presidido por el Presidente de la *Asamblea Nacional*. Se pronunciará en el plazo de un mes, a votación secreta, sobre la destitución. Su decisión tendrá efecto inmediato.

Las decisiones adoptadas en aplicación del presente artículo lo serán por mayoría de los dos tercios de los miembros que compongan la Cámara correspondiente o el Alto Tribunal de Justicia. Cualquier delegación de voto será prohibida. Sólo se considerarán los votos favorables a la propuesta de reunión del Alto Tribunal de Justicia o la destitución.

Una Ley Orgánica fijará las condiciones de aplicación del presente artículo.»

(Article 68: «Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article»).

⁸⁹ Los cambios operados por la reforma de 2007, que ya remitía a una ley orgánica sus condiciones de aplicación, no suponen una

dificultado la aprobación del encausamiento por las Asambleas. Donde antes se requería la mayoría absoluta de los votos de las dos Asambleas decidiendo por voto idéntico en escrutinio público, ahora se requiere una mayoría cualificada de dos tercios sólo de los miembros que componen la Cámara afectada o el Alto Tribunal. Pese a la reforma, sigue quebrando en la Constitución gala el principio de que todo poder debe ir acompañado de responsabilidad y, viceversa, que donde no hay responsabilidad no puede haber poder, según el significado del conocido aforismo de Bagehot (*The king can do no wrong*)⁹⁰, pensado para la monarquía parlamentaria inglesa, pero susceptible de ser trasladado a cualquier régimen parlamentario, como lo

modificación sustancial respecto de la regulación anterior de la responsabilidad presidencial salvo en tres aspectos, sin duda muy importantes: el primero, la sustitución del concepto *alta traición* -ahora *incumplimiento de sus deberes*- por lo que la doctrina venía comúnmente entendiendo por aquella: el incumplimiento de las obligaciones presidenciales manifiestamente incompatible con el ejercicio del mandato (Cfr. VILLIERS y RENOUX, *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 622 y ss). Estos deberes, en realidad, remiten al artículo 5 de la Constitución, que define la función presidencial al consagrar los fines que deben inspirar los actos del Jefe del Estado. El segundo aspecto es la remisión que el artículo 68 hace a la ley orgánica en cuanto a la regulación de su aplicación. La Ley Orgánica de 24 de noviembre de 2014 ha configurado un verdadero estatuto del Alto Tribunal, del que en la reforma de 2007 ya se indica que su Presidente será el de la *Asamblea Nacional*. Por lo tanto, sigue existiendo un privilegio de jurisdicción. El tercero consiste en la concreción de la mayoría requerida para la inculpación del Presidente (cualificada de dos tercios). El cambio sustancial de la reforma consiste, en cambio, en la regulación constitucional de la inmunidad (*inviolabilité*) -derogación de todo procedimiento-. Existe un cambio sustancial respecto de la situación jurídica anterior, pues ahora queda circunscrita a la duración del mandato, más un mes.

Por su parte, el artículo 53-2, insertado en 1999 para dar entrada a la Corte Penal Internacional dispone: «La República podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional de acuerdo con las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998.» (*Article 53-2: « La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1999. »*)

⁹⁰ Cfr. BAGEHOT, Walter, *The English Constitution* Oxford University Press, London, 1974, concretamente el capítulo II, titulado «The Monarchy», págs. 31 y ss.

es para el francés si se considera estrictamente la letra de la Constitución. El instituto del refrendo resulta útil para determinar el grado de autonomía del Presidente en los distintos supuestos en los que la Constitución prevé su actuación. Normalmente la mecánica del refrendo implica la inmediata traslación de responsabilidad del sujeto refrendado al sujeto refrendante, lo que anula, desde el punto de vista jurídico, una buena parte de la autonomía presidencial en aquellos actos que requieren la contrafirma firma ministerial. Sin embargo, en el caso francés sigue existiendo un margen no desdeñable de facultades presidenciales (*Defensa Nacional, dirección de la política exterior...*) exentas de refrendo. Ahora bien, el refrendo impone la colaboración y deliberación entre instituciones implicadas; es uno de los fundamentos de este instituto. Esto puede plantear problemas cuando la situación política es de cohabitación. Además, en el caso del régimen francés, el refrendo tiene distintos matices según la situación de las mayorías: si durante la cohabitación, en la que el régimen funciona como auténticamente parlamentario, la traslación de responsabilidad que el refrendo implica es la consecuencia lógica de la transferencia del poder del acto, en período de concordancia de mayorías, por el contrario, en el que el sistema funciona como presidencial, la traslación no implica transferencia del poder de decisión. En este caso, la irresponsabilidad del Jefe del Estado es consecuencia, no de la ausencia de poder, sino justamente de todo lo contrario, dado que dicho poder se orienta hacia el mismo Jefe del Estado, órgano supremo, de forma que la sanción, sólo política, que en su caso corresponda contra él, sólo podrá verificarse en el momento de unas

nuevas elecciones, presidenciales o legislativas, mediante el castigo del electorado. En definitiva, el significado del refrendo resulta profundamente alterado cuando el régimen funciona como presidencial: hay traslación de responsabilidad sin la correspondiente transferencia de competencia.

Del estudio estrictamente jurídico del refrendo ministerial de los actos del Presidente hay que reconocer que la simple combinación de los institutos de la irresponsabilidad y del refrendo (es decir, del artículo 19 con el art. 68) no basta, por sí sola, para determinar con exactitud el grado de autonomía presidencial en un acto. Existen -a juicio de la doctoranda-, otros tres factores que pueden ayudar a establecer matices en el estudio de las funciones presidenciales: se trata de la *discrecionalidad*, la *espontaneidad* y la *exclusividad* de que pueda disponer el Jefe del Estado según la función de que se trate.

La primera de ellas, la *discrecionalidad*, va muy ligada a la dispensa del refrendo. La única matización que cabría hacer de la misma es que puede ser total, es decir, aplicarse sin restricciones, o estar limitada de algún modo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el ejercicio de una facultad no es espontáneo, porque exige un acto previo de otra institución (un ejemplo es el referéndum legislativo), o cuando, para el ejercicio de la facultad en cuestión deben darse determinadas circunstancias, de forma que la discrecionalidad consistiría, no en el ejercicio mismo de la facultad, sino más bien en la libre apreciación de que concurren las circunstancias que piden la intervención presidencial (el caso más claro es la adopción de medidas excepcionales -art. 16-).

La segunda característica, la *espontaneidad*, tampoco se da -en clara coherencia constitucional- en los casos para los que el refrendo es preceptivo, como tampoco existe en todos los actos dispensados de esta medida. Implica que el Presidente pueda ejercer una determinada facultad sin que medie un acto previo de otra institución. Esta característica está presente, de forma palpable, en la disolución (artículo 12), la dimisión del Jefe de Estado o en el derecho de mensaje (art. 18).

Por último, la tercera de las características apuntadas, la *exclusividad*, significa que la función en cuestión es privativa del Jefe del Estado, es decir, que sólo a él corresponde su ejercicio. Esta característica puede acompañar, tanto a funciones exentas de refrendo, como a otras precisadas de él. El ejemplo más clásico de facultad exclusivamente presidencial -si no se pierde de vista que se está ante un régimen parlamentario- es el de la sanción y promulgación legislativas (art. 13).

Cuando las tres características apuntadas van unidas a la dispensa de refrendo la autonomía del Presidente es prácticamente plena desde el punto de vista jurídico. Muy distinta es, en cambio la conveniencia política del ejercicio de la facultad en cuestión, como se constatará al estudiar las facultades presidenciales en período de diarquía.

I.2.1.3 *Comentario de las facultades presidenciales enunciadas en la Constitución de 1958.*

La doctoranda no cree que una exposición exhaustiva de las facultades que la Constitución francesa de 1958 otorga al Jefe del Estado deba hacerse en esta tesis. Por ello ha optado por un estudio analítico, diferenciando las funciones que implican una mayor autonomía del Presidente de la República, de otras en las que dispone de menos capacidad de decisión, graduándolas, en el sentido apuntado, de mayor a menor, sirviéndose de las características arriba apuntadas. La autora también explicará qué ocurre con las facultades presidenciales *autónomas* durante la cohabitación.

I.2.1.3.1 *Facultades presidenciales autónomas*

Al comentar las facultades presidenciales exentas de refrendo la doctrina suele referirse a ellas como poderes *proprios*⁹¹ o, incluso, como facultades que integran un *dominio reservado*. Aquí se ha optado por denominarlas «facultades presidenciales completamente autónomas», lo que implica que son espontáneas, discrecionales y no precisan refrendo, con el significado que a continuación se aclarará de estas cualidades. La doctoranda prefiere no entrar en la discusión bizantina de si es preferible hablar de poderes *proprios* o un *dominio reservado*. En primer lugar porque, aunque estas funciones no son en absoluto desdeñables, por sí solas no permiten al Presidente *gobernar*.⁹² En segundo lugar, porque su efectividad

⁹¹ Cfr. ARDANT, Philippe, (Cfr. *Les institutions de la Ve République*, 7ª edición, Paris, Hachette Livre, 1991, 2001, p. 55). No obstante, la referencia a los poderes propios está muy extendida en una parte importante de la doctrina.

⁹² Así lo reconoce ARDANT (Cfr. *ibíd.*, p. 60 y ss.), para quien los poderes propios hacen del Presidente un actor que cuenta en el

depende, en el sentido apuntado, no sólo de la Constitución, sino de las circunstancias políticas en juego.⁹³

La teoría del *dominio reservado* se remonta a 1959 y ha sido utilizada tanto para rebatirlo como para beneficiarse de su aplicación. El caso más relevante de esta *doble vara de medir* lo personificó François Mitterrand, quien, pese a la situación adversa de la cohabitación, supo fundamentar en la Constitución nuevos contenidos de su función presidencial, aparte de conservar una parte -ciertamente ínfima- de los que tenía antes de ella.⁹⁴ Una detractora radical del dominio reservado ha sido Marie-Anne Cohendet.⁹⁵

juego político, quizás más por la posibilidad de utilización de dichos poderes que por su efectiva utilización, de hecho poco frecuente.

⁹³ Jean Massot distingue, dentro del *dominio propio del Jefe del Estado*, el *ejercicio en solitario del poder presidencial* (aquí sitúa el derecho de disolución, las medidas excepcionales, el derecho de mensaje, la convocatoria del Consejo Constitucional y el nombramiento de tres de sus miembros, así como la dimisión del mismo Presidente y el nombramiento por él de sus colaboradores) del «dominio reservado o eminente». Después sitúa Massot el «dominio compartido» del Presidente, en el que, como su nombre indica, el Presidente comparte el acto o parte de él con otras instituciones. Cfr. MASSOT, Jean, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, op. cit. p. 95 y ss.

⁹⁴ Massot recoge estas palabras de Mitterrand realizadas en su *Carta de 30 de noviembre de 1992*, dirigida a los Presidentes del Senado, la *Asamblea Nacional* y el Consejo Constitucional, en las que anunció el inicio del proceso hacia una revisión constitucional: «...tengo que precisar, en contra de la idea asentada de que no hay, no debe de haber dominio reservado, expresión empleada durante las circunstancias específicas de la guerra de Argelia y que no tiene ninguna base constitucional». Acto seguido precisó «Sin duda, el Presidente de la República obtiene de la Constitución su preeminencia, siempre que estén en juego grandes intereses nacionales, dentro de los que se encuentran, en primer lugar, la defensa y los asuntos exteriores. Sucede que nuestro régimen es parlamentario, donde el control del Parlamento debe ejercerse plenamente». (Traducción por la autora). En la época citada se incluyeron aquí, además de las cuestiones diplomáticas y de defensa, los asuntos de Argelia y la Comunidad. Cfr. *Ibid.*, p. 103. Cfr. MITTERRAND, François. «Lettre adressée le 30 novembre aux Présidents», en *La Lettre*, Institut François Mitterrand. URL:

Por lo tanto, para huir de la controversia que ha generado la expresión *dominio reservado*, la doctoranda prefiere centrarse en la *espontaneidad*, *discrecionalidad* y *exclusividad* de las funciones presidenciales, lo que, ciertamente, da lugar a una clasificación algo diferente de la que propone Massot, pero muy clara y con poco ánimo de controversia.

Si, en coherencia con el criterio de clasificación propuesto por la doctoranda, la mayor o menor virtualidad jurídica de las funciones presidenciales o, en definitiva, el grado de autonomía del Jefe de Estado francés depende de las características apuntadas, el derecho de disolución (art. 12) hay que situarlo en primer lugar de la clasificación, por constituir una de las armas más poderosas del Presidente⁹⁶: reúne las características de espontaneidad (no precisa de su proposición), exclusividad (sólo al Jefe de Estado corresponde pronunciarla), discrecionalidad (el Presidente aprecia libremente la oportunidad de su utilización y jurídicamente puede recurrir a ella cuando lo desee), aparte de la ausencia de refrendo. La Constitución de 1958 se separa claramente en este aspecto de sus dos predecesoras inmediatas⁹⁷, pese a las restricciones

<http://www.mitterrand.org/Lettre-adressee-le-30-novembre.html>.

⁹⁵ Cfr. COHENDET, Marie-Anne. *La Cohabitation, leçons d'une expérience*, op. cit., pp. 215 y ss.

⁹⁶ En efecto, el art. 12.1 dispone: «El Presidente de la República puede, tras consultar con el Primer Ministro y los Presidentes de la Asamblea, pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional».

⁹⁷ En efecto, en la Constitución de 1946 (artículo 51) la facultad de disolución del Parlamento pertenecía al Gobierno, reunido en Consejo de Ministros, previo dictamen del Presidente de la Asamblea, dictamen que no era vinculante, según se deduce del mencionado texto. El Presidente se limitaba, como cabeza visible de la República, a pronunciar la decisión en los términos ya adoptados, por medio de Decreto. La redacción de dicho artículo indica claramente que se trataba de un acto debido. En él se disponía: *si, en el curso de un mismo período de dieciocho meses, tienen lugar dos crisis ministeriales en las condiciones previstas*

destinadas a limitar la discrecionalidad presidencial contenidas en los artículos 12.2⁹⁸, 12.4⁹⁹ y 16.5¹⁰⁰ y a la consulta preceptiva que impone realizar al Primer Ministro y a los Presidentes de la Asambleas (art. 12.1), consulta que carece de efectos vinculantes, pero que constituye una traba importante en período de cohabitación.

La dimisión del Jefe del Estado, pese a no tratarse de una función, sino de un derecho personalísimo, debe estar incluida en este primer apartado de la clasificación. El motivo de mencionarlo en este momento, tras la disolución, estriba en que, como se verá, en determinadas circunstancias puede

en los artículos 49 y 50, la disolución de la Asamblea Nacional podrá decidirse en Consejo de Ministros, tras dictamen del Presidente de la Asamblea. La disolución se pronunciará, conforme con esta decisión, por medio de Decreto del Presidente de la República. La solución adoptada en el texto de 1958 se acerca más a la de 1876 (art. 5), en la que era el Presidente quien decidía la disolución, si bien se aparta completamente de la misma en el hecho de que en dicho texto era necesario el dictamen conforme de la Cámara alta (El Presidente de la República puede, previo dictamen conforme del Senado, disolver la Cámara de los Diputados antes de la expiración legal de su mandato) y en que, además, la decisión presidencial estaba cubierta por el correspondiente refrendo ministerial, que alcanzaba a todos los actos del Jefe del Estado, según disponía el inciso final del artículo 3 (cada uno de los actos del Presidente de la República debe ser refrendado por un ministro).

⁹⁸ Artículo 12.2:

«Las elecciones generales se celebrarán entre los veinte y los cuarenta días siguientes a la disolución».

Article 12.2. «Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution ».

La finalidad de esta disposición es evitar que el Gobierno pueda dilatar la convocatoria de elecciones tras una disolución.

⁹⁹ Artículo 12.4 «No podrá procederse a una nueva disolución dentro del año siguiente a estas elecciones».

Article 12.4.: «Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections »

Este precepto obedece a la necesidad de evitar un abuso por el Presidente del arma de la disolución. Por lo tanto, durante este período de un año la Asamblea podrá revocar al Primer Ministro sin riesgo para su mandato.

¹⁰⁰ Cfr. Artículo 16, *infra*, p. 95, en nota.

El objetivo de este precepto es, sin duda, asegurar que, mientras dure la aplicación del artículo 16, el Parlamento esté presente para adoptar las medidas necesarias para reconducir la situación y pueda, asimismo, seguir controlando la acción del Ejecutivo.

convertirse en un auténtico poder desde el punto de vista político. La Constitución silencia cualquier referencia a la dimisión del Presidente, pero su posibilidad debe considerarse contenida en dicho texto por estar implícita en el ejercicio de todo cargo público. Sus efectos son semejantes a la disolución cuando el Presidente, tras dimitir, resulta reelegido en unas nuevas elecciones presidenciales. Sin embargo, resulta extremadamente arriesgada en período de diarquía.

La adopción de medidas excepcionales (art. 16) ¹⁰¹ constituye el otro arma, poderosísima, del Presidente.

¹⁰¹ Art. 16:

«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 se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente de la República tomará las medidas que tales circunstancias exijan, después de la consulta oficial con el Primer Ministro, con los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional.

El informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.

Estas medidas deben estar inspiradas por la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, en el plazo más breve posible, los medios de acción para cumplir su misión. El Consejo Constitucional es consultado sobre este tema.

El Parlamento se reúne de pleno derecho.

No puede disolverse la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes excepcionales.

Tras treinta días de ejercicio de los poderes excepcionales, el Consejo Constitucional podrá ser consultado por el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta Diputados o sesenta Senadores, a efectos de examinar si se siguen cumpliendo las condiciones enunciadas en el primer párrafo. Se pronunciará lo antes posible mediante anuncio público. Procederá de pleno derecho a este examen y se pronunciará en las mismas condiciones al término de sesenta días de ejercicio de los poderes excepcionales y en cualquier momento pasado este plazo».

Article 16:

«Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Coinciden aquí, al igual que en la disolución, las características de espontaneidad, exclusividad y ausencia de refrendo. La espontaneidad queda supeditada a que se den las circunstancias que establece el artículo 16, cuya apreciación queda a criterio del Presidente. En contrapartida, la Constitución establece restricciones destinadas a limitar su discrecionalidad, si bien no lo consigue del todo. Unas obedecen al carácter sumamente excepcional que determina el recurso a este precepto: la realización del supuesto de hecho (doble concurrencia de una amenaza grave e inmediata del tipo de las especificadas en este artículo e interrupción del funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales). Otra, fundamental en cualquier régimen democrático, es la preceptiva consulta que el Presidente debe realizar, para la adopción de alguna de estas medidas, al Primer Ministro, a los Presidentes de ambas Asambleas y al Consejo Constitucional. Acto seguido el Presidente debe informar a la Nación de la puesta en práctica del artículo 16. Las consultas señaladas no tienen efecto

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée».

vinculante, pero la gravedad de los hechos que las motivan induce a pensar que, de estar las citadas instituciones en el ejercicio efectivo de sus funciones, el Presidente no deberá desoír las por completo.¹⁰² Finalmente, otras restricciones vienen determinadas por la finalidad que debe inspirar este tipo de medidas limitativas de los derechos y libertades, que es asegurar a los poderes públicos constitucionales, en el plazo más breve posible, los medios para cumplir su misión. La Constitución impone, en el artículo 16.3, que sea el Consejo Constitucional el que dé su opinión sobre la proporcionalidad de las medidas que se pretenden adoptar, es decir, sobre su adecuación al fin perseguido.

Asimismo, el artículo 16 establece una serie de garantías teóricamente destinadas a evitar que el Presidente utilice este artículo para imponer una dictadura provisional. Antes de su reforma en 2008¹⁰³ estas garantías eran las siguientes: el apartado 2º, que ordena al Presidente informar a la Nación por medio de un mensaje; el apartado 4º, que establece que el Parlamento se reúne de pleno derecho, lo que implica que se reúne sin que medie convocatoria y aun estando fuera de sesión y, finalmente, el apartado 5º, que dispone que la Asamblea Nacional no se podrá disolver durante el ejercicio de los poderes excepcionales. La escasa constricción jurídica de estas medidas dejaba

¹⁰² En efecto, es difícil imaginar una situación en la que el Presidente, desoyendo el dictamen negativo de las instancias citadas, insistiera en mantener su posición particular; pero esto ya entra en el terreno de la prudencia política; jurídicamente nada se lo impide.

¹⁰³ Cfr. «Loi constitutionnelle du 23 juillet 2009 de modernisation des institutions de la Vème République,» en *Vie publique*. URL: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-constitutionnelle-du-23-juillet-2008-modernisation-institutions-veme-republique.html>.

abiertas importantes cuestiones ¹⁰⁴ , sólo en parte solucionadas por la citada reforma, como qué tipo de control puede ejercer el Parlamento en estas graves circunstancias, dado el estrecho margen que los artículos 67 y 68 dejan para exigir, en cualquiera de los modos en ellos previstos, la responsabilidad del Presidente; o como en qué medida se vería afectada o suspendida la soberanía legislativa durante la aplicación de este tipo de medidas, si se tiene en cuenta que los poderes del Presidente, en estas circunstancias, pueden abarcar tanto el dominio legislativo como el reglamentario.¹⁰⁵ La reforma de 2008 vino a mitigar algo este problema al introducir un último apartado a este artículo, que establece la posibilidad de que el Consejo Constitucional examine, en el término de treinta días desde el inicio del ejercicio de los poderes excepcionales por parte del Presidente (antes de la reforma no se indicaba plazo alguno), si se siguen dando las condiciones para la adopción de tan graves medidas. El Consejo Constitucional sólo podrá proceder a dicho examen si lo solicitan sesenta Diputados o Senadores o cualquiera de los dos Presidentes de las Cámaras.

En realidad, el hecho es que el permanente debate que ha existido desde la redacción de este artículo no ha sido proporcional a la necesidad de su utilización. Las medidas previstas en el artículo 16 sólo han sido puestas en práctica una vez, tras el golpe de estado de

¹⁰⁴ Cfr. GUCHET Yves, *La Ve République*, 3e édition, Paris, Economica, 1994, p. 146 y ss.

¹⁰⁵ Viene aquí muy a colación la afirmación de García Canales refiriéndose a los sistemas parlamentarios republicanos: «la brecha que deja la combinación de poder presidencial e irresponsabilidad sólo puede ser compensada -mención aparte del art.68-, por la responsabilidad política difusa». (Cfr. GARCÍA CANALES, Mariano, *La Monarquía parlamentaria española*, Madrid, editorial Tecnos, 1991, p.132).

los generales, en 1961.¹⁰⁶ Tras los recientes atentados de noviembre de 2015, el Presidente Hollande declaró ante ambas Cámaras reunidas en Versalles, el 16 de noviembre, su deseo de una reforma de los artículos 16 y 36 de la Constitución, con el fin de constitucionalizar una situación jurídica intermedia que permita ejercer, llegado el caso, las medidas necesarias sin menoscabar más de lo estrictamente necesario las libertades públicas. El otro régimen excepcional que establece la Constitución es el estado de sitio (art. 36) -no específicamente el de emergencia-, considerado inadecuado por evocar una confrontación bélica.¹⁰⁷ En realidad, el estado de emergencia se decretó, como consecuencia de los atentados de otoño de 2015, en toda Francia metropolitana y en Córcega; se fundamentó en la ley n° 55-385 de 3 de abril de 1955, que regula el estado de emergencia.¹⁰⁸ Este régimen se decreta, al igual que el del estado de sitio, en Consejo de Ministros, por lo que el Presidente no podrá actuar, al contrario de lo que ocurre con el artículo 16, solo. Es más, en

¹⁰⁶ Con este golpe de estado los militares a favor de que Argelia siguiera siendo francesa intentaron derrocar a De Gaulle, quien, como es sabido, en 1958 había sido llamado a retomar las riendas del país tras los diferentes conatos de atentado, que a continuación serían utilizados por los gaullistas en su propio beneficio. Cfr. ABRAMOVICI, Pierre. *Le putsch des généraux. De Gaulle contre l'armée. 1958-1961*, Paris, Fayard 2011.

¹⁰⁷ En principio, como en su día señalara en Consejo Constitucional, el *Constituyente*, al elevar a rango constitucional solamente el estado de sitio (artículo 36), habría excluido, fuera del artículo 16, otros regímenes excepcionales, como el estado de emergencia.

¹⁰⁸ Artículo 1 de la ley n° 55-385.

«El estado de emergencia puede declararse sobre todo o parte del territorio metropolitano, los departamentos de ultramar las colectividades de ultramar regidas por el artículo 74 de la Constitución y en Nueva-Caledonia, bien en el caso de peligro inminente como consecuencia de atentados graves contra el orden público, bien en el caso de sucesos que presenten, por su naturaleza y gravedad, el carácter de calamidad pública». Obviamente, la aplicación de esta ley es ahora el conjunto del territorio metropolitano y Córcega.

situación de cohabitación, la verdadera decisión corresponde, no sólo jurídicamente, sino también de hecho, al Gobierno. Según el artículo 2 de la citada ley, la prolongación del *estado de emergencia* más allá de doce días requiere su aprobación por ley, al igual que la Constitución hace para el *estado de sitio*.¹⁰⁹

El artículo 16 de la Constitución ha sido objeto de varios intentos de revisión. Ya en la década de 1970 figuraba en el programa de revisiones constitucionales de la izquierda. No obstante, con el tiempo dejó de ser un punto de cristalización de la vida política; de hecho ya no figuraba dentro de las *cien propuestas* de Mitterrand en su campaña por las presidenciales de 1981.¹¹⁰ No fue hasta su segundo septenato cuando el líder socialista volvió sobre la cuestión; el resultado fue el conocido informe Georges Vedel¹¹¹ para la revisión de la Constitución. En él, su autor no consideraba conveniente modificar el artículo 16 excepto en lo concerniente a la necesidad de establecer un plazo para su aplicación. De forma inesperada, el 10 de marzo de 1993, unos días antes de las elecciones legislativas que dieron la vitoria a la derecha, con las que se inauguró la segunda cohabitación, el

¹⁰⁹ En el caso de los atentados de noviembre de 2015, la ley n° 2015-1501, de 20 de noviembre de 2015, se encargó de cumplir con el mandato de dicha ley, prorrogando la aplicación del estado de urgencia por tres meses, hasta el 26 de febrero de 2016. Recientemente, la ley n° 2016-62 de 19 de febrero de 2016, de prórroga de la aplicación de la ley n° 55-385 de 3 de abril de 1955, lo ha vuelto a prorrogar por otros tres meses.

¹¹⁰ Cfr. SAINT BONET, François. «Article 16», en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (coord.). *La Constitution de la République française*, 3ème édit., Economica, 2009, pp. 528 y ss. Anteriormente -señala este autor- Mitterrand, en su libro *Le Coup d'État permanent*, había arremetido sin piedad contra esta disposición. Cfr. MITTERRAND, François. *Le Coup d'État permanent*, op. cit.

¹¹¹ Cfr. VEDEL, Georges. *Propositions pour une révision de la Constitution: rapport au Président de la République*, La documentation française.

URL: www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000091/.

proyecto de Ley Constitucional sobre la revisión de la Constitución, de 4 de octubre de 1958, relativo a la organización de los poderes públicos (nº 232), preveía la abrogación del artículo ahora comentado. La derrota en las legislativas abortó el propósito de revisión. No obstante, pese al decreciente apasionamiento que, con el tiempo, fue imponiéndose sobre este artículo, permanecieron las voces que demandaban una regulación los plazos de aplicación. A este deseo responde la iniciativa de Nicolas Sarkozy, que, en julio de 2007, solicitaba de los miembros del Comité de reflexión y de proposición dirigido por Edouard Balladur que reflexionara exclusivamente sobre los plazos, dado que -estimaba- el principal peligro del artículo, tal y como estaba redactado, era que su aplicación se prolongara innecesariamente. Fue entonces cuando se pensó en la solución de que la opinión del Consejo Constitucional pudiera ser confrontada con la del Presidente, a petición de las personas indicadas en el ahora último apartado del artículo 16.¹¹²

La tercera facultad del Presidente de la República que se analizará como autónoma es el derecho de mensaje (art. 18)¹¹³. Esta facultad es, junto con la de la

¹¹² Cfr. SAINT-BONET, François, *Ibid.*, p. 529.

¹¹³ Artículo 18:

«El Presidente de la República se comunica con las dos Asambleas del Parlamento por medio de mensajes que manda leer y que no dan lugar a debate alguno.

Puede tomar la palabra ante el Parlamento reunido a estos efectos en Congreso. Su declaración podrá dar lugar, fuera de su presencia, a un debate que no será objeto de ninguna votación.

Fuera de los períodos de sesiones, el Parlamento se reunirá especialmente a este efecto». (Traducción publicada por el Congreso de los Diputados).

(Article 18 : «Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucune débat.

Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

dimisión, la más personal del Presidente. Su popularidad se vio notablemente aumentada con la proliferación de los medios de comunicación.

La reforma de 23 de julio de 2008 introdujo un apartado segundo a este artículo cuyo contenido fue rescatado, sólo en parte, del *Informe Balladur*¹¹⁴, dado que el texto propuesto por el Comité Balladur preveía la reforma integral del artículo¹¹⁵. Al no haberse tenido en cuenta más que parcialmente la propuesta contenida en dicho informe, reproducida *supra*, el artículo 18 combina ahora dos procedimientos distintos: el del apartado primero, en el que otra persona apoderada por el Presidente lee el mensaje de éste sin que haya lugar a debate alguno, y el del apartado segundo, en el que el Presidente interviene directamente ante el Parlamento reunido, intervención oral que es susceptible de debate pero no de votación.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet»).

¹¹⁴ Cfr. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République présidé par Edouard Balladur. *Une Ve République plus démocratique*, Paris, Fayard, La Documentation française, 2008.

Este informe fue publicado en el *Journal officiel de la République française* (J.O.R.F.), n° 252, de 30 de octubre de 2007, p. 1769 ss.

¹¹⁵ Texto constitucional aprobado en 1958:

«El Presidente de la República se comunica con las dos Asambleas del Parlamento por medio de mensajes que manda leer y que no dan lugar a debate alguno.

Fuera de los períodos de sesiones, el Parlamento se reunirá especialmente a este efecto».

La reforma propuesta por el *Informe Balladur* mantenía solamente el último de los apartados del artículo original, que pasaba a ser el apartado segundo, modificaba radicalmente el primer apartado y añadía un uno nuevo, el tercero:

«El Presidente puede tomar la palabra ante una u otra de las Asambleas que componen el Parlamento. Su alocución puede dar lugar a un debate que no es seguido de ningún voto.

Fuera de los períodos de sesiones, el Parlamento se reunirá especialmente a este efecto».

El Presidente de la República puede ser escuchado, a solicitud suya, por una comisión de investigación parlamentaria».

Como indica Champeil-Desplats, la lectura por poder a la que se refiere el artículo 18.1, que no se ha modificado, descansa en la prohibición impuesta al Presidente de la República de entrar en los hemiciclos parlamentarios y se remonta al siglo XIX.¹¹⁶

En Francia es tradicional la posibilidad del Presidente de la República de dirigirse al Parlamento, pese a que los procedimientos y las modalidades hayan variado con el tiempo. Los redactores de la Constitución quisieron guardar para el Presidente esta facultad preeminente y personalísima, pero suficientemente flexible.¹¹⁷ La redacción de este artículo corrige la del artículo 37 de la Constitución de 1946 en el extremo de que, en la Constitución de 1958, el Presidente no envía su mensaje dirigiéndose solamente a la Asamblea Nacional, sino que lo hace también ante la Cámara del Senado, para lo que será necesario que el Parlamento se reúna especialmente.¹¹⁸

¹¹⁶ Cfr. CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique. «Article 18», en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (coord.). *La Constitution de la République française* (2009), op. cit. pp. 567-574. La autora se refiere a los orígenes de la estricta prohibición al Presidente. Toma la referencia del «Informe Balladur», en el que se indica que el origen histórico de esta disposición se remonta al célebre «ceremonial chino» instaurado el 13 de marzo de 1873 por la Ley De Broglie contra Adolfo Tercero. La ley de 16 de julio de 1975 -indica el mismo informe Balladur- fue más lejos en sus limitaciones al prohibir al Jefe del Estado el acceso a las Asambleas parlamentarias «por mensajes que se leían en la tribuna». Esta limitación se mantendría en las dos constituciones siguientes. Cfr. *íd.*

¹¹⁷ Para Bonnard, las innovaciones realizadas en este punto por la Constitución de 1958 reflejan la lógica del espíritu que inspiró las nuevas instituciones: la revalorización de la segunda Cámara, el control del encausamiento de la responsabilidad del Gobierno y la reglamentación de las sesiones (Cfr. BONNARD, Marianne, «Le statut du Parlement», en MAUS, Didier, FAVOREU, Louis, PARODI, Jean-Luc (dir.) et al. *L'Écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 286).

¹¹⁸ El Parlamento sólo se ha reunido en Congreso para aprobar una reforma constitucional, para aprobar la adhesión a la Unión Europea y para escuchar el mensaje del Presidente de la República.

El *Informe Balladur* no fue puesto en práctica. Por ello Sarkozy, desde su victoria en las elecciones presidenciales, manifestó su deseo de que el Presidente pudiera comunicarse con el Parlamento directamente.

El derecho de mensaje del Presidente ha generado numerosas controversias. El *Informe Balladur* era avanzado en su idea de reforma, porque proponía que se invitara al Presidente a dar cuenta de su acción ante el órgano supremo de representación nacional. La finalidad de este informe era dotar de mayor transparencia a la vida pública y reforzar el papel del Parlamento; de ahí la propuesta de comunicación directa del Presidente con las Cámaras, la única que la reforma de 2008 ha adoptado.

Según Renoux y De Villiers¹¹⁹, pese a que los parlamentarios sin duda agradecerán conocer de primera mano lo que el Jefe del Estado tiene que decir, es de prever que su intervención no será decisiva cuando, llegado el caso, se celebre el debate, ya sin su presencia. Hasta ahora, desde luego, el uso por los Presidentes de esta facultad ha sido escaso.

Algunos autores de peso, como Avril y Gicquel, ya indicaban, antes de la reforma de 2008, que sería deseable que el procedimiento del mensaje se aplicara al ejercicio por el Presidente de su función de arbitraje derivada del artículo 5. Tras la reforma, queda la incógnita de si el artículo, tal y como ahora está redactado, con el tiempo dará lugar a una rendición de cuentas anual del Presidente ante el Parlamento o se reservará para comunicaciones excepcionales con las Cámaras. La primera puesta en

¹¹⁹ RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel* (2010), *op. cit.*, p. 484.

práctica de la nueva facultad de comunicación oral reconocida al Presidente tuvo lugar el 22 de junio de 2009, sobre la crisis económica y financiera. El segundo uso de esta facultad lo ha hecho el actual Presidente François Holland tras los atentados de otoño de 2015.

Como señala Guchet, el carácter jurídico de esta prerrogativa personal del Presidente puede inscribirse dentro del consabido *poder de solliciter*.¹²⁰ La finalidad del precepto es la de reunir a ambas Cámaras para que escuchen el mensaje del Jefe del Estado y su consiguiente publicación en el *Journal Officiel*.¹²¹

Una vez más, la implicación política de la función puede variar mucho dependiendo de las circunstancias en juego, pero es un hecho indudable que las ventajas que ofrece la comunicación audiovisual han restado un protagonismo considerable a esta modalidad concreta de expresión presidencial, dado que el Presidente se expresa muchísimo más a través de los medios de comunicación.

El nombramiento del Primer Ministro (artículo 8)¹²² es otra de las facultades por excelencia del Jefe del Estado, clásica en los regímenes parlamentarios. Puede afirmarse que es la más significativa de las atribuidas jurídicamente al Presidente dentro de un régimen de

¹²⁰ Cfr. GUCHET, Yves, *La Ve République, op. cit.*, p.141.

¹²¹ Para otros autores como Zarka, la libertad de palabra del Presidente es antiparlamentaria, dada su irresponsabilidad. Cfr. ZARKA, Jean Claude. *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la cinquième République*. (1986-1992), Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, vol. 75, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., 1992.

¹²² Artículo 8.1:

«El Presidente de la República nombra al Primer Ministro. Pone fin a sus funciones tras la presentación por éste de la dimisión del Gobierno».

este tipo, si se considera que es al Primer Ministro a quien corresponde, en exclusiva, el gobierno de la Nación, pese a que, políticamente, el Jefe del Estado ejerza *de facto*, junto con él, el Poder Ejecutivo cuando goza de apoyo en la Asamblea. El nombramiento del Primer Ministro es, sin duda, una de las concreciones más evidentes que la Constitución realiza de la función de arbitraje descrita en el artículo 5. No obstante, la capacidad de decisión presidencial varía radicalmente según se ejerza o no en cohabitación. En rigor, esta función no puede considerarse espontánea, ya que requiere que se dé el supuesto de hecho: vacancia del Primer ministerio -por muerte o dimisión¹²³ - o celebración de unas nuevas elecciones legislativas, secundarias a una disolución de la Asamblea Nacional o a la expiración del mandato de ésta. Por lo que respecta a la dispensa del refrendo -situación que resulta de la combinación de este artículo con el número 19- la Constitución de 1958 se separa de su predecesora, en la que era preceptivo.¹²⁴ En cuanto al apuntado carácter discrecional, el Presidente tiene, en efecto, capacidad jurídica para nombrar a quien le plazca como Primer Ministro¹²⁵. El

¹²³ Como se insiste en varios pasajes de esta tesis y la doctrina ha reiterado, la Constitución francesa no permite el cese discrecional (la destitución) del Primer Ministro, pese a que la práctica más frecuente haya sido la contraria, porque los periodos de mayoría clásica han ocupado, comparativamente, mayor número de años.

¹²⁴ El refrendo era requisito necesario en la IV República (corría a cargo del Presidente del Consejo saliente), pese a que el Presidente de la República no podía elegir al Primer Ministro, sino que debía nombrar a un Presidente del Consejo ya investido por la Asamblea. Cfr. BONNARD, Maryvonne, «Le statut du Parlement», en MAUS, Didier, FAVOREU, Louis y PARODI, Jean-luc (dir.). *L'Écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 372.

En la III República, por su parte, el Presidente nombraba al Primer Ministro antes de su presentación ante las Cámaras y, por consiguiente, sin procedimiento de investidura por parte de éstas.

¹²⁵ Jurídicamente podría imponer un candidato aun contra el parecer de la Asamblea y disolver ésta y convocar nuevas elecciones cuando

texto constitucional ni siquiera exige la consulta a las fuerzas políticas, circunstancia que también contrasta con lo establecido en la Constitución de 1946. La mayoría de la doctrina resalta esta plena capacidad jurídica de elección.¹²⁶ Sin embargo Avril -a cuya opinión se suma la autora de esta tesis- sostiene la existencia de una obligación jurídica de respetar la elección del líder de la oposición realizada por sufragio universal, obligación que se entendería implícita dentro de las reglas de funcionamiento de un régimen parlamentario puro.¹²⁷ Si se acepta esta idea¹²⁸, existiría, en efecto, una obligación jurídica, pero basada, no en una disposición concreta, sino en el ordenamiento constitucional considerado en su conjunto¹²⁹. Lo cierto es que la regulación de la letra de la Constitución, que desecha el papel del Parlamento en la elección del Jefe del Gobierno, es coherente con la idea gaulliana del Presidente como poder de Estado - como animador de la vida política- y con un bicefalismo jerarquizado con el Presidente como cabeza visible. La capacidad formal de decisión que la Constitución de 1958 concede al Jefe del Estado es insólita en otros

la misma aprobara una moción de censura contra el Gobierno (Cfr. ARNÉ, S. cit. por AVRIL, Pierre. «Article 8», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (dir). *La Constitution de la République française*, 2^e Edición, Paris, Economica, 1979, p. 373). De hecho, como se apuntó *supra*, es lo que De Gaulle hizo cuando la Asamblea Nacional censuró a Pompidou en 1962.

¹²⁶ Así, por ejemplo, ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République* (2001), *op. cit.*, p. 57.

¹²⁷ Cfr. AVRIL, Pierre. «Article 8», *op. cit.*, p. 376.

¹²⁸ En nuestra opinión esta idea debe aceptarse sin reservas en período de diarquía, en el que el sistema funciona como auténticamente parlamentario. En período de mayorías afines, no procede plantearse la cuestión, pues no existe líder de la oposición electo, sino un aspirante a Primer Ministro, elegido libremente por el Presidente, habitualmente antes de que dé comienzo la campaña electoral.

¹²⁹ Esta idea ha llevado a la autora a incluir el nombramiento del Primer Ministro entre las facultades presidenciales exentas de refrendo pero no totalmente discrecionales.

regímenes parlamentarios occidentales.¹³⁰ En cambio, desde el punto de vista político, la doctrina coincide, en el sentido apuntado, en definir el régimen político inaugurado por la Constitución de 1958 como de doble confianza, ya que, aunque es el Presidente quien elige al Primer Ministro, éste no puede gobernar sin la confianza de la Asamblea, rasgo éste caracterizador por excelencia del sistema parlamentario. En realidad, este sistema formal de doble confianza cede en la práctica a otro de confianza exclusivamente parlamentaria o exclusivamente presidencial dependiendo de la relación en que ambas mayorías se encuentren en la Asamblea Nacional y sólo en aquellas situaciones en las que el Presidente no goce de una mayoría sólida en la Asamblea el sistema será susceptible de funcionar como uno de doble confianza y podrá ser calificado de dualista. En definitiva el margen de decisión del Presidente irá, desde la discrecionalidad absoluta en épocas de mayoría

¹³⁰ En Italia el Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo de Ministros (todos sus actos precisan del refrendo para tener validez). Este formará el Gobierno, pero, dentro de los diez días siguientes a su Constitución, el Gobierno deberá presentarse ante las Cámaras para obtener su confianza (Cfr. Artículo 92.2. y 94.3 de la Constitución Italiana), de manera que el procedimiento se inicia, aunque la Constitución no lo diga expresamente, con la consulta a los grupos políticos (Cfr. art. 92 a 94 de la Constitución italiana de 1947). Estas consultas son preceptivas en Portugal, dado que el actual artículo 187.1 de la Constitución aprobada en 1976 preceptúa: « El Primer Ministro es nombrado por el Presidente de la República, oídos los partidos representados en la Asamblea de la República y teniendo en cuenta los resultados electorales». La Constitución griega, que también establece el refrendo de todos los actos del Presidente, obliga, en sus artículos 37.1 y 37.2, a que éste nombre Primer Ministro al Jefe del partido con mayoría absoluta en la Cámara de los Diputados. La de Irlanda, aprobada en 1937, establece, en su artículo 20.9, que el Presidente solamente puede ejercer las funciones que la Constitución le confiere a propuesta del Gobierno. Al Gobierno lo nombra aquél tras la previa elección de la Cámara de Representantes (Cfr. art. 13.1). Cfr. FERRANDO BADÍA, Juan (coord.), *Regímenes políticos actuales*, Madrid, editorial Tecnos 1995.

clásica, a una mera certificación que recoge la voluntad del Estado durante la cohabitación.¹³¹

Por lo tanto, en opinión de la doctoranda, el problema de la mayor o menor capacidad de maniobra del Jefe del Estado en esta cuestión, si bien debe estar fundamentada jurídicamente, no genera demasiados problemas en la práctica, porque cuando el Presidente tiene el apoyo de la Asamblea nombrará a quien desee, dado que él es el auténtico Jefe de su mayoría, mientras que, cuando no tenga el apoyo de la mayoría que acaba de ser elegida a la Asamblea, porque la situación es de cohabitación, deberá nombrar al líder natural de ésta. No obstante, la Historia política de la V República ha demostrado que, incluso en este caso, el Presidente puede disponer de cierto margen para decidir: el nombramiento de Edouard Balladur en la segunda cohabitación -cuando el líder natural de la derecha era Jacques Chirac- constituye una muestra de ello.¹³²

¹³¹ En efecto, como apunta Pierre Avril, cuanto mayor sea el grado de multipartidismo y desorganización de los partidos, mayor será el margen de maniobra del Presidente, que podrá llegar a ejercer, en ciertos casos, un verdadero arbitraje. A la inversa, a menor número de partidos y mayor coherencia organizativa de éstos, menor será la discrecionalidad del Jefe de Estado, hasta el punto de que el nombramiento del Primer Ministro puede llegar a ser, en supuestos de bipartidismo, un auténtico acto debido cuando una nueva mayoría resulte vencedora e imponga su líder al Jefe del Estado. En este sentido *Cfr.* AVRIL Pierre, «Article 8», *op. cit.*, p. 376. En medio de los dos extremos indicados está el *dualismo*, pero la experiencia ha demostrado, en el sentido apuntado, que los dos sistemas posibles dentro del régimen francés son casi exclusivamente monistas: el eje de la decisión se sitúa, bien en la Presidencia, bien en la Asamblea.

¹³² Edouard Balladur describe el proceso de su elección en un libro de memorias: Mitterrand optó por él, quizás porque tuvo en cuenta los índices de popularidad -según indica Balladur, los ciudadanos parecían inclinarse por él en lugar de por Chirac- o quizás, como sospechó en su día el mismo Balladur: «en el caso de que fuera nombrado, entendía que no se lo debería a nadie, ni siquiera a Mitterrand, que no se dirigía a mí sino porque yo era la solución más evidente, la más simple, la más cómoda para él, en definitiva, la que le permitiría de nuevo poner en dificultades a la futura

Por último, en este apartado, dedicado a las facultades presidenciales autónomas, se abordarán dos que relacionan al Presidente de la República con el Consejo Constitucional. Ambas entran dentro del dominio legislativo y suponen, en opinión de la autora, una concreción de la función de guardián de la Constitución enunciada en el artículo 5 de la Constitución. La primera es la facultad de convocar al Consejo Constitucional (art. 54) cuando exista un compromiso internacional que pueda poner en peligro la Constitución. La segunda es la facultad de someter las leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación (art.61.2) para que éste se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución.

Aplicando los factores indicados a comienzo de esta exposición a las citadas funciones, se constata que ambas están exentas de refrendo, como se deduce *contrario sensu* del artículo 19 de la Constitución. Por lo tanto, no comprometen la responsabilidad del Primer Ministro. Ambas son discrecionales y espontáneas pero, a diferencia de las ya estudiadas, ninguna es exclusiva del Jefe del Estado, sino que el Presidente las comparte con otras instituciones, lo que obliga, siguiendo el esquema arriba descrito, a comentarlas en este lugar, después de las que implican un poder absoluto del Jefe del Estado.

mayoría. De esto yo era muy consciente». (Traducción por la autora). Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas. Conversations avec François Mitterrand. Sine loco*. Fayard 2009, p. 32. Mitterrand nombró Jefe del Gobierno a Balladur sin consultar con nadie, ni siquiera con el mismo Balladur. Al día siguiente de las elecciones que otorgaron nuevamente la victoria a la derecha (ésta aunaba al RPR y a la UDF), el Secretario General del Elíseo le comunicó por teléfono, tras una reunión mantenida entre los dos la misma mañana, que Mitterrand le había nombrado Primer Ministro. Cfr. *Ibid.*, p. 35.

La primera de las disposiciones, el artículo 54¹³³, no se ha visto modificada con la reforma de 2008. Esta norma responde a la necesidad de comprobar la constitucionalidad de un compromiso internacional antes de su ratificación. La decisión del Consejo no afecta a la legalidad del compromiso, dado que, sólo tras la revisión constitucional, se procederá a autorizar la ratificación del acuerdo en cuestión. Las personalidades que pueden convocar al Consejo son el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de una u otra Asamblea o -tras la citada reforma- sesenta Diputados o Senadores.

La segunda de las funciones que relaciona al Presidente con el Consejo Constitucional es la que enuncia el artículo 61 y se refiere a textos con vocación de ley.¹³⁴ No es exclusiva del Presidente (art.

¹³³ Artículo 54

«Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las Cámaras o por sesenta Diputados o por sesenta Senadores, declarara que un acuerdo internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el acuerdo internacional sólo podrá realizarse previa revisión de la Constitución».

(Article 54: « Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.»)

¹³⁴ Artículo 61

«Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum, y los reglamentos de las Cámaras parlamentarias, antes de su aplicación, deben ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

Con el mismo fin, pueden presentarse las leyes al Consejo Constitucional, antes de su promulgación, por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de la Asamblea Nacional, por el Presidente del Senado, o por sesenta Diputados, o por sesenta Senadores.

En los casos previstos en los dos párrafos anteriores, el Consejo Constitucional debe pronunciarse en el plazo de un mes. No

61.2). Sí reúne, en cambio, la cualidad de la espontaneidad: el único requisito es el sometimiento al Presidente de un texto legislativo para su promulgación. Esta facultad, espontánea y discrecional como la enunciada en el artículo 54, puede entenderse como una alternativa de la del artículo 10.2 (solicitud de una nueva deliberación).

El Consejo Constitucional, sobre todo a raíz de su decisión de 1971 en la que incluyó en el cuerpo de la constitucionalidad el Preámbulo de la Constitución, ha actuado como un verdadero *contrapoder*. Es evidente que el Presidente de la República, puede influir, llegado el caso, en la opinión del Consejo. Por ello, algunos autores han reconocido, en la combinación de esta función con la del nombramiento presidencial de tres miembros del Consejo, prevista en el artículo 56, una manifestación de la célebre *facultad de impedir* (*faculté d'empêcher*) o derecho de veto.¹³⁵

obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, el plazo podrá reducirse a ocho días.

En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación.» (Traducción publicada por el Congreso de los Diputados).

(Article 61.

«Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation »).

¹³⁵ Cfr. ZARKA, Jean-Claude (*Fonction présidentielle...*, op. cit., p. 97 y ss.

En opinión de quien escribe, las dos facultades del Presidente de convocar al Consejo Constitucional deben considerarse una concreción de la función de guardián (se recuerda que la Constitución dice «velar») del tan traído y tan llevado artículo 5. Su efecto es, al igual que el de la función del artículo 10.2, la suspensión de la promulgación. El Presidente podría servirse de ellas en cohabitación para obstaculizar una medida legislativa o un tratado contrario a su parecer. Dada la función preeminente que tradicionalmente se le reconoce al mismo en *Política Exterior y Defensa Nacional*, es de suponer que esta *facultad de impedir* tenga ocasión de ejercerse más respecto del artículo 61 que del 54. Los efectos del ejercicio de la prerrogativa son meramente suspensivos; se trata de un derecho de veto parcial o incompleto.

El Presidente nombra a tres miembros del Consejo. Estos nombramientos se comentarán al final del apartado siguiente, dado que la reforma de 2008 ha constitucionalizado una importante limitación de esta función presidencial, completamente autónoma antes de dicha reforma.

I.2.1.3.2. *Facultades presidenciales exentas de refrendo en donde la autonomía presidencial se encuentra limitada*

En este apartado se comentan aquellas facultades que, si bien corresponden al Presidente y no están sujetas al instituto del refrendo, se encuentran limitadas en una o más de las dimensiones arriba indicadas: espontaneidad, exclusividad y discrecionalidad.

Se analizará en primer lugar la convocatoria del referéndum legislativo (art. 11).¹³⁶ No precisa

¹³⁶ Artículo 11:

«El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicadas en el Boletín Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica, social o mediambiental de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que tiendan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiere en el funcionamiento de las instituciones.

Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada Cámara una declaración seguida de un debate.

Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto o de la proposición de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta.

Podrá organizarse un referéndum sobre el asunto mencionado en el apartado primero a iniciativa de una quinta parte de los miembros del Parlamento, apoyada por una décima parte de los electores inscritos en las listas electorales. Esta iniciativa toma la forma de una proposición de ley y no puede tener por objeto la abrogación de una disposición legislativa promulgada con una antelación inferior a un año.

Las condiciones de su presentación y aquellas respecto de las que el Consejo Constitucional controla el respeto de las disposiciones del apartado precedente serán determinadas por una ley orgánica.

Si la proposición de ley no ha sido examinada por las dos Asambleas en el plazo que fije la ley orgánica, el Presidente de la República la someterá a referéndum.

Cuando la proposición de ley no sea adoptada por el Pueblo francés, no podrá presentarse una nueva propuesta de referéndum sobre el mismo tema antes de que transcurran dos años de la fecha del escrutinio.

Cuando el referéndum haya concluido con la adopción del proyecto o de la proposición de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a proclamación de los resultados de la consulta.»

(Article 11:

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une

refrendo, pero la actuación del Presidente no es espontánea: debe existir una propuesta previa, gubernamental o parlamentaria. Antes de la reforma de 2008, una vez cursada la iniciativa, la decisión final de recurrir al referéndum era exclusiva y discrecional del Presidente; esto ha cambiado con la reforma.

Asimismo, antes de la reforma de 2008, la activación del mecanismo del artículo 11 requería la propuesta previa del Gobierno o del Parlamento. Anteriormente hubo otra revisión con la Ley Constitucional 95-880, de 4 de agosto de 1995, que amplió el campo de aplicación material de este instituto.¹³⁷ Esto creó nuevas ambigüedades, como qué debe entenderse concretamente por reformas relativas a la *política económica o social de la Nación* y a los *servicios públicos*. Debido a la ampliación y a la indeterminación de su redacción, el artículo corría el peligro de desembocar en una laxitud interpretativa. Por el contrario, una interpretación demasiado

proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation »).

¹³⁷ El texto original aprobado en 1958 recogía como temas posibles de referéndum una ley sobre la organización de los poderes públicos, que implicara un acuerdo de Comunidad o tendente a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, tendría incidencias sobre el funcionamiento de las instituciones. La revisión constitucional de 4 de agosto de 1995 introdujo la mención de los *servicios públicos* que concurren a la *política social o económica de la Nación*.

restrictiva habría hecho de él una reliquia constitucional.

La reforma de 2008, impulsada por el presidente Sarkozy y su Primer Ministro, François Fillon, ha aportado dos innovaciones al precepto. La primera extiende el campo de aplicación del referéndum al ámbito medioambiental. La segunda instituye, al lado del referéndum celebrado por decisión definitiva del Presidente de la República, un referéndum parlamentario y minoritario. Esta última solución integra elementos que ya formaban parte, tanto del informe Vedel (1993) como del informe del Comité Balladur (2007). En definitiva, la reforma de 2008 ha abierto la posibilidad a una propuesta parlamentaria reducida en cuanto al número de signatarios, un quinto de los parlamentarios, pero que precisa el apoyo de una décima parte de los electores inscritos. Es éste, por lo tanto, el punto con más relevancia democrática de la reforma de 2008, si bien no puede decirse, en absoluto, que se haya instituido un referéndum de iniciativa popular, al estilo de Italia, Suiza o algún Estado Federado de los Estados Unidos, en los que el Parlamento no interviene en la iniciativa.

Otra innovación de la reforma ha sido la adición de una materia nueva a las existentes desde la reforma de 1995.¹³⁸ Ahora el referéndum puede versar, en cuanto a las reformas, no sólo sobre las relativas a la *política económica y social*, sino también a la *política medioambiental*. Si se admite que el referéndum es de naturaleza legislativa, deberá versar sobre proyectos o

¹³⁸ La reforma de 4 de agosto de 1995 incluyó como materias la política social o económica y los servicios públicos que en ellas concurren. Esta revisión suprimió cualquier alusión a los *acuerdos de Comunidad* (la Comunidad franco-africana), por haber devenido caduca desde el 16 de abril 1961.

proposiciones de ley (ordinaria u orgánica) ¹³⁹. En cuanto a qué debe entenderse por los *poderes públicos*, a los que hace referencia el apartado primero del artículo, han surgido varias corrientes de interpretación, que pueden agruparse, según Conac, en restrictivas, expansivas o constructivas. ¹⁴⁰ Sin embargo, la ambigüedad generada por la expresión *poderes públicos* no ha sido solventada con la reforma de 2008, que la sigue manteniendo. Hay que convenir con Conac que el ámbito del referéndum sigue siendo muy estrecho. ¹⁴¹ Por lo que respecta a los Tratados Internacionales, el artículo 11 sólo podrá activarse si aquellos no son contrarios a la Constitución. De esta forma el texto da entrada al Consejo Constitucional que, en caso de duda, será consultado por el Presidente, el Primer Ministro o el Presidente de una u otra Cámara.

Un punto importantísimo de la reforma de 2008, por la implicación que tiene en el catálogo de funciones constitucionales del Presidente, es, no sólo que desprovee al Presidente de la República, en el

¹³⁹ En este sentido Cfr. GUCHET, Yves, *La Ve République, op. cit.*, p. 133.

¹⁴⁰ Cfr. CONAC, Gérard, en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (dir). *La Constitution de la République française*, 2º Edición, Paris, Economica, 1979, *op. cit.*, p. 376, *op. cit.*, p. 465 y ss). En 1958 «poderes públicos» era una expresión cómoda, utilizada de forma bastante laxa y con sentidos variables, hasta el punto de que había que hacer referencia al contexto para determinar su significado. La expresión ya se venía utilizando, al menos desde las leyes constitucionales de 1875. Se trataba de una de esas expresiones claras sólo en apariencia, lo cual no presenta problemas en el lenguaje corriente, pero sí ante la necesidad de una calificación jurídica. Cfr. CONAC, Gérard, en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (dir). *La Constitution de la République française*, 3ª Edición, Paris, Economica, 2009, *op. cit.*, p. 423.

¹⁴¹ Para este autor no existe un *dominio del referéndum* en el mismo sentido que existe un dominio para la ley, porque el dominio definido por el artículo 11 no es exclusivo del referéndum. (Cfr. CONAC, Gérard. «Article 11», en LUCHAIRE, François, y CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (coord.). *La Constitution de la République Française*, Paris, Economica, 2009, p. 418.

sentido comentado, de la exclusividad en la decisión final de convocar el referéndum, sino que establece una obligación del Presidente en el caso del referéndum minoritario.

En cuanto a la segunda cuestión, cuando la propuesta de referéndum siga la vía minoritaria, el Jefe del Estado deberá someterla a referéndum si, transcurrido el plazo citado en la ley orgánica a que hace referencia el apartado quinto del artículo, el texto con vocación legal no ha sido examinado por las dos Asambleas. Como se ve, la discrecionalidad del Presidente en la decisión final de convocar el referéndum se ha suprimido en esta vía instituida en 2008. La vía gubernamental -mediante proyecto de ley- permanece sin modificaciones. También permanece inalterada la vía parlamentaria ordinaria, que debe -la Constitución no lo dice- revestir la forma de una proposición de ley. El *acto debido* del Presidente que ahora reconoce el artículo 11 en su apartado quinto es sin duda una medida *profiláctica* tendente a evitar el posible boicot que las Cámaras pudieran hacer a la proposición de ley generada de esta forma, reducida en cuanto al número de proponentes, que normalmente no contaría con el apoyo parlamentario necesario para prosperar por la vía tradicional. En resumen, en esta nueva *ruta* al referéndum introducida por la reforma constitucional de 2008 la Constitución no deja al Presidente ningún margen de apreciación. Exceptuando este supuesto, el Presidente sigue teniendo capacidad plena en cuanto a la decisión definitiva de convocarlo. Es ésta -al igual que el resto de facultades presidenciales comentadas hasta ahora- otra concreción de las funciones atribuidas al Presidente por el

artículo 5 y que completa, por lo tanto, su significado.

En cuanto a las limitaciones que el artículo 11 impone para la celebración del referéndum minoritario, la correspondiente proposición de ley no podrá abrogar leyes promulgadas con una antelación inferior a un año. Asimismo, si dicha proposición es posteriormente rechazada en la consulta, no podrá celebrarse otra durante los dos años siguientes.

A continuación se hace una breve reseña histórica de la génesis y utilización de este instituto. El *Constituyente* optó por introducirlo pese a que había sido muy denostado tradicionalmente, por la desconfianza que había suscitado la desnaturalizada utilización que se había hecho de él durante el bonapartismo.¹⁴² En efecto, tras el abuso de la institución durante el régimen de Luis-Napoleón, que accedió al poder tras el golpe de Estado de 2 de diciembre 1851 (Constitución de 14 de febrero de 1852), las leyes constitucionales de 1875, bien no incluían la figura o prohibían el instituto.¹⁴³

Fue Debré, inspirador principal de la Constitución de 1958 y decididamente partidario del recurso al referéndum, quien volvió a insertarlo en el primer borrador del nuevo texto constitucional, casi dos siglos después de las primeras experiencias constitucionales sobre el particular.

¹⁴² No obstante, esta forma de aprobación legislativa, que era la única reconocida para leyes ordinarias y constitucionales por la Constitución jacobina de 1793, nunca se aplicó. Sin embargo, todas las constituciones revolucionarias, con excepción de la de 1791 fueron aprobadas en referéndum en circunstancias -indica el autor- no exentas de sospechas. Cfr. CONAC, Gérard. «Article 11», en LUCHAIRE, François, y CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (coord.). *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2009, pp. 403 y ss.

¹⁴³ Cfr. *id.*

Jurídicamente, lo controvertido de la utilización de esta vía legislativa semidirecta radica en la derogación que realiza del procedimiento legislativo común establecido, lo que supone una invasión importante del Presidente en este ámbito. Los inspiradores de la Constitución (de Gaulle y Debré) concibieron el recurso al referéndum como un sustituto de la disolución; es decir, como un recurso arbitral (y, por lo tanto, en conexión con el artículo 5) en el caso de que la Asamblea Nacional retirara su confianza al Gobierno. La salida a este conflicto de decisión entre las distintas instituciones sólo podía ser- ya lo preconizó Carré de Malberg- la apelación directa al electorado.¹⁴⁴ Sin embargo, para De Gaulle constituía, además, un modo de revalidar la confianza del electorado hacia la institución presidencial.¹⁴⁵ Como cabe suponer, el *personal* institucional de la IV República estaba en contra de la utilización del referéndum con esta finalidad, también por la hostilidad que, aún en la IV República, existía hacia dicho instituto. Quizá este fuera el motivo por el que De Gaulle lo excluyó en el Discurso de Bayeux. En cambio, para René Capitant, asesor jurídico de De Gaulle y claro partidario de una lectura presidencial de la Constitución, la ventaja fundamental del referéndum radicaba en lo que éste tiene de democracia directa.

De las funciones atribuidas al Presidente exentas de refrendo es ésta, posiblemente, la que mayor controversia ha suscitado, no sólo por su utilización

¹⁴⁴ Cfr. CONAC, Gérard, *op. cit.* p.415 y ss.

¹⁴⁵ Precisamente esta concepción, en la que basó el referéndum de 1969, lo condujo irremediablemente a la dimisión (Cfr. AVRIL, Pierre, *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 115 y ss.

como instrumento de afirmar el poder presidencial durante los períodos de mayoría clásica, sino sobre todo, por su indebida utilización como vía de reforma de la Constitución, cuestión para la que ésta articula un procedimiento específico: el del artículo 89.¹⁴⁶ En efecto, el recurso a la voluntad popular permite salvar los obstáculos que rodean este procedimiento, el *ortodoxo*, de revisión -aprobación por las dos Asambleas en términos idénticos y exigencia del refrendo ministerial-. Además, el referéndum tiene la ventaja de gozar de la legitimidad que concede la aprobación popular, voluntad soberana por excelencia que convalida la incorrecta utilización del art. 11 y ante la cual no cabe recurso de inconstitucionalidad, como reiteradamente ha manifestado el Consejo Constitucional. Si el Presidente se arroga esta facultad sin mediar la propuesta previa del Gobierno, la Asamblea Nacional, si está en sesión, podrá promover una moción de censura -como hizo en 1962- exigiendo la responsabilidad del Gobierno. Precisamente la censura de 1962 puso de manifiesto que los parlamentarios no esperaban que De Gaulle utilizara el artículo 11 para la reforma de la Constitución.¹⁴⁷ La utilización para estos fines equivalía a afirmar que había dos procedimientos para reformar la Constitución: el del

¹⁴⁶ En 1962 y 1969 el referéndum legislativo se utilizó, traspasando el ámbito tasado del referéndum, para reformas constitucionales, lo que fue vivamente criticado. En realidad, la exégesis de los artículos 11 y 89 no deja lugar a dudas: la *organización de los poderes públicos* constituye un dominio distinto y bien delimitado de los *poderes públicos constitucionales*, cuya revisión es objeto del procedimiento específico de revisión constitucional, previsto en el artículo 89. La misma redacción del apartado primero del artículo 11, que excluye la utilización del procedimiento referendario con vistas a la ratificación de tratados contrarios a la Constitución, confirma esta interpretación.

¹⁴⁷ En el Capítulo II se comentará con detalle las circunstancias que rodearon esta moción de censura.

artículo 11 y el del artículo 89. Habida cuenta de que el primero está rodeado de menos trabas constitucionales, se temía que derogara el artículo específicamente previsto para la reforma de la Constitución.

En el caso del referéndum de 1962, la reforma constitucional en él propuesta fue aprobada por el Pueblo francés. Como se ha indicado, el Consejo Constitucional se negó a apreciar la inconstitucionalidad de un referéndum cuya ilegalidad había sido convalidada por la voluntad popular.¹⁴⁸ Sin embargo, el Consejo de Estado emitió un dictamen desfavorable, tanto en 1962 como en 1969 -con ocasión del segundo referéndum- en cuanto a la posibilidad de reformar la Constitución por medio del artículo 11. En resumen, en 1962 el general de Gaulle y la Asamblea Nacional dieron dos interpretaciones contradictorias del artículo 11. Como indica Conac, si prevaleció la primera fue sólo debido al sostén popular manifestado en el primer referéndum.¹⁴⁹ Valèry Giscard d'Estaing, en su declaración ante el Consejo Constitucional de 1977, renunció implícitamente a utilizar el artículo 11 para la reforma constitucional. Sorprendentemente, su sucesor en el cargo, François Mitterrand, estuvo tentado de adherirse a la tesis de la posibilidad de reformar la Constitución por esta vía, pese a haberla

¹⁴⁸ Cfr. Decisión n° 62-20 DC, 6 de noviembre de 1962, confirmada por la decisión n° 92-313 DC, de 23 de septiembre de 1992. En estas decisiones, el Consejo Constitucional confirma su vocación de órgano regulador de la actividad de los poderes públicos y se declara incompetente para decidir sobre leyes que constituyen la expresión directa de la soberanía nacional (RENOUX T.S. y de VILLERS, M., *op. cit.*, p. 11).

¹⁴⁹ Cfr. CONAC, Gérard, en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (dir). *La Constitution de la République française*, 3^{ème} édit., Paris, Economica, 2009, *op. cit.*, p. 434. El autor niega que pueda hablarse de una costumbre que sustente dicha interpretación, por no existir más que un solo precedente, no confirmado por el resultado de la consulta de 1969.

denunciado vivamente en 1962. Esta fue sólo una de las muchas manifestaciones implícitas de adhesión a la práctica gaullista que la izquierda realizó tras la elección de Mitterrand por segunda vez en 1988.¹⁵⁰

En cuanto a su naturaleza, el referéndum es realmente un procedimiento de adopción de leyes. Si el resultado del referéndum es favorable, la ley se considera aprobada. Por lo tanto, el referéndum no es un procedimiento de ratificación, ni de consulta, sino un verdadero procedimiento legislativo en el que el legislador es el Pueblo.

Finalmente, es necesario hacer referencia al referéndum durante la cohabitación. Dado que la organización de un referéndum requiere una enorme concentración de poder y que éste se encuentra dividido durante la diarquía, el referéndum resulta inviable durante este funcionamiento a menos que dos de las tres instituciones principales del Estado estén de acuerdo en su celebración. Pero, aun con divergencia de mayorías, el Gobierno puede verse obligado políticamente a proponer un referéndum deseado públicamente por el Presidente. Asimismo, el Presidente puede bloquear el proceso no dando trámite a la solicitud del Gobierno o de las Cámaras, excepto en el nuevo supuesto de referéndum minoritario. Lo cierto es que la forma en que se organiza el poder durante la cohabitación hace difícil que se dé un acuerdo entre el Primer Ministro y el Presidente. En este caso, como en muchos otros, lo político puede sobre lo jurídico. No obstante, en este marco político se aprobó el referéndum de 2000 que instituyó el quinquenato en el

¹⁵⁰ Cfr. CONAC, Gérard, en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (dir). *La Constitution de la République française*, 3ª Edición, Paris, Economica, 2009, op. cit., p. 437.

mandato presidencial. Una cosa es clara: para comprender el alcance jurídico real del artículo 11 hay que acudir a la cohabitación. Es durante este funcionamiento cuando el margen de decisión del Presidente recobra su verdadero sentido para quedar reducido al poder de un Jefe de Estado auténticamente parlamentario.¹⁵¹

Finalmente, el artículo 11 debe considerarse conjuntamente con el 61.1, que ordena que el Consejo Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del referéndum antes de su celebración. Hasta 2000, el Consejo rechazó entrar a conocer las operaciones previas al referéndum, así como a enjuiciar la legalidad de un decreto presidencial sometiendo una iniciativa legal a referéndum. El Consejo estimaba que este decreto, adoptado sin refrendo, se encuadraba dentro de los llamados *actos de gobierno* (*actes de gouvernement*). A partir del citado año, coincidiendo con la organización del referéndum sobre el quinquenato presidencial, varias decisiones del Consejo Constitucional y una del Consejo de Estado cambiaron la citada jurisprudencia. La Ley Constitucional n° 2008-724 de 23 de julio de 2008 finalmente ha constitucionalizado el examen de los textos con vocación legal antes de su aprobación por referéndum, añadiendo una frase al apartado primero del artículo 61, que incluye, entre las competencias del Consejo Constitucional «...*las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11, antes de que sean sometidas a referéndum...*»

¹⁵¹ Sin embargo, como se verá en el Capítulo V, la cohabitación ha registrado una muy positiva actividad reformadora de la Constitución.

El nombramiento de miembros del Consejo Constitucional (art. 56)¹⁵² es la tercera de las funciones relacionadas con esta instancia que la Constitución atribuye al Jefe del Estado. Se inscribe dentro de la capacidad de *designación* de altos cargos del Estado atribuida generalmente al Presidente. No precisa refrendo, pero, exceptuado este aspecto, no reúne ninguna de las características apuntadas como reveladoras de autonomía presidencial, razón por la que se comenta en este lugar. En efecto, el citado nombramiento no es espontáneo, pues viene determinado por los plazos o demás circunstancias que imponen la renovación -vacancia, dimisión o fallecimiento-.¹⁵³ La renovación del Consejo se realiza por tercios cada tres años, por evidentes razones jurídicas y políticas.¹⁵⁴ Tampoco la facultad es exclusiva, porque el Presidente la comparte con el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, que nombran tres miembros

¹⁵² Artículo 56 tras la reforma de 2008.

«El Consejo Constitucional estará compuesto por nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la *Asamblea Nacional* y tres por el Presidente del Senado. El procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 13 será aplicable a estos nombramientos. Los nombramientos realizados por el Presidente de cada Cámara serán sometidos únicamente al dictamen de la comisión permanente competente de la Cámara correspondiente.

Además de los nueve miembros arriba mencionados, los ex-Presidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional.

El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate.»

¹⁵³ No, en cambio, por remoción, ya que el principio de independencia del Consejo Constitucional impide la revocación, si bien, en compensación, el cargo no es renovable.

¹⁵⁴ La renovación, por tercios cada tres años, está concebida para que la institución no se vea afectada por los cambios de mayorías políticas tras la celebración de elecciones presidenciales o legislativas; asimismo, como apuntan VILLIERS y RENOUX, el desfase entre éstas y la renovación del Consejo obliga a éste a decidir sobre leyes votadas, tanto por una mayoría como por otra, lo que constituye un elemento estabilizador importante (*Cfr. Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 493).

cada uno. Finalmente, la discrecionalidad de la decisión ya no es la de antaño, en donde la autonomía total de la decisión era coherente con la aplicación -*contrario sensu*- del artículo 19.¹⁵⁵ La reforma constitucional de 23 de julio de 2008 insertó, en el primer apartado del artículo 56, la mención de que el procedimiento previsto para los nombramientos en el artículo 13 -nombramientos por parte del Presidente- debe aplicarse a los nombramientos del artículo 56. La inserción de estas líneas por la reforma tiene una importancia jurídica y política decisiva, dado que la nueva redacción del artículo 13 encarga, en su apartado quinto, a una ley orgánica la tarea de determinar aquellos empleos o funciones -distintos de los ya mencionados en su apartado tercero- respecto de los que, por las razones que en el mismo artículo se indican, el poder de nombramiento del Presidente deberá ejercerse tras el dictamen público de la comisión permanente de cada Asamblea. El Presidente no podrá proceder al nombramiento por él deseado cuando la suma de los votos negativos en cada comisión represente, al menos, tres quintos de los sufragios expresados en ambas comisiones.

De lo anterior resulta evidente que la discrecionalidad del poder de nombramiento del Presidente se ha visto mermada por la reforma. El dictamen de las comisiones previsto en el artículo 13 se aplica, además de a los nombramientos de tres de los miembros del Consejo Constitucional (nuevo artículo 56), al de los Presidentes del nuevo Consejo Superior de la

¹⁵⁵ Las únicas limitaciones eran las establecidas en cuanto a la idoneidad de los mismos miembros del Consejo: el disfrute de sus derechos civiles y políticos, aparte de la obligación de abstenerse de toda actividad susceptible de comprometer la independencia y dignidad de sus funciones.

Magistratura (nuevo artículo 65) y al del Defensor de Derechos (nuevo artículo 71-1).¹⁵⁶ El Presidente puede desoír el dictamen de las comisiones pero, de alcanzarse la mayoría cualificada prevista en el artículo 13, el Parlamento pasa a ejercer un auténtico *poder de veto* pese a que no se exija el refrendo ministerial.¹⁵⁷ Lo lógico es suponer que, cuando la mayoría parlamentaria es favorable al Presidente, no se producirá veto alguno. En cohabitación, dada la obligatoriedad de no paralizar la acción de las instituciones, se impone la negociación y el consenso.¹⁵⁸ En cualquier caso, de momento resulta difícil imaginar que tres quintos de los parlamentarios lleguen a oponerse a un nombramiento del Jefe del Estado. Antes de debatirse el asunto en la Asamblea es de suponer que el Presidente habrá tanteado el terreno y considerado las posibilidades de que su nombramiento sea contestado. En opinión de quien escribe, es ésta una de las reformas que, como otras de las practicadas en 2008, tendentes -así se indica la exposición de motivos de la ley n° 2008-724- a reequilibrar las instituciones reforzando el Parlamento, incluido su poder de control¹⁵⁹, constituye más una *fachada* que un

¹⁵⁶ Sobre la creación, relativamente reciente, de esta institución, *cfr.* SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. «La difícil articulación de una nueva institución: el Défenseur des droits», en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 26, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010.

¹⁵⁷ Del artículo 19 de la Constitución se deduce, *contrario sensu*, que las funciones presidenciales previstas en los artículos 8.1, 11, 12, 16, 18, 45, 56 y 61 están exentas del referendo ministerial.

¹⁵⁸ *Cfr.* FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil Constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

¹⁵⁹ En relación con el poder, otro de los motivos principales expuestos en la reforma es la renovación del Poder Ejecutivo. *Cfr.* «Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République», en *Légifrance* (sitio público de la República Francesa en materia de legislación):

cambio de considerable entidad. Sea cual sea la combinación de las mayorías, es poco probable que este supuesto de oposición se plantee. Sería necesario un desastre electoral de uno de los partidos hasta entonces mayoritarios. Aún así, los cauces del poder suelen ser más sutiles y donde hay una decisión jurídica de este tipo siempre subyace el factor determinante: la competencia política, y ésta no siempre es la suma de escaños; siempre hay concesiones mutuas. En mayoría clásica el supuesto del veto comentado es, de hecho, imposible. En cohabitación, si el Presidente es sagaz a la hora de elegir a las personas que se sentarán a la mesa del Consejo (también tiene la facultad elegir a su Presidente), seguramente no encontrará oposición y podrá, de alguna manera, seguir influyendo en las decisiones de éste.¹⁶⁰ De conseguir imponer su decisión, el nombramiento del Presidente del Consejo puede resultarle muy útil en período de diarquía, dado que éste tiene entre sus funciones la fijación del orden del día, la *designación* del magistrado informador o el voto de calidad en caso de empate. Esta es la razón de que, antes de la reforma, esta prerrogativa presidencial llevará a algunos autores a reconocer en ella una manifestación más de la *facultad de impedir* o del *derecho de veto* presidencial.¹⁶¹

https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=23D9087DB661E0579631CC14F558B0B6.tpdjo13v_1?idDocument=JORFDOLE000018688554&type=expose.

¹⁶⁰ En cualquier caso, debería de darse un vuelco electoral total en las correspondientes elecciones legislativas para que la Asamblea estuviera en condiciones de oponerse, con una mayoría de tres quintos, al nombramiento propuesto por el Presidente de la República).

¹⁶¹ Cfr. ZARKA, Jean-Claude (*Fonction présidentielle...*, op. cit., p. 97 y ss.) De hecho, una situación de bloqueo contra la posible futura mayoría se dio en los meses previos a las elecciones de 1986, con el nombramiento, por parte de Mitterrand, de Robert

Los factores tomados como referencia para examinar las funciones del Presidente imponen abordar en este apartado -segundo de los dedicados a las funciones del Presidente -, el cese del Primer Ministro (artículo 8.1, inciso final y 50¹⁶²), a pesar de que su ubicación temática más apropiada habría estado junto a su nombramiento (artículo 8.1, inciso primero). Se trata aquí por ser una facultad dispensada de refrendo, pero en último lugar, porque no puede afirmarse, en rigor jurídico, que el Presidente disponga en este caso de ninguna capacidad de decisión. La ausencia de espontaneidad (necesidad de presentación de la dimisión por parte del Primer Ministro) indica que el Presidente no está jurídicamente facultado para cesar al Jefe del Gobierno, como tampoco para mantenerlo en contra de su voluntad. Según la configuración que realiza la Constitución, el Primer Ministro, una vez nombrado por el Presidente de la República, depende exclusivamente de la confianza de la Asamblea y dimite, bien voluntariamente -por razones ajenas al ámbito parlamentario-, bien de forma obligada, tras una moción de censura o una retirada de la confianza por el parte de la citada Cámara (artículos 49¹⁶³ y 50¹⁶⁴). La voluntad

Badinter, ex profesor de Universidad, ex Ministro de Justicia y brillante abogado, pero también afín a la ideología socialista. Según Charles Debbasch, esta iniciativa supuso la puesta en funcionamiento de una serie de mecanismos contra la futura mayoría: con este nombramiento el Consejo Constitucional se ponía en manos de un jurista competente, pero totalmente sometido al Jefe del Estado, que, desde su cargo (uno de los cargos más relevantes del Estado francés) serviría a Mitterrand en todas las etapas de *folletín político* desplegado tras las elecciones de 1986 (Cfr. DEBBASCH, Charles. *La cohabitation froide*, Economica, Paris, 1988, p. 59-60, cit. por ZARKA, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 103).

¹⁶² Art. 8.1, inciso final: «...El [el Presidente] pone fin a sus funciones al presentar éste [el Primer Ministro] la dimisión de su Gobierno.» (« ...Il [le Président] met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci [le Premier Ministre] de la démission du Gouvernement.»)

¹⁶³ El comentario de de este artículo se abordará posteriormente, al tratar del *parlamentarismo racionalizado* como arma del Gobierno

popular, expresada así por medio de sus representantes, y la redacción misma del artículo 8.1, inciso segundo, en presente de indicativo («El Presidente... pone fin a sus funciones [del Primer Ministro]»), no ofrece duda alguna de que la actuación presidencial constituye, en este supuesto, un acto debido del Presidente y, en lógica relación, que debe aceptar la citada dimisión y limitarse a formalizarla. Aquí no hay refrendo, porque, jurídicamente, no hay decisión. La actuación presidencial debe quedar limitada a certificar que se dan las circunstancias exigidas en la Constitución y, en consecuencia, otorgar calidad de acto estatal a la voluntad u obligatoriedad dimisionaria del titular del Gobierno.¹⁶⁵ Esta interpretación, además de ser la que más se ajusta al enunciado del artículo 8.2, es la más

para controlar a la Asamblea, en el Capítulo II, dedicado al Gobierno.

¹⁶⁴ Artículo 50: «Cuando la Asamblea Nacional adopta una moción de censura o cuando la misma desaprueba el programa o una declaración de política general de gobierno, el Primer Ministro debe entregar al Presidente de la República la dimisión del gobierno».

(Article 50: « Lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement».)

También dimite, siguiendo una práctica constitucional iniciada en la III República, tras la elección de un nuevo Presidente. Este tipo de dimisión se denomina constitucional y obedece, no a una exigencia jurídica, sino a una tradición. Cfr. AVRIL, Pierre, «Titre II: Le Président de la République - Article 8», *op. cit.*, p. 379). Más adelante se verá que esta dimisión se revelará realmente como lo que es, una tradición, y no una obligación jurídica del Primer Ministro en época de diarquía.

¹⁶⁵ Un implacable funcionamiento parlamentario exigiría también en este caso, como en el resto de los actos del Jefe del Estado, el refrendo. Esta dispensa sólo se explica, una vez más, por el refuerzo que la Constitución de 1958 realiza del Presidente de la República. En Repúblicas anteriores este refrendo, siempre preceptivo (lo firmaba el Presidente del Consejo saliente), tuvo una importancia desigual. Así, mientras en la IV República constituía un mero formalismo, porque el Jefe del Estado sólo podía nombrar a un Presidente del Consejo ya investido por la Asamblea, durante la III República el refrendo estaba plenamente justificado ya que el nombramiento era previo a la presentación ante las Cámaras (Cfr. AVRIL, Pierre, «Titre II: Le Président de la République - Article 8», *op. cit.* pp. 372 y ss).

acorde con el funcionamiento de un sistema parlamentario.¹⁶⁶

Sin embargo, una vez más la práctica política se ha revelado muy diferente de la letra de la Constitución, haciendo que esta función oscile entre un abanico de posibles situaciones que van desde el acto debido (supuesto constitucional) a la más absoluta discrecionalidad (supuesto extra-constitucional).¹⁶⁷ Por último, cabe apuntar una pequeña brecha constitucional que matiza, en cierto modo, la falta de autonomía jurídica del Presidente, ya comentada: la ausencia de investidura en el régimen de la Constitución de 1958, combinada con la dispensa del refrendo, deja al Presidente la puerta abierta para nombrar a un hombre de paja y disolver acto seguido la Asamblea, posibilidad que, pese a poder resultar imprudente y arriesgada desde el punto de vista político, puede, sin embargo, plantearse.¹⁶⁸ Evidentemente, éste es un arma

¹⁶⁶ Sostiene Pierre AVRIL que la elección del Presidente de la República, realizada mediante sufragio universal directo desde la reforma constitucional de 1962, confiere a sus poderes constitucionales, en especial a los del artículo 8, una consistencia y un sentido que excede de lo que las mismas atribuciones pueden suponer en el caso de un Jefe de Estado parlamentario tradicional. Si bien -indica-, «las ejerce por su cuenta y riesgo» (Cfr. *Ibid.*, p. 376). Sin embargo, la autora piensa, con Philippe ARDANT, que el cambio en el modo de elección presidencial reforzó -esto es indiscutible-, su legitimidad democrática y su auctoritas, pero no la lista de poderes presidenciales (Cfr. ARDANT, Philippe. «L'article 5 et la fonction présidentielle», *op. cit.*, p. 48).

¹⁶⁷ Respecto de las legendarias *dimisiones en blanco* atribuidas a de Gaulle, Michel Debré es contundente al afirmar que el de George Pompidou en 1968 fue el único caso (de Gaulle pretendía evitar, semanas más tarde del nombramiento provisional de Pompidou -hasta las nuevas elecciones generales secundarias a la disolución de la Asamblea Nacional- posibles dificultades que, en ningún caso, Pompidou le habría causado) y que este tipo de dimisión forzada no tuvo lugar ni con Pompidou en 1962, ni con Couve de Murville en 1968, ni con él mismo. (Cfr. DEBRÉ, Michel, *Gouverner, Mémoires, 1958-1962*, Paris, Albin Michel 1988, p. 17).

¹⁶⁸ Cfr. AVRIL, Pierre, «Titre II: Le Président de la République - article 8-», *op. cit.*, p. 372. Uno de los aciertos de esta obra de Avril es que aporta la explicación más acertada de lo que es la

que el Presidente puede utilizar en período de cohabitación contra la actividad del Gobierno y del Parlamento, pero no surtiría ningún efecto, porque, en este funcionamiento el Presidente carece de la *competencia política* necesaria.

La dimisión del Primer Ministro provocada por el Jefe del Estado es una de las cuestiones específicamente abordadas por Pierre Avril en su valiosísimo libro sobre las convenciones de la Constitución.¹⁶⁹ Pues bien, dentro de lo que el autor denomina *convenciones de la Constitución*¹⁷⁰ y, precisamente para salvar intelectualmente el principio de *soberanía parlamentaria*, sitúa entre las mismas la

norma constitucional, por un lado, y su aplicación, por otro. El autor resume magistralmente ambos ámbitos, a veces muy alejados, en lo que él denomina *competencia jurídica* y *competencia política*, conceptos a que se vienen utilizando en la redacción de este capítulo. La autora es muy consciente de que la diferencia entre *iuris* y *praxis* ha sido señalada insistentemente por la doctrina, pero la obra de Avril va más allá en el análisis, apoyándose en diversas teorías del pensamiento político.

¹⁶⁹ Cfr. AVRIL, Pierre, *Les Conventions de la Constitution*, op. cit., pp. 111 y ss.

¹⁷⁰ Avril recoge la definición de Dicey (Cfr. DICEY, A.V, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*) según la cual, las convenciones son reglas no escritas que definen la forma en la que deben ejercerse los poderes discrecionales de la Corona (o de los ministros en tanto que servidores de la Corona». Más concretamente, -precisa Avril- el origen de su objeto habría sido que el poder formalmente atribuido a la Corona pudiera pasar a los ministros responsables conforme a los principios del gobierno representativo. Además, las convenciones -añade- hicieron posible, sin modificar la letra constitucional, pasar de las monarquías limitadas a las monarquías parlamentarias. Las convenciones de la Constitución no constituyen propiamente Derecho, según Avril, desde el momento en el que su incumplimiento no puede ser sancionado por los tribunales; no obstante, son indiscutiblemente normas que pueden ser consideradas desde un punto de vista técnico, político y práctico. Técnicamente, las convenciones se inscriben -según el autor- en la distinción entre la atribución del poder y su ejercicio, siendo la atribución la regla que designa al titular de la función. Las convenciones entrarían más dentro del objetivo de que la Constitución funcionará acorde con los principios o valores constitucionales de la época. Tienen, por lo tanto, la consideración de «moralidad constitucional». Para ésta y otras consideraciones que aquí sólo se pueden exponer muy resumidas, el autor se sigue basando en la citada obra de Dicey (cfr. *ibíd.*, pp. 105 y ss).

controvertida cuestión de la dimisión del Primer Ministro en la Constitución de 1958. El autor, haciendo alusión a la *regla supuesta*, sin la cual determinados comportamientos serían inexplicables, afirma que una regla de este tipo, no escrita, es la que rige la aplicación del artículo 8.1.¹⁷¹ Tras descartar numerosos supuestos de dimisión en la V República, debidos a razones diferentes (moción de censura, dimisión tras unas elecciones presidenciales para adecuar las mayorías, o a unas legislativas, por un cambio de la mayoría...), Avril señala que seis no tienen explicación en la Constitución.¹⁷² No obstante, entre estos casos hay al menos uno, el de Chirac, en el que el Primer Ministro habría actuado por propia iniciativa. El autor señala la drástica ambigüedad a la que ha conducido el atribuir a la sola decisión presidencial o a la independencia absoluta del Primer Ministro la complejidad de situaciones que pueden darse. De las declaraciones realizadas por los primeros ministros dimisionarios parece desprenderse -indica Avril- que los implicados se creían sujetos a una regla. Sobre si existe una razón para la existencia de dicha regla, el autor concluye que la misma deriva de la imbricación de los poderes del Presidente y del Primer Ministro en la Constitución de 1958. La doble atribución de algunas facultades requeriría, según Avril, de un arbitrio; ahora bien, la implicación del concepto de arbitraje presidencial que ha prevalecido no podría aplicarse en ausencia de la convención en virtud de la cual el

¹⁷¹ Como se ha comentado *supra*, en la Introducción a esta tesis, ésta fue una de las cuestiones que suscitó suspicacias en el Comité Consultivo Constitucional. *Cfr. supra* poner donde.

¹⁷² Hasta el momento en el que el autor escribe, éstos supuestos que no se podrían explicar por reglas constitucionales serían el de Michel Debré en 1962, Jacques Chaban-Delmas en 1972, Jacques Chirac en 1976, Pierre Mauroy (tercer gobierno) en 1984, Michel Rocard en 1991 y Édith Cresson en 1992 (*cfr. ibíd.*, p. 102).

Primer Ministro es responsable ante el Jefe del Estado.¹⁷³ La convención de la responsabilidad del Primer Ministro ante el Jefe del Estado está reconocida actualmente como una regla de la V República. Pero esta convención no es una norma jurídica, por la sencilla razón de que su incumplimiento no es enjuiciable. Además, ¿qué ocurre durante la cohabitación?, que dicha regla pierde su vigencia. Citando a Marshal, Avril concluye: «La repuesta apropiada parece ser que, siempre que la existencia de la prerrogativa legal no se vea afectada, las reglas convencionales sobre su ejercicio son de hecho diferentes en situación de gobierno mayoritario y en situación de gobierno minoritario».¹⁷⁴

I.1.1.3.3. *Funciones presidenciales refrendadas compartidas con el Gobierno. El llamado dominio compartido*

Las funciones analizadas hasta ahora pueden considerarse la excepción dentro de un sistema parlamentario, dado que en éste rige el principio de que toda función ejercida por el Jefe del Estado debe ser compartida con el Gobierno mediante la técnica constitucional del refrendo. Este es el caso de las funciones a las que seguidamente se hace referencia. La nota esencial de su ejercicio es que el Presidente las realiza con la aprobación del Gobierno, aprobación que

¹⁷³ Cfr. *ibíd.*, pp. 114 y s.

¹⁷⁴ Cfr. MARSHALL, Geoffrey, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*. Cit. por Avril, *Cfr. ibíd.* p. 117.

queda simbolizada en la firma ministerial.¹⁷⁵ El efecto de la técnica del refrendo es, como es sabido, el traslado inmediato de la responsabilidad del acto realizado por el órgano refrendado al órgano refrendante. Jurídicamente, esta traslación priva al Presidente de cualquier poder de decisión. No es necesario detenerse en este punto, que posee una lógica impecable desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, conviene señalar lo siguiente: las funciones refrendadas distan mucho de ser homogéneas, pues hay casos en los que, pese al refrendo, el Presidente parece conservar cierto margen de maniobra en algunos momentos del procedimiento. Por supuesto, la mayor o menor autonomía presidencial queda luego sujeta a la firma ministerial, pero es posible trazar una línea divisoria entre éstas funciones y otras que podrían calificarse de obligadas por constituir *actos debidos*, a cuyo ejercicio el Jefe de Estado no puede sustraerse y en las que, por consiguiente, el margen de maniobra presidencial es prácticamente nulo.¹⁷⁶ Los ámbitos en los que el Presidente actúa coinciden básicamente con los tres poderes del Estado.

¹⁷⁵ Cfr. ARDANT, Philippe, *Les institutions...*, (2013), *op. cit.*, p.61.

¹⁷⁶ En efecto, en el primero de los supuestos, se está ante funciones en las que el Presidente puede actuar o no dependiendo, durante mayoría clásica sin ninguna limitación y durante la cohabitación dependiendo del acuerdo al que llegue con el Jefe del Gobierno. Aunque él decida, para que el acto tenga validez se necesita la firma ministerial, lo que implica la consabida traslación de responsabilidad. En este tipo de funciones presidenciales es necesario un acuerdo previo entre las instituciones implicadas en el acto. En el segundo de los casos, sin embargo, al tratarse de una actuación obligada, la capacidad de apreciación del Presidente sobre la oportunidad del acto no existe jurídicamente (el caso más claro es el de la sanción y promulgación legislativas) y queda limitada a aspectos puramente formales (por ejemplo, en el caso citado, la constatación de que la ley cumple todos los requisitos formales previos a la sanción, como lo es su aprobación por ambas Cámaras).

Dentro del Ejecutivo, en el primer grupo de funciones compartidas, por ser el más controvertido en cuanto a si existe o no un margen de actuación del Presidente, procede situar, en primer lugar, dos cuyo ejercicio se ha atribuido tradicionalmente a los Jefes de Estado: la titularidad del mando de las Fuerzas Armadas -artículo 15- y la actuación como cabeza visible de las relaciones exteriores -artículos 14 y 52-1. Es en estas funciones en las que el Presidente actúa más claramente como fachada del Estado. Su primacía excede -según ha indicado una buena parte de la doctrina, que ha quedado confirmada por numerosos ejemplos de práctica constitucional- de lo meramente formal si se tiene en cuenta que son actos refrendados. En segundo lugar, puede situarse el nombramiento de altos cargos en los que se exige el refrendo -art. 13.2- o la presidencia del Consejo de Ministros -art. 9-, que permite al Presidente fijar su orden del día.

En el grupo de los actos debidos se situarían la firma de decretos y ordenanzas adoptados en Consejo de Ministros -13.1-, el nombramiento de miembros del Gobierno -art. 8.2.- y el nombramiento de los empleos civiles y militares y otros altos cargos del Estado -arts. 13, 56.3 y 65-.

En relación con el Legislativo, se encuentran, entre el primer grupo de funciones del Presidente -las que admiten cierta discrecionalidad del Jefe del Estado-, la decisión de someter el proceso de revisión constitucional a la aprobación del Parlamento, prevista en el artículo 89.3, la solicitud de una segunda deliberación de las leyes del artículo 10.2. Facultades que no se prestan a ningún margen de decisión ni apreciación por parte del Jefe del Estado son la

convocatoria y el cierre de las sesiones extraordinarias del Parlamento -art. 30-¹⁷⁷ o la sanción y promulgación legislativas - art. 10.1-.

Finalmente, en relación con el Poder Judicial, hay que considerar el ejercicio del derecho de gracia (art. 17), la presidencia del Consejo Superior de la Magistratura en su formación no disciplinaria -art. 65- o el nombramiento de ciertos magistrados (art. 13).¹⁷⁸

I.1.1.3.3.1. Funciones ejercidas por el Presidente relacionadas con el Poder Ejecutivo.

¿Cuándo comenzó a considerarse al titular de la Presidencia de la República como parte del Poder Ejecutivo? Sin duda, a partir de la práctica presidencialista que siguió al referéndum de 1962 y a la siguiente abrumadora mayoría obtenida por el partido de De Gaulle en las elecciones legislativas de ese mismo año. Al comienzo de este Capítulo se indicaba que Debré, en sus comentarios sobre la Constitución presentados ante el Comité Consultivo Constitucional, excluyó tajantemente la idea de que el Presidente de la República pudiera tener dicha consideración. Asimismo, la Constitución delimita claramente a quién corresponde el Poder Ejecutivo, al dedicar el primero de sus Capítulos al Presidente de la República, en tanto que Jefatura del Estado, el segundo a Gobierno, como

¹⁷⁷ Como se verá seguidamente, esta función presidencial puede considerarse que está a caballo entre ambos grupos, por cuanto una interpretación parlamentaria de la Constitución lo sitúa entre los actos debidos del Presidente, mientras que, en la práctica, estos han conservado, incluso en período de diarquía, un poder de decisión, tolerado por los sucesivos titulares del Gobierno.

¹⁷⁸ El nombramiento de magistrados del orden judicial está previsto en la ordenanza n° 58-1136, ya citada, que desarrolla el apartado tercero de dicho artículo 13.

Ejecutivo, el tercero al Parlamento, como Legislativo y el cuarto al Poder Judicial.

Sin embargo, dada la evidencia de que el Presidente de la República, en período de amplia coincidencia de mayorías, ejerce de forma eminente el Poder Ejecutivo, por la obvia razón de que él es el líder de ambas, en esta tesis se le considera como tal, pero dejando constancia de que no existe tal Poder Ejecutivo durante la diarquía, sino sólo el *poder de solicitar* que le atribuyera Debré.

Precisamente ha sido la doble atribución de algunas competencias al Primer Ministro y al Presidente de la República la que ha contribuido a la concepción de que el Ejecutivo francés es dual, cuando lo que es dual es la cúpula del Estado, no el Ejecutivo.

Las citadas funciones son principalmente las relacionadas con la Defensa Nacional -art. 15- y la de actuar como cabeza visible en las Relaciones Exteriores del Estado -arts. 14 y 52.1-. Estas merecen una consideración particular y desgajada del resto. El tema de esta investigación impone detenerse en ellas de un modo especial, porque, desde el momento en el que precisan del refrendo, no puede negarse que constituyen funciones en las que el Presidente de la República desempeña un papel muy activo.

Es cierto que estas cuestiones están revestidas de un incuestionable carácter simbólico, dado que la posición preeminente que la Constitución atribuye aquí al Jefe del Estado obedece al hecho de ser éste la cabeza visible de la Nación y encarnar, en cierto modo, la constitucionalidad -el citado artículo 5 le ordena *velar* por la Constitución- por encima del juego

político.¹⁷⁹ Sin embargo, las funciones citadas plantean importantes dudas sobre el papel real que el Presidente desempeña en su ejercicio, en el cual concurre con el Primer Ministro. Posiblemente sea en estas dos materias, estrechamente relacionadas,¹⁸⁰ en las que las funciones de ambas instituciones se encuentren más entrelazadas; donde quede más patente el bicefalismo de la Constitución de 1958.¹⁸¹ Al estudiar estas facultades presidenciales la técnica jurídica parece no ser suficiente para determinar el grado de autonomía de que goza realmente el Jefe del Estado. Así, una parte

¹⁷⁹ Para MASCLET, Jean-Claude (Cfr. «Titre II: Le Président de la République - Article 15», en LUCHAIRE, François, y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française*, 1987, op. cit., p. 532), en la tradición constitucional francesa la función del Jefe de los ejércitos está encomendada al Presidente de la República para recordar que las fuerzas armadas están al servicio de la Nación y, por lo tanto, su atribución al Jefe del Estado obedece a que éste representa la continuidad del Estado dentro de las instituciones, más allá de la sucesión de gobiernos. Sin embargo, esta afirmación es de dudoso realismo, si se considera que el cargo de Presidente de la República es electivo y que, además, tras la reforma que instituyó el quinquenato en septiembre de 2000, tiene la misma duración que la legislatura de la *Assemblée Nationale*. Asimismo, cuando mayoría presidencial y legislativa coinciden, no puede decirse que el Presidente se encuentre al margen del acontecer ni de las contingencias políticas. A lo sumo, en período de diarquía, el Jefe del Estado puede actuar como un *contrapoder* respecto de la acción del Gobierno y evitar así, bien utilizando su influencia o *pouvoir de solliciter*, bien recurriendo al derecho de mensaje, actuaciones equivocadas (esta función del Presidente como contrapoder en período de diarquía ha sido apuntada por ZARKA, Jean-Claude, en *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la cinquième République*, (1986-1992), Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992, p. 96 y ss.). Por consiguiente puede concluirse que dicha continuidad de la función del Jefe del Estado, de existir, no lo hace de un modo fáctico, sino en el sentimiento colectivo de los ciudadanos y en el espíritu de la Constitución. En efecto, el artículo 5 dispone que el Presidente garantiza, mediante su arbitraje, la *continuidad* del Estado, todo lo cual conduce directamente al fuerte componente simbólico inherente a las funciones que se comentan.

¹⁸⁰ Esta relación puede resumirse claramente en la máxima de Clausewitz, reiterada por parte de la doctrina, de que la guerra es la continuación de la diplomacia por otros medios (Cfr. PARIS, Henri. «Domaine réservé: la conspiration du silence en matière de défense», *Revue politique et parlementaire*, vol. 976, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1995, pp. 4-8.)

¹⁸¹ En este sentido Cfr. ZARKA, Jean-Claude. *Fonction présidentielle et problématique...*, op. cit., pp. 74 y ss.

importante de la doctrina coincide en afirmar que en estas funciones, en especial en la de defensa del Estado, el referendo no quita virtualidad a la actuación del Presidente y que incluso en determinados supuestos (uso de la fuerza nuclear) él es el auténtico maestro de cualquier decisión.

En 1959 Chaban Delmas, refiriéndose a estas facultades presidenciales como integrantes de un *dominio reservado*, identificó éste con ciertos sectores de la política nacional -concretamente, la *Defensa Nacional* y política extranjera- en los que la competencia particular del Presidente de la República está reconocida por su uso.¹⁸² Como se vió, para Raymond Janot el dominio reservado era el *poder propio de decidir en ciertos casos particularmente graves*.¹⁸³ Jean Massot, sin embargo, prefiere referirse a ellas como *dominio eminente* y calificar como *ejercicio solitario del poder* las facultades que aquí se han denominado como autónomas.¹⁸⁴ El Comité Vedel, por su parte, confirmó la existencia de una primacía presidencial en lo relativo a *la concepción y definición de los objetivos de la Defensa Nacional y las relaciones internacionales*, al tiempo que afirmó la responsabilidad del Gobierno en la *ejecución*, si bien éste es responsable ante el Parlamento, tanto de la política de Defensa como de la dirección de la política

¹⁸² Cfr. «Qu'est-ce que domaine réservé?», en *Vie Publique*, Direction de l'information légale et administrative 02.01.2014.<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/qu-est-ce-que-domaine-reserve.html>.

¹⁸³ Cfr. MASSOT, Jean, *Chef de l'État et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation Française, 1993, p. 95.

¹⁸⁴ Cfr. *íd.*

exterior.¹⁸⁵ Según esta afirmación, el único objetivo del referendo sería permitir el control parlamentario de las actuaciones llevadas a cabo en estos ámbitos.

El artículo 15 de la Constitución, dedicado a la Defensa del Estado¹⁸⁶, puede considerarse, por lo tanto, una concreción de varios de los principios consagrados en el artículo 5, que proclama que corresponde al Presidente asegurar mediante su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado, así como garantizar la independencia nacional, la integridad del territorio y el respecto de los Tratados. Estos principios ya se encontraban, en su mayoría, en la Constitución monárquica de 1791¹⁸⁷ y su significado exacto es, según la doctrina, recordar la primacía del poder político sobre la institución militar.¹⁸⁸ La Constitución de 1958 otorga al Presidente una preeminencia, cuanto menos formal, en la defensa del Estado, materia sobre la que, sin embargo, no ejerce el monopolio, dado que el artículo 21 establece que «el Primer Ministro...es responsable de la *Defensa Nacional*». Por consiguiente, resulta difícil establecer una línea divisoria entre

¹⁸⁵ Cfr. *Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution* (B- «Le partage des attributions entre le Président de la République et le Premier ministre»), *Journal officiel de la République Française*, 16.02.1993, p. 2537.

¹⁸⁶ Artículo 15:

«El Presidente de la República es el Jefe de las Fuerzas Armadas. Presidirá los consejos y comités superiores de *Defensa Nacional*.» (Article 15: « *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense Nationale* »).

¹⁸⁷ Cfr. Artículo 1º del Capítulo IV de la Constitución de 1791 en *Constitution de 1791*, Conseil Constitutionnel.URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>.

¹⁸⁸ Cfr. DABEZIES, Pierre, «Article 15» en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française La Constitution de la République française*, 1987, op. cit., p. 530.

las funciones de una y otra institución en estas materias, dada su imbricación. De la lectura de ambos artículos y considerando el conjunto de la Constitución, se desprende que al Presidente pertenece una posición simbólica principal, mientras que el Primer Ministro es el artífice real de las decisiones que se adopten en esta materia. La atribución literal a éste último de la responsabilidad del acto (art. 21) y la exigencia del refrendo ministerial (art. 19) confirman esta interpretación. A ella se suma la autora por ser ésta la explicación que goza de una lógica jurídica impecable, con las matizaciones que se harán más adelante. En efecto, la práctica política iniciada por de Gaulle y consolidada por el resto de Jefes de Estado desde entonces ha ido justo en el sentido contrario, dando a entender la existencia de un auténtico poder del Jefe del Estado en estos ámbitos.¹⁸⁹ La legislación de desarrollo de los mencionados preceptos constitucionales ha ido paralela a la práctica política descrita. El Decreto n° 62-808 de 18 de julio de 1962 relativo a la organización de la *Defensa Nacional* -a diferencia de la ordenanza 7 de enero de 1959 sobre la organización de la *Defensa Nacional*, más tarde abrogada, que se refugiaba en la noción de Poder Ejecutivo para no tomar partido a favor de ninguno de los titulares de éste-, se decantaba claramente a favor del titular de la Jefatura del

¹⁸⁹ En efecto, vivamente criticada por la izquierda, esta arrogación de Gaulle y, después de Pompidou y Giscard d'Estaing, fue mantenida sin embargo por Mitterrand, que el 8 de septiembre de 1981 afirmaba: «El Primer Ministro y los ministros deben ejecutar la política definida por el Presidente de la República». Posteriormente, el 29 de abril de 1982, ante el Parlamento danés, en Copenhague, proclamaba, refiriéndose a la función del Presidente: «debe saber asumir sus responsabilidades, que son las de la vida o la muerte, la paz o la guerra» (Cfr. MASCLET, Jean-Claude, «Titre II: Le Président de la République - Article 15», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française*, 1987, op. cit., p. 535).

Estado al disponer en su artículo primero que éste, tras reunir al Consejo de Ministros y a los Consejos o Comités de la Defensa «preside los mismos para asegurar la dirección del conjunto de la *Defensa Nacional* y, en caso necesario, de la guerra».¹⁹⁰ Un decreto posterior, el n° 64-46 de 14 de enero de 1964, relativo a las fuerzas aéreas estratégicas, confiaba en exclusiva al Jefe del Estado el empleo de la fuerza nuclear francesa. Decretos posteriores confirmaron esta interpretación, con ayuda de la práctica constitucional, al menos hasta 1986.¹⁹¹

¿Qué ocurre con estas funciones con el advenimiento la primera diarquía? Tras las elecciones de 1986, con las que se inicia la primera cohabitación, la defensa y las relaciones exteriores del Estado siguen apareciendo como la ciudadela de los poderes presidenciales.¹⁹² No obstante, en este funcionamiento,

¹⁹⁰ Del tenor literal de este Decreto se desprende, en efecto, que el Jefe del Estado dirige los consejos y comités de defensa, mientras que el Primer Ministro debe «asegurar la implementación por parte del Gobierno de estas decisiones», para cuyo fin dispone de una secretaría general de la *Defensa Nacional*.

¹⁹¹ Así, dos decretos, el n° 78-78 de 25 de enero de 1978 (en su mayoría abrogado en 2007) y el n° 82-138, de 8 de febrero de 1982 (abrogado en 2005), establecían una clara línea de mando bajo la autoridad del Jefe del Estado y del Gobierno. En 1996, el Decreto n° 95-520 de 12 de junio de 1996, abrogaba el Decreto de 1964, arriba citado, relativo a las fuerzas aéreas estratégicas y fijaba claramente el proceso de toma de decisión atribuyendo la máxima competencia al Presidente de la República. Este Decreto, que en su artículo 1 ordena que las decisiones en materia nuclear se adoptarán en el Consejo de Defensa, en su artículo 5 viene a disponer que corresponde al Jefe del Estado Mayor de los ejércitos asegurar el empleo de las armas nucleares de conformidad con lo ordenado por el Presidente de la República, Jefe de los Ejércitos. Otras disposiciones han venido a derogar los Decretos citados.

¹⁹² Un ejemplo de ello es que la designación del ministro titular de defensa la negociaran Presidente y Primer Ministro. Durante este período se asiste -según Masclet- a un cierto mantenimiento de estos poderes presidenciales, organizados en torno a la decisión nuclear y una reserva observada por el Gobierno en relación con estas dos materias. Cfr. MASCLET, Jean-Claude. «Titre II, Le Président de la République- Article 15», en en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française op. cit.*, p. 537).

en el que el comportamiento de las instituciones se ajusta más a la letra de la Constitución, se impone, más que nunca, como en el resto de facultades presidenciales precisadas del refrendo ministerial, un consenso entre las dos cabezas del Estado sobre el ejercicio de estas funciones, compartidas por imperativo constitucional.¹⁹³

La mayor parte de la doctrina parece coincidir en la existencia, en materia de Defensa, de un poder presidencial real, yendo más lejos de lo que la Constitución establece.¹⁹⁴ Pero también coincide, en su mayoría, en reconocer que la atribución de la decisión del uso del arma nuclear confiere al Presidente un poder temible en caso de conflicto. De aquí hay quien deduce la existencia de un autentico poder presidencial.¹⁹⁵ Sin embargo, estas opiniones no hacen, a juicio de la autora, sino exponer una realidad que se ha venido manifestando desde el inicio de la V República: la arrogación que los sucesivos Presidentes han hecho de esta función, amparándose en el artículo

¹⁹³ En cambio, durante los periodos de mayorías afines el Primer Ministro y sus Ministros se convierten en meros ejecutores de la política del Presidente, dado que el Gobierno, para realizar la actividad que le es propia necesita, no sólo la confianza de la Asamblea, sino el apoyo del Jefe del Estado. Ante esta situación, de refrendo «obligado» por las circunstancias políticas sólo cabe la firma o la dimisión (lo que sucedió, por ejemplo, en 1991 con la dimisión del Primer Ministro Jean-Pierre Chevènement durante la guerra del Golfo). Cfr. JULIEN, Claude «Une guerre si propre», en *Le Monde Diplomatique*, Febrero 1991.

¹⁹⁴ Así, por ejemplo, DABEZIES, P., *op. cit.*, p. 531.

¹⁹⁵ Cfr. ARDANT, Philippe, *Institutions politiques et droit...*, *op. cit.*, pp. 481 y ss. Para este autor el Presidente francés conserva en este tema y en el de las relaciones exteriores, independientemente de que su poder se encuentre más o menos reducido, una clara prioridad, incluso en periodo de cohabitación, prioridad que se fundamenta en el artículo 5 y que viene reforzada por el hecho de la elección del Presidente por sufragio universal directo. Asimismo, para él, la atribución al Parlamento de la declaración de guerra constituye una mera *formula de estilo* dadas las características de los conflictos modernos. El autor lamenta que este poder no vaya acompañado, sin embargo, de la preceptiva responsabilidad política.

15 y en su legislación de desarrollo. Pero esta normativa no anula la realidad jurídica del referendo y todo lo que el mismo implica. El hecho de que el Gobierno no pueda ser «responsable de una política que no es la suya» -como indicara Mollet durante la primera sesión parlamentaria para la moción de censura contra Pompidou en 1962- hace que la primacía presidencial - que no se discute- deba contar, para ponerse de manifiesto, con la adhesión del Gobierno.¹⁹⁶ La posición doctrinal más clara en este sentido es la de Cohendet, para quien la teoría del *dominio reservado* debe desecharse como no conforme con la Constitución, pues ésta, al establecer disposiciones concurrentes y la necesidad del referendo, hace necesaria la colaboración entre Gobierno y Jefatura del Estado. Quien escribe coincide con Cohendet en que el objetivo del artículo 15 es recordar la primacía del poder político sobre el militar y no el conferir al Eliseo el mando de las Fuerzas Armadas¹⁹⁷ y reconoce también que, si bien la utilización de una fuerza tan temible como la nuclear debe de necesitar la mayor legitimidad posible, lo que incluiría al Gobierno y al Parlamento, no es menos cierto que pueden darse circunstancias de extraordinaria gravedad -como el secuestro de las citadas instituciones- en las que el Presidente tenga que actuar solo. También cabe imaginar que en una situación de premura como la que exigiría el empleo de la fuerza nuclear podría suceder que no fuera posible o aconsejable esperar a recabar la preceptiva firma

¹⁹⁶ En este sentido *Cfr.* VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, 2000, *op. cit.*, p. 325 y ss. Los autores apuntan que, incluso en período de diarquía, el Presidente puede imponerse al Gobierno, como sucedió durante la guerra del Golfo. También, en sentido similar, *Cfr.* GUCHET, Yves, *op. cit.*, p. 126 y ss.

¹⁹⁷ *Cfr.* COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation...*, *op. cit.*, pp. 222 y ss.

ministerial.¹⁹⁸ La atribución al Presidente de esta función en solitario sería una atribución de última instancia para evitar la reproducción de situaciones como la de 1940, o aún peores; ahora bien, la colaboración que impone la Constitución no deja lugar a dudas en circunstancias en las que los poderes del Estado están en su pleno ejercicio.

Por lo demás, el Presidente define la política de la Defensa en Consejo de Ministros, lo que asegura su presidencia, pero también la presencia del Gobierno. En cambio, las decisiones relativas a la dirección de la Defensa se adoptan en el Consejo de la Defensa y de la Seguridad Nacional, que preside él y al que concurren el Primer Ministro, los Ministros de Defensa, de Asuntos Exteriores, del Interior, de Economía y de Finanzas. Las decisiones en materia de Defensa Militar se adoptan en un Consejo Restringido de la Defensa (*Conseil Restreint de la Défense*), que preside el Jefe del Estado o el del Gobierno. El Primer Ministro, por su parte, es responsable de la dirección general de la defensa, para lo que cuenta con el apoyo de la Secretaría General de la Defensa y de la Seguridad Nacional (SGDSN), que se encarga de coordinar interministerialmente la Defensa y la Seguridad.¹⁹⁹ Sin embargo -se insiste-, cualquier decisión que se adopte implica, jurídicamente, la colaboración con el Primer Ministro.²⁰⁰ A este corresponde, en el sentido apuntado,

¹⁹⁸ Apoyan esta opinión, por ejemplo, ARDANT, Philippe, *Les Institutions de la Ve République* (2001), *op. cit.*, p. 62, MASCLLET, Jean Claude (Cfr. «Titre II: Le Président de la République - Article 15», *op. cit.*, p. 537, VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, 2000, *op. cit.* 325.

¹⁹⁹ La subordinación de estos Consejos al Consejo de Ministros se estableció ya en la ordenanza de 1959, según la cual éste define la política de la Defensa de la Nación.

²⁰⁰ La práctica política ha mostrado que, incluso en época de diarquía, el nombramiento de los ministros titulares de Defensa y

prestar su refrendo, excepción hecha, si cabe, del uso de la fuerza nuclear²⁰¹, tema en el que prácticamente toda la doctrina coincide en afirmar la primacía presidencial. Otro aspecto señalado por la doctrina es la *vis* atractiva que los temas nucleares tienen sobre el resto de temas relacionados con la Defensa, hecho que viene motivado por el progresivo avance tecnológico.

La Constitución francesa perfila con varios de sus artículos la función del Jefe del Estado en materia de Relaciones Exteriores. En primer lugar, el artículo 14²⁰², sirviéndose exactamente de la misma redacción

de Relaciones Exteriores ha sido negociado entre el Presidente y el Primer Ministro y que en determinados casos aquél ha logrado imponer su parecer. Todo esto indica que, incluso con diarquía, el margen de autonomía presidencial puede de hecho seguir siendo importante (Cfr. MASCLET, Jean Claude «Titre II: Le Président de la République - Article 5», *op. cit.*, p. 536).

No obstante, el consenso y la colaboración se imponen. Balladur hace constantemente referencia al intercambio de opiniones con el Jefe del Estado en multitud de materias -también en Defensa- durante la segunda cohabitación. Refiriéndose al apoyo estadounidense a los cascos azules europeos, que él creía necesario relata:

«Inicialmente, Mitterrand estaba más inclinado que yo al *statu quo*. Poco a poco, se mostró más receptivo ante la incomodidad de nuestra situación militar y a la necesidad de ponerle fin. Me dejó hacer, pero no logré convencerlo de poner claramente el mercado en manos de los aliados.

Yo percibía, como había informado a Mitterrand antes de un Consejo restringido, una viva hostilidad al aumento de efectivos franceses que él había propuesto a Clinton quince días antes. Se trataba de tres mil a cinco mil hombres suplementarios. Con sorpresa mía, abandonó su proposición sin la menor dificultad.» Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas. Conversations avec François Mitterrand. Sine loco*. Fayard 2009, p. 56 y s.

²⁰¹ Según el art. 5 del decreto de 1964 «El mando de las fuerzas aéreas estratégicas está encargado de la ejecución de las operaciones de estas fuerzas por orden de alistamiento dada por el Presidente de la República».

²⁰² Artículo 14

«El Presidente de la República acreditará a los embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras; los embajadores y enviados extraordinarios extranjeros estarán acreditados ante él.»

Article 14

«Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères; les

empleada en la Constitución de 1946 (art. 31), le atribuye la acreditación de embajadores y enviados especiales ante potencias extranjeras, así como la de sus homólogos extranjeros en Francia²⁰³. En segundo lugar, el artículo 52.1²⁰⁴, el más importante en esta materia, le encomienda la negociación y ratificación de los tratados, con la sola limitación, -contenida en el artículo 53-, que impone la intervención del Parlamento para los tratados o acuerdos más importantes, porque, por su materia o incidencia en la Constitución, revistan una trascendencia especial²⁰⁵. El artículo 52.2, por su parte, establece la obligación de que se le informe del estado de las negociaciones de otros acuerdos internacionales no sometidos a ratificación, obligación que recae, lógicamente, sobre el Gobierno, a quien corresponde firmar este tipo de acuerdos²⁰⁶. Esta

ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui».

²⁰³ Esta relación debe entenderse en sentido restrictivo, dado que la acreditación de quienes no tienen el rango citado corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores. En este sentido Cfr. VILLIERS, M (de) y RENOUX, Th. S., *Code constitutionnel*, 2000, *op. cit.* p. 324.

²⁰⁴ Artículo 52:

«El Presidente negociará y ratificará los tratados. Será informado de toda negociación tendente a la conclusión de un acuerdo internacional no sujeto a ratificación.»

(Article 52 :

« *Le président de la république négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.*»)

²⁰⁵ En efecto, el artículo 53, apartado primero, dispone:

«No podrán ser ratificados ni aprobados sino en virtud de una ley los tratados de paz, los tratados de comercio, los tratados o acuerdos relativos a la organización internacional, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, los que modifiquen disposiciones de naturaleza legislativa, los relativos al estado de las personas y los que entrañen cesión, canje o accesión territorial».

²⁰⁶ En efecto, la conclusión de esos otros acuerdos internacionales, que, al contrario que los tratados no requieren ratificación, corresponde, por eliminación, al Gobierno, facultad que queda justificada en el artículo 20.1, que, de un modo taxativo, declara: «El Gobierno determina y conduce la política de la Nación». Respecto de la obligación de informar, la ingente labor desplegada por una Nación de la importancia de Francia en materia de

exigencia del artículo 52.2 asegura el mantenimiento de las relaciones entre las dos cabezas del Estado, lo que puede resultar de gran utilidad en período de diarquía.

La doctoranda piensa que del examen del conjunto de los artículos citados se extrae una serie de conclusiones: en materia de relaciones internacionales, una de las compartidas entre el Jefe del Estado y el Gobierno, existe una clara preeminencia formal del Presidente, preeminencia que los partidarios de la tesis del *dominio reservado* extraen, en primer lugar, del artículo 5 (especialmente en su apartado segundo, que establece que el Presidente es *garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los Tratados*); en segundo lugar, se basan en la redacción del artículo 52, en virtud del cual sólo al Presidente corresponde la negociación y ratificación de los Tratados Internacionales, competencia que ejerce en nombre de la Nación, en su calidad de cabeza visible de ésta, y el derecho a que se le informe del resto de acuerdos, los concluidos por el Gobierno. La lógica del refrendo impide a la autora de estas líneas estar de acuerdo con esta opinión. La cuestión de si el tema de las relaciones exteriores es o no privativo del Presidente francés debe resolverse recurriendo al análisis sistemático de la Constitución. Por un lado, la imbricación de las funciones atribuidas al Jefe del Estado y, paralelamente, al Gobierno, es un indicio claro de que lo que el texto constitucional

conclusión de acuerdos internacionales parece aconsejar que la utilidad del artículo 52.2 consista en dar al Presidente el poder de exigir que se le tenga informado (Cfr. MANIN, Philippe, «Titre IV. Des traités et accords internationaux», en en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République... française, La Constitution de la Ve République*, 1987, op. cit., p. 1000).

impone es la colaboración entre ambas instituciones, aunque ésta a veces consista simplemente en la adhesión del Gobierno a la política presidencial, bien porque está de acuerdo o por que, tras un intercambio de pareceres, le ha parecido conveniente apoyar al Presidente. Por otro, está la realidad del refrendo, cuya mecánica impone justamente lo mismo, es decir, la colaboración. Según esto, a la hora de negociar o ratificar un tratado, el Presidente deberá asegurarse - muy especialmente en período de diarquía- de que cuenta con la aprobación del Gobierno y, para los tratados que entran dentro de la reserva del artículo 53, de que existe, además, la aprobación previa del Parlamento.²⁰⁷ Finalmente, está la escasa virtualidad del artículo 5 para atribuir funciones reales o poderes. Como se ha apuntado al comentar este artículo, el mismo no debe entenderse como una cláusula de atribución general, sino como una especie de adelanto o resumen de lo que es la función presidencial o, dicho de otro modo, de los fines que deben inspirar ésta, función que luego queda concretada en el resto del articulado constitucional; en definitiva, su contenido es programático y teleológico.

Sin embargo, considerando la práctica jurídica, la mayoría de la doctrina coincide en afirmar que, en este terreno, la preeminencia del Presidente no es sólo formal²⁰⁸, si bien la opinión es unánime sobre el hecho

²⁰⁷ Si no lo hace y se está en un período de mayoría clásica, al Jefe del Gobierno que no esté de acuerdo, en época de coincidencia de mayorías, sólo le quedará la sumisión o la dimisión. En período de diarquía, de plantearse una situación de este tipo, el Gobierno podría dejar al Presidente al descubierto negándole el refrendo, lo que inevitablemente abriría una crisis institucional.

²⁰⁸ Así, ARDANT, Philippe (Cfr. *Les institutions de la Ve République* (2001), op. cit., p. 62) señala que, en la práctica, el Presidente define las orientaciones de la política extranjera y que él mismo anuncia decisiones importantes; además, representa a

de que la necesidad del refrendo en todos estos actos del Presidente no puede pasarse por alto.

Una vez más, al igual que ocurre con el resto de materias en las que interviene el Jefe del Estado, hay que remitirse a los períodos de diarquía -o períodos parlamentaristas por contraposición a los presidencialistas- para determinar con cierto grado de exactitud la virtualidad de los poderes que la Constitución formalmente le confiere. De ellos se deduce que, si la cohabitación no ha modificado sustancialmente la política extranjera de Francia, ha sido porque ha habido un consenso constante sobre las orientaciones esenciales²⁰⁹, si bien ello no ha sido

Francia en las cumbres importantes y sólo participa en los acuerdos más trascendentales. En otro lugar este autor reconoce abiertamente, sin embargo, que el Jefe del Estado cuenta con importantes limitaciones por necesitar en todos estos actos la firma ministerial y que, en caso de conflicto con el Gobierno, su poder se ve drásticamente reducido, dado que no puede nombrar, cambiar ni renovar, por sí solo, a los embajadores ni demás cargos relevantes en materia de relaciones exteriores (cfr. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, op. cit., p. 480). Para CONAC, la cohabitación no ha puesto en entredicho la primacía del Presidente, si bien ha vuelto más difícil la utilización del aparato diplomático y, en determinados casos, el control de las decisiones gubernamentales (Cfr. CONAC, Gérard, y LUCHAIRE, François, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, 2ème Édit., Paris, Economica, 1989, p. 240).

²⁰⁹ Balladur, protagonista de la segunda diarquía, llamada *cohabitación de los terciopelos* (*Cohabitation des velours*), relata, en varios pasajes de su libro sobre las conversaciones con Mitterrand, algunos hechos que muestran que ambas instituciones intentaban buscar un acuerdo, pero en los que queda claro que quien decidía era el Primer Ministro. Por ejemplo, refiriéndose al acuerdo del GATT en 1993, relata su protagonista: «Yo había definido sin equívocos la posición el Gobierno: los acuerdos del GATT no serían ratificados por Francia en tanto no fueran modificados. Mitterrand estaba resignado a aceptarlo... Poco a poco, nuestros socios comprendieron que a ojos nuestros se trataba de un asunto grave que ponía en tela de juicio el futuro mismo de la Unión Europea. Es lo que yo quería: convencerlos de que estaba dispuesto a utilizar todas las armas para oponerme a dicho acuerdo tal y como estaba redactado; lo habría hecho si no hubiera sido satisfactorio. En cuanto a Mitterrand, observaba y hablaba poco. Dado que estaba satisfecho con los motivos de mi intransigencia, creo que en las conversaciones que tenía con los dirigentes europeos se guardaba de marcar una distancia conmigo. Esto fue una ayuda.» Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas*.

óbice para la existencia de un permanente espíritu de competición²¹⁰. Sin embargo, de lo que no hay duda es que la diarquía ha supuesto, incluso en estos bastiones tan arraigados a Jefatura del Estado, una debilitación de la institución presidencial²¹¹. En su día Guchet afirmó que sería deseable, en ésta como en otras funciones del Jefe del Estado, una clarificación de las competencias por la vía de una revisión constitucional, pero acentuando la preponderancia del Gobierno (art. 20).²¹² Desde luego, esa modificación habría contrarrestado la exorbitante irresponsabilidad presidencial, tan sólo atenuada tras la reforma de los artículos 67 y 68 operada en 2007.

Una vez comentadas las funciones presidenciales relacionadas con la Defensa y las relaciones exteriores, que requerían un comentario aparte porque desde los primeros años de la Constitución a menudo se han considerado como integrantes de un poder presidencial propio o reservado, se pasa al comentario de otras funciones presidenciales precisadas de refrendo, en las que el Presidente actúa como cabeza formal de las dos que integran la cúpula del Estado.

La relación apuntada es evidente en la presidencia del Consejo de Ministros (artículo 9)²¹³, órgano que simboliza la unión en un solo órgano de las dos cabezas

Conversations avec François Mitterrand. Sine loco. Fayard 2009, pp. 112-116.

²¹⁰ Cfr. GUIQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 572). A veces este espíritu de competición ha tenido como consecuencia una ralentización de la política exterior y ha impedido que se adoptaran decisiones importantes. En este sentido Cfr. ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle et problématique* op. cit., p. 85.

²¹¹ Cfr. *Ibid.*, p. 87.

²¹² Cfr. GUCHET, Yves. *La Ve République*, op. cit. p. 130.

²¹³ «Artículo 9 - El Presidente de la República presidirá el Consejo de Ministros.»

(Article 9 - « Le Président de la République préside le Conseil des Ministres »).

del Ejecutivo, si se considera al Presidente parte del mismo, o del Estado, en caso contrario.²¹⁴ Ésta es una prerrogativa del Jefe del Estado excepcional en regímenes parlamentarios, en los que la presidencia del Consejo corresponde al Gobierno.²¹⁵ Utilizando una vez más los elementos empleados en la clasificación de las funciones que anteceden, hay que apuntar que ésta es una función exclusiva del Presidente, que no comparte con el Primer Ministro (éste precisa de una delegación expresa, sólo para un día, para presidir el Consejo). Esta función deriva directamente, junto con otras propias que dan al régimen francés su color presidencial²¹⁶, de las monarquías francesas de corte parlamentario del siglo XIX.²¹⁷

La frecuencia establecida para el Consejo -semanal, normalmente los miércoles- excluye cualquier espontaneidad. Finalmente, pese a tratarse de una función eminentemente presidencial, necesita la firma ministerial (art. 19). Esta formalidad hace de ella una función compartida con el Gobierno, lo que implica, como en el resto de funciones de este tipo, que el acto presidencial que formalmente sale a la luz -la firma presidencial del acta hace de éste el auténtico autor

²¹⁴ Cfr. GUIQUEL, Jean. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 567.

²¹⁵ No se encuentra en la Constitución italiana, en la alemana ni en la británica. Por lo tanto, según Bernard TRICOT, se aprecia en la Constitución francesa una voluntad política de que el Jefe del Estado presida el Consejo de Ministros (Cfr. TRICOT, Bernard. *Article 9*, en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (coord.), *La Constitution de la République française*, 2ª Edición, Paris, Economica, 1987. *La Constitution de la République française*, op. cit., p. 389).

²¹⁶ Así, el septenato, el papel del Jefe del Estado en la elección del Primer Ministro o la doble responsabilidad del Gobierno.

²¹⁷ Cfr. MASSOT, Jean, *Chef de l'État et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, op. cit., p. 26 y ss. Sobre este particular Cfr. BARTHÉLEMY, Joseph, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles XX*, Paris, Viard, 1904, citada y recomendada por Massot (Cfr. *Ibíd.*, p. 26).

jurídico del acto- es normalmente fruto de la concertación y la negociación entre las dos instituciones implicadas²¹⁸, pero también, en período de diarquía, un lugar de confrontación.²¹⁹

²¹⁸ Las ocasiones -dígase- formales para que la concertación tenga lugar son numerosas. En la preparación del Consejo la comunicación entre el Eliseo y Matignon es permanente. Con dicha finalidad el Secretario General del Gobierno y el Secretario General de la Presidencia se reúnen semanalmente en el Elíseo para preparar el proyecto de orden del día y presentarlo seguidamente al Presidente, que puede modificarlo o solicitar el aplazamiento de algunos puntos (cfr. LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit. p. 83). También hay un momento establecido para la comunicación antes de la celebración misma del Consejo: Presidente y Primer Ministro se entrevistan para intercambiar brevemente puntos de vista, después de lo cual el Primer Ministro sigue al Presidente a la sala del Consejo. Cfr. ARDANT, Philippe. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, op. cit., p. 391. Balladur comenta el carácter tradicional de la reunión, previa a la del Consejo. Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas...* op. cit., p. 53. Ya dentro del Consejo el Presidente da la palabra a cada uno de los Ministros que, siguiendo el orden del día, presentan sus comunicaciones. El Primer Ministro interviene siempre que lo estima conveniente. Después el Presidente pide al Primer Ministro que tome la palabra. Posteriormente el Presidente interviene si lo desea. (LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit. p. 84).

²¹⁹ En períodos de diarquía los consejos son más breves y el Gobierno toma las decisiones de antemano para no dar imagen de desunión ante el Presidente. El diálogo entre mayoría y oposición no ha estado exento de dificultades. Sin embargo, en el terreno de las relaciones internacionales a menudo se ha seguido el criterio del Presidente y ha sido más fácil superar los desacuerdos. (Cfr. LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit. p. 86 y 87). Balladur relata una interesante conversación con Mitterrand antes de la celebración del correspondiente Consejo de Ministros. (Mitterrand es quien inicia la siguiente conversación):

-«...Otra cosa: cada semana tengo, después del Consejo de Ministros, un Consejo restringido consagrado a los problemas de defensa. En él participan los ministros de Asuntos Exteriores, de la Defensa y de la Cooperación. Si lo desea, dado el peso de sus obligaciones, puede ausentarse, no tendría inconveniente.

-Al contrario, me gustaría mucho, en lugar de evitarlo, estar presente en el mismo. Si usted quiere, organizaré la vispera, los martes a las 18 horas, un comité en Matignon con los ministros responsables y los colaboradores de usted. Así, las cuestiones podrán gestionarse para que hablemos juntos el miércoles por la mañana, antes del Consejo restringido.

-Entendido. Pero será durante el Consejo restringido que yo presido cuando se adoptarán las decisiones.

-Por supuesto. Además, sus colaboradores le informarán de nuestras conversaciones con el fin de que no le pille desprevenido. Se lo dije durante nuestra primera conversación: no deseo sorprenderle, sino informarle previamente con el fin de que, juntos, adoptemos

Los Consejos de Ministros son muy breves, se utilizan sólo para formalizar decisiones normalmente adoptadas de antemano, sobre todo en cohabitación. Valga como ejemplo el siguiente, en el Balladur reproduce las únicas palabras de Mitterrand durante el primer Consejo de Ministros de la segunda cohabitación: «Estamos aquí, los unos y los otros, porque el Pueblo francés lo ha querido».²²⁰

El margen de maniobra del que goza el Presidente en el ejercicio de esta función no es en absoluto desdeñable, a pesar del refrendo, por dos razones: la primera es que es él quien fija definitivamente el orden del día que, de conformidad con el Primer Ministro, elabora el Secretario del Gobierno, lo que implica que, en teoría, puede retrasar la inclusión de un expediente o de un texto que no sea de su agrado²²¹; la segunda es la utilización que el Jefe del Estado puede hacer de éste órgano colegiado como vía para mantenerse informado de los asuntos de la Nación -la frecuencia con que se reúne es semanal- y como medio para expresar y hacer valer sus puntos de vista. La Constitución impone tratar determinados temas en Consejo de Ministros para garantizar este derecho del Presidente a la información. Esto le permite controlar

una decisión en el dominio de nuestras competencias comunes.» (Traducción por la autora) Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas... op. cit.* p. 54.

²²⁰ Cfr. *id.*

²²¹ Los temas sobre los que puede versar el Consejo son variados. Por imperativo constitucional deben tratarse en el mismo los proyectos de ley (art. 39), los proyectos de ordenanzas (art. 38), los proyectos de decretos reglamentarios para los que la ley exige su aprobación en Consejo (art. 13), los nombramientos de empleos civiles y militares del Estado (art. 13 y legislación de desarrollo), los decretos sobre el estado de sitio (art. 36) y la deliberación sobre el planteamiento de una cuestión de confianza (art. 49). No es obligatorio, pero sí habitual, que el Consejo se reúna antes de la organización de un referéndum (art. 11). Sin embargo, la mayor parte de la sesión del Consejo se dedica a la comunicación con los ministros.

en cierto modo la acción del Gobierno²²². Para Cohendet, en cambio, la aludida facultad de veto suspensivo sobre el orden del día del Consejo, aunque sólo sea en su modalidad intermedia, es decir, de veto sobre ciertas cuestiones solamente (por razones de oportunidad), se fundamenta sólo en la práctica iniciada por de Gaulle y repetida tras él; no tiene apoyo en la letra de la Constitución. Esta capacidad es lógicamente débil en períodos de diarquía.²²³ Pese a todo, la función que ahora se comenta está lejos de ser meramente protocolaria; antes al contrario, la práctica constitucional ha puesto de manifiesto que el Presidente no se ha limitado a ser un testigo mudo.²²⁴ Durante la primera diarquía, por ejemplo, Mitterrand realizó numerosas reservas y ejercitó el veto en varias ocasiones, excediéndose de la función arbitral que le confiere la Constitución o de cómo debe comportarse un mero Presidente de sesión. De este modo, pudo controlar regularmente la acción del Gobierno²²⁵, pese a que, como

²²² En este sentido Cfr. ARDANT, Philippe, *Institutions politiques...*, op. cit. p. 9. También Cfr. LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit. p. 91.

²²³ Es cierto que el Presidente podría obstaculizar sistemáticamente el funcionamiento del Consejo oponiéndose al orden del día fijado por el Gobierno, pero ello desembocaría en una grave crisis institucional (el Gobierno se vería obligado a dimitir o a *echar un pulso* al Presidente); además vaciaría de sentido el artículo 20, que en su apartado primero dispone: *El Gobierno determina y conduce la política de la Nación* (Cfr. ARDANT, Philippe, *Institutions politiques...*, op. cit. p. 488).

²²⁴ En efecto, en ocasiones ha hecho saber, durante las deliberaciones gubernamentales y en otras ocasiones, que no compartía un punto de vista o que no firmaría una ordenanza. Sin embargo ha habido pocos vetos presidenciales. Además, la eficacia del veto es meramente suspensiva (Cfr. LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit., p. 84 y 88).

²²⁵ La autora no puede coincidir con Luchaire y Conac (Cfr. *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit., p.91) cuando afirman que la elección del Jefe del Estado por sufragio universal directo y el artículo 5 de la Constitución confieren a éste el derecho de dar a conocer su punto de vista y mucho menos de hacerlo prevalecer: la elección del Presidente por sufragio

se ha dicho *supra*, en cohabitación el Presidente no participa de modo alguno en el gobierno de la Nación. Si el Gobierno no dimitió entonces, fue por meras razones de oportunidad política (no oponerse abiertamente al Presidente), que pudieron más que el respeto a la Constitución. No obstante, es un hecho que durante la diarquía el Presidente no ha podido, ya en el terreno concreto de las deliberaciones de este órgano colegiado, imponer sus puntos de vista sino, a lo sumo, criticar al Gobierno.²²⁶ Pero se ha podido comprobar el verdadero alcance de la función que se comenta.²²⁷ La práctica ha puesto de manifiesto que, en cohabitación, el Presidente se limita a exponer sus reservas de forma oral ante el Consejo, reservas que en ocasiones hace públicas por medio de un comunicado.²²⁸

Por consiguiente, puede concluirse que en período presidencialista el Consejo de Ministros se convierte en un órgano consultivo del Presidente que ratifica, sin oponerse, la decisión de éste. En diarquía, por el contrario, se convierte en una instancia independiente de decisión, en la que el Gobierno se expresa y en la que éste goza de total autonomía²²⁹, mientras que el

universal directo no otorga facultades o derechos, sino una legitimidad de mayor calidad para ostentar el cargo. El artículo 5, por su parte, le autoriza a recibir información sobre los principios que deben inspirar la actuación del Jefe del Estado en el ejercicio de aquellas facultades presidenciales que sólo la Constitución expresamente concede.

²²⁶ Las reuniones en estos periodos han sido mucho más breves e incluso el Gobierno las traía discutidas entre sí de antemano, para evitar dar imagen de desunión (Cfr. *op. cit.* p. 165).

²²⁷ En este sentido, Cfr. ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire...*, *op. cit.*, p. 142.

²²⁸ Existe lo que se ha denominado *gradación de opiniones* (*gradation de jugements*): reservas, reservas fuertes o desaprobación y desacuerdo, que en ocasiones se comunican a la opinión pública (Cfr. LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, *op. cit.*, p. 86).

²²⁹ Cfr. LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, *op. cit.*, p. 82 y 92).

Presidente sólo dispone del poder de solicitar y está llamado a firmar los textos aprobados en dicho Consejo en el ejercicio de una *competencia debida*.²³⁰

En 2007 el presidente Nicolas Sarkozy se propuso restar hieratismo a esta instancia de decisión, más que de debate, organizando una charla sobre un tema de actualidad al final de cada consejo, pero sin que se levantara acta del mismo. Tras él, François Hollande volvió a la práctica anterior.

Otra función que el Presidente comparte con el Primer Ministro es la del nombramiento de los miembros del Gobierno. El Artículo 8.2²³¹ constitucionaliza la función presidencial de dar a estos nombramientos calidad de actos estatales.

El hecho de que se trate de un acto refrendado (art. 19) conduce a pensar, desde la impecable lógica jurídica, que es ésta una competencia debida, en la que el Jefe del Estado se limita a dar calidad de acto estatal a la decisión del Primer Ministro. En cambio el empleo de la palabra *propuesta* sugiere que el Presidente puede gozar de capacidad de decisión.²³² Esta aparente ambivalencia no se resolvería, contrariamente a lo que se esperaba, durante la primera diarquía. Mitterrand rehabilitaría, durante esta primera cohabitación, la teoría gaulliana del poder de Estado presidencial y su parecer pesó en los

²³⁰ Puede, en cambio, negarse en el caso de inconstitucionalidad flagrante, si se trata de una competencia que le es propia o si se trata de un derecho ligado a su misión reguladora. A veces, sin embargo, se ha negado a firmar para hacer que sus observaciones se tuvieran en cuenta y así obligar al Gobierno a remitirse al Parlamento (*ibíd.* p. 94).

²³¹ «Artículo 8.2. [El Presidente de la República] A propuesta del Primer Ministro nombrará y cesará a los demás miembros del Gobierno.» (Article 8.2. «*Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions*»).

²³² Cfr. AVRIL, Pierre. «Art. 8», *op. cit.* p. 376.

nombramientos²³³. En realidad, como se supo después por declaraciones realizadas por el mismo Chirac, éste evitó proponer al Presidente candidaturas problemáticas para no exponerse al rechazo presidencial, es decir, propuso candidatos de consenso, que el Presidente aceptó²³⁴. Si esta proposición, afín a los deseos del Presidente, se debió a un reconocimiento por parte de Chirac de un derecho del Presidente a intervenir en estos nombramientos o, por el contrario, a razones de oportunidad política (evitar conflictos en esa primera cohabitación) es algo que no se puede afirmarse con seguridad. Pero de lo que no cabe duda es de que en esta función del artículo 8.2, al igual que en otras en la que la Constitución parece perseguir, con su ambigüedad, la colaboración entre Gobierno y Jefatura del Estado, la situación más deseable es la del acuerdo de voluntades. Dicho acuerdo existió durante la primera diarquía.²³⁵ Durante la segunda, Mitterrand respetó designación de miembros del Gobierno hecha por Balladur.²³⁶

A continuación se analiza la función de nombramiento de altos cargos del Estado. El artículo

²³³ Así lo apunta ZARKA, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 122, para quien en este aspecto la primera cohabitación recordó los diez primeros años de la V República.

²³⁴ Cfr. COHENDET, Marie-Anne, *op. cit.*, p. 159. De ser esto cierto, no habría habido veto presidencial, como deducen los autores LUCHAIRE, François y DUHAMEL, Olivier (Cfr. *Le droit constitutionnel de la cohabitation, op. cit.*, p. 75).

²³⁵ Cfr. GUIQUEL, Jean, *Droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 122. Como dice este autor, *la propuesta del Primer Ministro obliga al Presidente, pero la aceptación del Presidente obliga al Primer Ministro*.

²³⁶ Relata Balladur: «Igualmente, con el Presidente de la República, no había lugar a ningún equívoco; mi conversación con él y la forma en la que yo había conformado el Gobierno mostraban que yo estaba decidido a asumir todas las responsabilidades y a no dejarme condicionar ni ser manipulado.» Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas...*, *op. cit.* p. 47.

13²³⁷, que es el que consagra la potestad reglamentaria del Jefe del Estado -función a la que seguidamente se hará referencia-, contenía tres apartados dedicados a este tema, completados con la correspondiente legislación de desarrollo. La reforma de 2003 añadió la referencia al artículo 74 (artículo que fue redactado de nuevo en su práctica totalidad por la misma reforma) y a Nueva Caledonia.²³⁸ Más tarde, la reforma de 2008 añadió al artículo un apartado quinto, que responde al deseo de determinar la competencia del Presidente de la República en materia de nombramientos y corregir así la intención de los redactores de 1958. Ésta había sido la de extender las competencias presidenciales lo máximo posible, intención confirmada por la ordenanza n° 58-1136 de 28 de noviembre de 1958, que amplió considerablemente la lista de nombramientos conferidos al Presidente, hasta el punto de hacer un reenvío al

²³⁷ Artículo 13:

« El Presidente de la República firmará las ordenanzas y los Decretos discutidos en Consejo de Ministros.

Nombrará los cargos civiles y militares del Estado.

Serán nombrados en Consejo de Ministros los Consejeros de Estado, el Gran Canciller de la Legión de Honor, los embajadores y enviados extraordinarios, los consejeros del Tribunal de Cuentas, los prefectos, los representantes del Estado en las entidades de Ultramar regidas por el artículo 74 y en Nueva Caledonia, los oficiales generales, los rectores de las academias, los directores de las administraciones centrales.

Una Ley Orgánica determinará los demás cargos que deben ser cubiertos en Consejo de Ministros, así como las condiciones en las cuales el Presidente de la República podrá delegar su competencia en los nombramientos para ser ejercida en su nombre.

Una Ley Orgánica determinará los cargos y funciones otros que los mencionados en el tercer párrafo, para los que debido a su importancia para la garantía de los derechos y las libertades o la vida económica y social de la Nación, el poder de nombramiento del Presidente de la República se ejercerá previo anuncio público de la comisión permanente competente de cada Cámara. El Presidente de la República no podrá proceder a un nombramiento cuando la suma de los votos negativos en cada comisión represente al menos tres quintos de los votos emitidos en el seno de las dos comisiones. La ley determinará las comisiones permanentes competentes según los cargos o las funciones correspondientes ». (Véase el texto original de la Constitución en el Apéndice II, no reproducido aquí por su extensión).

²³⁸ Ley Constitucional n° 2003-276, de 28 de marzo de 2003.

poder reglamentario para otras inclusiones. La reforma de 2008 ha pretendido, por lo tanto, corregir la citada ampliación de competencias.²³⁹ Con ello se ha zanjado el problema de la doble interpretación que rodeaba la cuestión de los nombramientos, por la ambigüedad con la que estaba configurado el reparto de facultades entre el Presidente y el Primer Ministro. Este apartado ya se ha comentado *supra* al tratar el nombramiento presidencial de miembros del Consejo Constitucional.

El apartado primero, que consagra la capacidad reglamentaria del Jefe del Estado, se estudiará más adelante.

El apartado segundo, tercero y cuarto del artículo 13, que, al igual que el primero, no se han visto afectados por la reforma de 2008, pueden resumirse del siguiente modo:

En primer lugar, el *apartado segundo* dispone que el Presidente es quien nombra a los titulares de empleos civiles y militares del Estado. Se trata de empleos provistos mediante decreto simple firmado por el Jefe del Estado, en los que éste cuenta, en principio, con un margen de maniobra muy significativo, excepto, claro está, en cohabitación. La antes comentada ampliación de los nombramientos por parte del Presidente había vaciado de contenido el artículo 21 de la Constitución, según el cual el Primer Ministro nombra a los cargos civiles y militares. Como indican Renoux y De Villiers, al Primer Ministro sólo le restaba, como arma para influir en el proceso de nombramiento, el refrendo, esencial en época de

²³⁹ Cfr. REIPLINGER, Charles. «Article 13», en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier, *La Constitution française*, 3ª edición, Paris, Economica, 2009.

cohabitación.²⁴⁰ En opinión de quien escribe, ésta es una norma de atribución general para los dos tipos de empleos públicos, los civiles y los militares, que luego se especifican en los apartados siguientes. En segundo lugar, los apartados tercero y cuarto ya especifican que el nombramiento de altos cargos por parte del Jefe del Estado tiene lugar en Consejo de Ministros.²⁴¹ El procedimiento de nombramiento es idéntico²⁴². Se aplica, por lo tanto, al nombramiento de los más altos cargos del Estado expresamente enunciados en el apartado tercero²⁴³ y a los del artículo 1º de la ordenanza de 1958²⁴⁴, que es desarrollo del inciso primero del apartado cuarto (éste, a su vez, remite a una ley orgánica el establecimiento de una lista donde se fije el resto de empleos susceptibles de ser provistos en Consejo de Ministros)²⁴⁵. Lo cierto es que

²⁴⁰ Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, 2010, op. cit., p. 478.

²⁴¹ El artículo 2º de la ordenanza de 1958 concreta cuáles son estos empleos; son, entre otros: los miembros del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, los magistrados del orden judicial, los profesores de enseñanza superior o los oficiales de los tres ejércitos). Además, esta ordenanza añade tres empleos de Fiscal (en el Tribunal Casación, en el Tribunal de Cuentas y en el de Apelación de Paris), así como los empleos de dirección en centros públicos, empresas públicas y sociedades nacionales.

²⁴² Cfr. LAVIGNE, Pierre, «Article 13», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République Française*, 1987, op. cit. p. 523.

²⁴³ Son los consejeros de Estado, el Gran Canciller de la Legión de Honor, los embajadores y enviados extraordinarios, los Consejeros del Tribunal de Cuentas, los prefectos, los representantes del Gobierno en los territorios de ultramar regidos por el artículo 74 y en Nueva Caledonia (estas son las únicas dos especificaciones añadidas por la reforma de 1995) los oficiales generales, los rectores de las academias y los directores de las administraciones centrales.

²⁴⁴ La redacción actual es resultado de la modificación realizada por la LO nº 92-189, art. 9.

²⁴⁵ Estos empleos son: los de procurador general en la Corte Casación, procurador general en el Tribunal de Cuentas, procurador general en un tribunal de apelación (artículo 1.1 de la ordenanza), así como los empleos de dirección en los organismos públicos, empresas públicas y sociedades nacionales cuando su importancia justifique su inscripción en una lista establecida por Decreto en Consejo de Ministros. Posteriormente, el Decreto nº

este apartado supone una importante limitación del apartado segundo y es, formalmente, una puerta abierta al control del Gobierno.²⁴⁶ La capacidad de elección del Presidente en este tipo de nombramientos realizados en Consejo de Ministros se ve doblemente limitada, por el refrendo y por la decisión del Gobierno, deliberada y expresada en Consejo. El Jefe del Estado está en estos casos obligado a nombrar, por decreto, a la persona elegida. Esto resulta meridianamente claro en cohabitación. En estas etapas de funcionamiento parlamentario de la Constitución el Presidente puede, a lo sumo, en su calidad de Presidente del Consejo y sirviéndose de su *poder de solicitar*, bien llegar a un concierto con el Gobierno o utilizar su capacidad de negociar para oponerse a un determinado nombramiento y conseguir imponer su opinión.²⁴⁷ Pero, una vez adoptada la decisión en Consejo de Ministros, el Presidente está obligado a firmar el Decreto de nombramiento. Se trata de un caso claro de competencia debida. La citada lista de empleos provistos en Consejo de Ministros se vio

59-587 de 29 de abril de 1959 desarrolló el apartado segundo del artículo 1º de la ordenanza fijando la lista de empleos de dirección en los organismos públicos.

²⁴⁶ En efecto, priva al Jefe del Estado de la capacidad de nombramiento por decreto de todos los empleos citados en el citado artículo 1º de la ordenanza.

²⁴⁷ Sobre este particular, LUCHAIRE indica que en la práctica, tanto para los nombramientos del apartado segundo como para los del apartado tercero, el procedimiento que se sigue es que el gobierno proponga y el Presidente plantee sus objeciones (Cfr. LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit., p. 124). También, en este sentido, Cfr. ARDANT, Philippe, *Institutions politiques...*, op. cit., p. 65). Esto lo confirma Balladur en el citado libro de memorias: Con ocasión de la formación del Gobierno tras las elecciones legislativas que inauguraron la segunda cohabitación, relata:

«Al tratar de Méhaignerie, Mitterrand me preguntó de nuevo: -¿Tiene energía? Hay que prestar mucha atención a los magistrados, hoy la toman con nosotros, mañana la tomarán con vosotros... Se refirió a mi elección de Juppé para Asuntos Exteriores y de Léotard para la Defensa: -Sea. Más valen políticos que técnicos». Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas...* op. cit., p. 42.

considerablemente ampliada unos meses antes de las elecciones legislativas de 1986 (clara estrategia de Mitterrand preparatoria de la cohabitación).²⁴⁸ Finalmente, también hay que añadir la lista de empleos provistos por decreto del Presidente de la República no deliberados en Consejo de Ministros.²⁴⁹ En tercer lugar, el apartado cuarto remite también a la ley orgánica el establecimiento de las condiciones según las cuales el Presidente de la República puede delegar su poder de nombramiento, posibilidad que queda drásticamente reducida si se considera el contenido de la correspondiente ley orgánica.²⁵⁰

El esquema normativo que antecede debe cohonestarse, en aras de una mínima coherencia constitucional, con el artículo 21 de la Constitución que, en su inciso final, establece la capacidad de

²⁴⁸ Recapitulando, la legislación de desarrollo de estos preceptos del artículo 13 está compuesta, fundamentalmente, por la ordenanza n° 58-1136 de 28 de noviembre de 1958 y por el Decreto n° 59-587 de 29 de abril de 1959. El otro Decreto, el de 6 de agosto de 1985, aprobado unos meses antes de las elecciones presidenciales de 1986, antes aludido, fue declarado inconstitucional, dado que añadía empleos, mediante ley ordinaria, a una lista establecida previamente por una ley orgánica (decisión 86-217 DC de 18 de septiembre de 1986), lo que equivalía a decir que el Poder Legislativo no podía hacer lo mismo que el reglamentario por delegación de la ley orgánica. Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.) *Code constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, 2010, p. 478. Posteriormente, en 1992, meses antes de las elecciones presidenciales de 1993, se adoptó otro decreto en el mismo sentido.

²⁴⁹ Artículo 2 de la LO. Esto implica unos cinco mil decretos de nombramiento al año. Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.), citando a J. Fournier, *íd.*

²⁵⁰ Cumpliendo con el mandato constitucional, el artículo 3 de la citada ley orgánica establece la posibilidad de delegación de nombramientos en el Primer Ministro, con excepción de los que entran dentro del artículo 13,3 de la Constitución y de los mencionados en los artículos 1° y 2° de la misma ley orgánica. Por último, el artículo 4° de la ley orgánica dispone que lo dispuesto en el artículo anterior no será obstáculo para otro tipo de disposiciones que puedan prever que el nombramiento se confíe, por razones de economía administrativa, a los ministros o autoridades a ellos subordinadas. Llama la atención que alguien, en este caso el Primer Ministro, pueda delegar un poder sobre la que no tenga su ejercicio efectivo.

nombramiento del Primer Ministro, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 13. En opinión de la autora, este contenido del artículo 21 debe considerarse, en realidad, complementario del artículo 13. En efecto, la lógica parece indicar que el ámbito de aplicación del artículo 21 es precisamente el que encuentra su origen en la delegación a que se refiere el apartado 4º del artículo 13, siempre, claro está, dentro de lo que permite el artículo 3 de la ley orgánica.²⁵¹ La delegación es rarísima: desde 1959, los presidentes no han mostrado inclinación alguna a delegar su poder de nombramiento.

En conclusión, siguiendo a Villiers y Rénoux, para evaluar esta competencia con realismo hay que decir que el poder de nombramiento del Jefe del Estado es a la vez muy significativo respecto de una categoría de empleos muy importante y muy extendida, pero poco significativo respecto del resto.²⁵²

Queda por comentar el apartado quinto del artículo 13, añadido por Ley Constitucional nº 2008-724 de 23 de julio de 2008, al que ya se ha hecho referencia *supra* al comentar la capacidad del Jefe del Estado de nombramiento de miembros del Consejo Constitucional. Este apartado da entrada a las comisiones parlamentarias competentes de ambas Asambleas, que deberán emitir un dictamen público para el nombramiento

²⁵¹ También para LAVIGNE, Pierre (Cfr. «article 13» en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (dir.). *La Constitution de la République Française*, Paris, Ed. Economica, 1987, p. 525). Es esa facultad de delegación del Presidente la que remite directamente al artículo 21.1, inciso final.

²⁵² Según apuntan los autores, en la gran mayoría de casos, bien el nombramiento viene a cerrar un procedimiento de reclutamiento en el que la elección se ha hecho por jurado, bien la promoción tiene lugar en aplicación de disposiciones estatutarias (Cfr. de VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 323 y 324).

de los titulares de aquellos empleos o funciones con especial importancia para la garantía de los derechos y libertades o la vida económica y social de la Nación.²⁵³ Están excluidos de este procedimiento los *empleos de autoridad*, que son objeto del nombramiento previsto en el apartado tercero del artículo ahora comentado, si bien se encuentran sujetos al mismo los nombramientos al Consejo Constitucional, como se ha indicado, y al Consejo Superior de la Magistratura. Es importante apuntar que lo que se exige es el dictamen, no que éste sea conforme. El Presidente puede, por lo tanto, desoírlo, salvo si el total de votos negativos alcanza, en las dos comisiones, la proporción de tres quintos de los votos emitidos.²⁵⁴ Evidentemente, esta disposición, que constituye el apartado 5, de nueva factura, del artículo 13, aleja al Presidente del ámbito del Consejo de Ministros para acercarlo al ámbito de la decisión parlamentaria. Además, confirma que el Presidente dispone de un poder de nombramiento fuera del Consejo de Ministros, concebido, entre otros motivos, para encuadrar dicha capacidad de nominación, con lo que se zanja, según Reiplinger, la anterior ambigüedad al reforzar las competencias presidenciales. En línea con lo se indicó al comentar el nombramiento de miembros del Consejo Constitución, este autor reconoce que, salvo en períodos de cohabitación, la lógica

²⁵³ Los empleos o funciones afectados por este requisito se enumeran en dos leyes orgánicas, la Ley orgánica n° 2009-38 de 13 de enero de 2009 y la Ley orgánica n° 2009-257 de 5 de marzo de 2009.

²⁵⁴ Mediante ley ordinaria, se pueden someter otros nombramientos al procedimiento del artículo 13.5. Sin embargo, el dictamen de las comisiones será en este caso meramente consultivo. Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, 2010, *op. cit.*, pp. 479 y s.

mayoritaria impide que la traba del artículo 13.5 constituya un obstáculo serio.²⁵⁵

Seguidamente se hará referencia a una de las funciones presidenciales que más ha dividido a la doctrina: la firma de ordenanzas y decretos deliberados en Consejo de Ministros (art. 13.1).²⁵⁶ Al elaborar la Constitución la adopción de este artículo tuvo lugar por poca diferencia de votos, pero sin debates mayores, tras la redacción del anteproyecto constitucional.²⁵⁷ No obstante, la referencia al poder reglamentario del Jefe del Estado es nueva en el parlamentarismo francés: no se hacía ninguna mención del mismo en el texto de 1875 ni tampoco en la Constitución de 1946²⁵⁸; sí estaba previsto en ambos textos el nombramiento de altos funcionarios. Lo cierto es que esta es una de las disposiciones en torno a las cuales los teóricos de Derecho constitucional han ocultado de forma más soslayada sus preferencias políticas.

De forma resumida, puede decirse que el aludido debate doctrinal sobre la firma de ordenanzas y decretos se centra en la cuestión de si la firma presidencial debe considerarse, en este supuesto del artículo 13.1, una competencia debida, asimilable a la derivada del artículo 10.1 (promulgación de las leyes), o, por el contrario, el Presidente no está obligado a estampar su firma en estos actos y goza, por lo tanto, de una competencia discrecional. En este caso, la negación de la firma presidencial podría guardar cierto

²⁵⁵ Cit. por RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, 2010, p. 498.

²⁵⁶ Cfr. *supra*, p. 175, en nota.

²⁵⁷ Cfr. «Article 13», en MAUS, Didier, FAVOREU, Louis, PARODI, Jean-Luc (dir.) et al. *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit.

²⁵⁸ El artículo 13 rezaba así: «Sólo la Asamblea Nacional puede votar la ley. Este derecho no se puede delegar». (Traducción por la autora).

paralelismo, pero trasladado al nivel reglamentario, con el citado artículo 10.2 (solicitud de una nueva deliberación de las leyes), en tanto que obliga al Gobierno a transformar el texto en proyecto de ley para salvar el veto presidencial, con lo que los efectos son similares. Por supuesto, el debate hay que ceñirlo a los supuestos en los que opere la situación de diarquía, ya que en períodos de mayorías afines la primacía del Jefe del Estado es indiscutible. En cohabitación, en cambio, por poco parlamentario -e incluso inconstitucional, si se acepta sin reservas la lectura parlamentaria de la Constitución- que la posibilidad resulte, el Jefe del Estado puede de hecho, mediante su inacción, actuar como un *contrapoder* negando su firma a las ordenanzas o decretos deliberados en Consejo de Ministros (aduciendo, por ejemplo, que un tema no está debidamente negociado, que entra en contradicción con el compromiso que ha adquirido con la Nación o, incluso, que es inconstitucional). Dado que el veto presidencial en materia reglamentaria constituye un hecho, pues hay ejemplos de su utilización incluso en diarquía²⁵⁹, la cuestión que hay que resolver es -y es esto es lo que más divide a la doctrina- si esta actitud tiene justificación constitucional, es decir, hay que separar, una vez más, el aspecto jurídico de la Constitución de su praxis.

Existen dos tesis claramente opuestas que obedecen en su mayoría a presupuestos ideológicos²⁶⁰: la que defiende la libertad de decisión del Jefe del Estado en

²⁵⁹ El Presidente Mitterrand negó su firma en 1986 a tres ordenanzas (privatizaciones, establecimiento de las circunscripciones electorales y adecuación del tiempo laboral). A este episodio se volverá en el Capítulo V.

²⁶⁰ Cfr. TROPER, Michel, «La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse», en *Pouvoirs*, n° 41, Paris, PUF, 1987, p. 87.

materia de firma de ordenanzas y decretos deliberados en Consejo de Ministros y la que, por el contrario, sostiene la obligación del Presidente a firmar dichos actos. Entre ambas posiciones doctrinales existe un amplio abanico de posiciones intermedias. Esta exposición se limitará a exponer los argumentos esgrimidos por las tres posiciones principales, dado que el resto es una combinación de éstas.²⁶¹

La tesis de la discrecionalidad tiene entre sus más decididos defensores a Maurice Duverger²⁶² o Jacques Robert²⁶³, aunque cuenta con otros partidarios, como Bertrand Mathieu²⁶⁴ o Jean-Louis Quermonne.²⁶⁵ Estos autores defienden una interpretación -llámese- *extensiva* de las funciones presidenciales. Posiciones no tan decantadas a favor de la existencia de poderes presidenciales con justificación constitucional, pero defensoras en mayor o menor medida de la discrecionalidad en la cuestión que ahora ocupa estas líneas, las sostienen, por ejemplo, Philippe Ardant²⁶⁶,

²⁶¹ Para ello se ha acudido a los resúmenes realizados por dos autores citados, COHENDET (Cfr. *La cohabitation, op. cit.* p. 189 y ss.) y ZARKA (Cfr. *Fonction présidentielle..., op. cit.*, pp. 114 y ss.).

²⁶² Cfr. DUVERGER, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, cit. por ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle..., op. cit.*, p. 118. Zarka recoge la opinión de este autor, según la cual, cada vez que la firma presidencial es indispensable, el Presidente dispone realmente de un derecho de veto.

²⁶³ ROBERT, Jacques, *De la cohabitation*, cit. por COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation..., op. cit.*, p. 164.

²⁶⁴ COHENDET recoge la opinión de este autor, para quien el Presidente, encargado de asegurar mediante su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos puede decidir, traspasando los motivos de constitucionalidad, por simples razones de oportunidad, es decir, por motivos políticos (Cfr. *ibíd.*, p. 182).

²⁶⁵ Opinión recogida por ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle..., op. cit.*, p. 118. Estos autores sostienen que la firma de las ordenanzas constituye un poder discrecional del Presidente en la doble medida en que se trata de un *poder de crisis* y en que puede ser esquivado por el Primer Ministro transformando el texto en proyecto de ley.

²⁶⁶ Cfr. *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 488. Este autor defiende la teoría del *dominio reservado*

François Luchaire ²⁶⁷ , Gérard Conac ²⁶⁸ , Jacques Fournier²⁶⁹, Villieus et Renoux²⁷⁰, Jacques Guiquel²⁷¹ u Olivier Duhamel²⁷², entre otros.

Los partidarios de la discrecionalidad se apoyan principalmente en los siguientes argumentos:

y se apoya en ella para justificar la negativa presidencial a firmar actos reglamentarios.

²⁶⁷ Según el autor citado, constituye un argumento decisivo a favor de la discrecionalidad del Jefe del Estado el hecho de que el artículo 21 diga que el Primer Ministro ejerce el poder reglamentario con reserva de lo dispuesto en el artículo 13 (Cfr. LUCHAIRE, François et CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation, op. cit.*, p. 120 y ss).

²⁶⁸ Para este autor la discrecionalidad del Presidente no es total, pero está autorizado a negarse a firmar actos deliberados en Consejo de Ministros en ciertos casos (cuando aprecie una inconstitucionalidad flagrante, cuando se trate de una competencia que le es propia (*dominio reservado*) o cuando esté en juego un derecho vinculado con su misión reguladora (Cfr. *ibíd.*, p. 94).

²⁶⁹ Afirma este autor que el Presidente tiene un *poder de impedir* (o derecho de veto) que no es menos real por el hecho de ser limitado (lo circunscribe al tema que nos ocupa, es decir, a las ordenanzas y los decretos deliberados en Consejo de Ministros). Cfr. FOURNIER, Jacques, «Politique gouvernementale: les trois leviers du Président», en *Pouvoirs*, n° 41, Paris, PUF, 1987, P. 67 y ss.

²⁷⁰ Cfr. *Code constitutionnel...* op. cit., p. 320. Estos autores defienden, por ejemplo, el carácter reglamentario de dichos actos y fundamentan en él la discrecionalidad del Presidente, separándolo decididamente del supuesto del artículo 10.1.

²⁷¹ Cfr. GIQUEL, Jacques, *Droit constitutionnel...*, op. cit., p. 566 y ss. Este autor parece defender una posición intermedia ya que, aunque señala que el artículo 38 sólo autoriza -no hay, por lo tanto, imposición- a adoptar medidas que normalmente entrarían dentro del dominio de la ley por medio de ordenanzas y llama la atención sobre la ausencia de plazo en el artículo 13.1, también se apoya en el modo de provisión al cargo del Jefe el Estado para reconocer que esa circunstancia lo convierte en representante de la Nación y le confiere una autonomía real y efectiva de decisión. Reconoce, sin embargo, que la labor del Jefe de Estado en materia de firma de ordenanzas consiste en la pura tarea de verificar la regularidad formal del procedimiento legislativo. A partir de ahí el autor deja una pregunta en el aire: la de si el Presidente, en su calidad de *guardián de la Constitución*, puede o no oponerse a una ordenanza que entre en contradicción con una norma con valor orgánico o constitucional, por su condición de *guardián de la Constitución*.

²⁷² Este autor se apoya en la ausencia de plazo para justificar la discrecionalidad presidencial. Cit. por ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle...*, op. cit., p. 118. Asimismo sostiene que el Presidente goza de cierto margen de apreciación y que puede, por lo tanto, negarse a firmar estos actos cuando detecte inconstitucionalidad, aunque ésta no sea manifiesta (esta opinión la recoge COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation...*, op. cit. p. 183).

- a) La ausencia de consignación de un plazo para la firma en el art. 13.1, en claro contraste con el artículo 10.1 (promulgación de las leyes);
- b) La redacción del artículo 13, en presente de indicativo, no en imperativo («el Presidente firma...»);
- c) El tenor del artículo 38, sobre la ley de habilitación, que no impone legislar mediante ordenanzas, sino que sólo autoriza a hacerlo («El Gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar del Parlamento autorización...»);
- d) El carácter reglamentario de los actos contemplados en el art. 13.1 (es decir, se llevan a cabo en ejercicio del poder ejecutivo, por lo que el art. 13.1 debe separarse, por lo que al papel presidencial se refiere, del artículo 10.2);
- e) Subrayan que estos actos están sustraídos del control constitucional, que en cambio sí está previsto para las leyes.

A la tesis de la competencia debida se suman autores como Léo Hamon²⁷³, Pierre Lavigne²⁷⁴, Yvès Guchet²⁷⁵, Jacques Larché²⁷⁶, Yves Gaudement²⁷⁷, Michel-

²⁷³ Cit. por COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation...*, op. cit., p. 180. Para el autor citado la función que comentamos es eminentemente formal.

²⁷⁴ Cfr. «Art. 13», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française*, 2ª edic. op. cit., p. 521 y ss. Este autor sostiene que la competencia de firmar las ordenanzas adoptadas en Consejo de Ministros es sólo formalmente presidencial, pues es, en realidad, una competencia gubernamental (arts. 21 y 19). Del mismo modo, tampoco puede decirse de los Decretos deliberados en Consejo de Ministros, jerárquicamente inferiores aquellas, que son competencia del Presidente.

²⁷⁵ Cfr. GUCHET, Yvès, *La Ve République*, op. cit., p. 122. Este autor afirma acertadamente que un Presidente, cualquiera que sea la instancia que preside, no tiene derecho de veto sobre las deliberaciones que en dicha instancia tienen lugar.

²⁷⁶ ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle...*, op. cit. p. 115. «No existe veto legislativo del Presidente de la República».

²⁷⁷ Cfr. *Íd.* El autor distingue la deliberación en Consejo de Ministros de la firma, que no es más que una autenticación.

Henry Fabre²⁷⁸ o Le Mong Nguyen²⁷⁹, pero resulta de especial interés las opiniones de dos autores ya citados, Marie-Anne Cohendet²⁸⁰ y Jean-Claude Zarka²⁸¹, defensores de una lectura puramente parlamentaria de la Constitución de 1958. Finalmente, otros autores, como Louis Favoreu y François Goguel, cuya posición puede calificarse de constitucionalista, señalan que, independientemente de que pueda determinarse el carácter debido o discrecional de la competencia del Presidente, lo que es indiscutible es que los motivos aducidos para negar la citada firma deben ser conformes con la Constitución²⁸².

Los defensores de la tesis de la competencia debida aducen, entre otras, las siguientes razones:

- a) La ausencia de consignación de un plazo no indica en modo alguno que el Presidente disponga, en el supuesto del artículo 13.1 de libertad de decisión; antes al contrario, al igual que ocurre, por ejemplo, con el nombramiento del Primer Ministro, el Presidente debe hacerlo cuanto antes. Pero, además, debe hacerlo durante la misma celebración del Consejo (arts. 13 y 38), motivo por el que huelga establecer un plazo

Asimismo sostiene, al igual que Lavigne, que la firma de ordenanzas es una competencia gubernamental.

²⁷⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 116.

²⁷⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 117. Sostiene que la firma de ordenanzas por parte del Presidente debe considerarse obligatoria, igual que la de la ley.

²⁸⁰ COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation*, op. cit., pp. 169 y ss.

²⁸¹ Cfr. ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle...*, op. cit., p. 120 y ss.

²⁸² En efecto, denuncian que los motivos aducidos por Mitterrand en 1986 eran inconstitucionales, lo que volvían de la misma calidad los vetos ejercidos entonces. Cfr. COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation*, op., cit., pp. 185 y 186).

determinado para la firma de estas ordenanzas o decretos;²⁸³

- b) La redacción del artículo 13.1, en presente de indicativo, debe entenderse en sentido imperativo y nunca potestativo;²⁸⁴
- c) La competencia del artículo 13.1 es una competencia gubernamental. Esto queda claro si se compara el artículo 13 con los artículos 19, 21, 38 y 68. Las ordenanzas son actos de ejecución de leyes y por lo tanto, el papel del Presidente es de simple autenticación;²⁸⁵
- d) En efecto, las ordenanzas contempladas en el artículo 13.1 son actos de Gobierno, es decir, son actos de ejecución de leyes. Ello se deduce de este artículo y del artículo 21. También de la combinación de aquel artículo con el artículo 38. Dado que el Presidente no forma parte del Gobierno, debe que su labor debe de ser de simple autenticación. Por lo que a las ordenanzas se refiere, se trata de actos en los que el Gobierno cumple unas instrucciones precisas procedentes del Poder Legislativo y que figuran en la ley de habilitación.²⁸⁶ En cuanto a los decretos, siendo de rango inferior a aquellas, nada indica que la competencia del Jefe del Estado deba ser superior. No puede por lo tanto sostenerse, en un sistema parlamentario, que

²⁸³ *Cfr. ibíd.*, p. 174.

²⁸⁴ Para los defensores de esta tesis, esta redacción, en presente de indicativo, obedecería a meras razones de estilo, ya que en el estilo jurídico, indicativo equivale a imperativo (*Cfr. ibíd.* p. 175.)

²⁸⁵ *Cfr. ibíd.*, p. 181.

²⁸⁶ *Cfr. id..*

el Presidente tenga facultad para oponerse a una voluntad expresada doblemente, por el Parlamento y por el Gobierno²⁸⁷;

- e) No se puede afirmar que estas ordenanzas escapen del control constitucional, en la doble medida en que deben de cumplir exactamente con lo dispuesto en la ley de habilitación, que sí entra dentro de dicho control, y en que posteriormente son sometidas al Parlamento para su ratificación²⁸⁸.

La doctoranda piensa con Cohendet que el que ahora se analiza es un supuesto claro de *acto debido*, jurídicamente hablando. Cohendet prueba satisfactoriamente esta afirmación de forma sirviéndose de los métodos de interpretación judicial usados anteriormente por Michel Troper.²⁸⁹ Las conclusiones de aplicar dichos métodos figuran expuestas, en su mayoría, en los puntos precedentes²⁹⁰. De todos ellos,

²⁸⁷ Cfr. *ibíd.*, p. 184.

²⁸⁸ Cfr. *id.*, p. 184. En apoyo de este argumento puede aducirse que las leyes de habilitación han sido objeto de un reforzamiento del control constitucional con posterioridad a 1986. En efecto, el Consejo Constitucional ha dado instrucciones mucho más detalladas sobre la ley de habilitación, por la vía de *conformidad bajo reserva* Cfr. ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle...*, *op. cit.*, p. 120.

²⁸⁹ Cohendet se basa en un artículo de este autor titulado «Les classifications en Droit Constitutionnel», RDP, 1989, p. 945-946. La autora de esta tesis ha encontrado esta clasificación en otro artículo del autor, ya citado (Cfr. «La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse», *op. cit.*, 75-92). Sin embargo, el autor declara haberse inspirado, a su vez, en WROBLEWSKI, J., *Meaning and Truth in Judicial Decision*, Helsinki, Jurídica, 1979 (Cfr. COHENDET, Marie-Anne *La Cohabitación...*, Cit. por *ibíd.*, p. 77).

²⁹⁰ Así, TROPER, autor al que sigue COHENDET en este punto, señala los distintos métodos de interpretación utilizados generalmente por los jueces para fundar sus decisiones: la semiótica (que analiza la norma desde un punto de vista lingüístico), la genética (que se basa en la voluntad real del autor del texto), la sistemática (consideración de la norma, no de forma aislada, sino dentro del sistema jurídico en su conjunto) y la funcional (se basa en la función desempeña la norma, independientemente de la intención de sus redactores). Cfr. *ibíd.* p. 76.

el que más consistencia aporta a la tesis de la competencia debida es el de la interpretación sistemática. Aplicada a una Constitución, en este caso la francesa, la autora cree que dicha interpretación debe abarcar todo el texto constitucional, considerado éste dentro del sistema jurídico al que pertenece y con arreglo a los principios esenciales que lo informan. Esta interpretación sistemática es válida para interpretar, no sólo la función que ahora se comenta, sino también el resto de funciones presidenciales compartidas con el Gobierno.

Pues bien, con arreglo a dicha interpretación, se desprende que los artículos constitucionales que prueban el *carácter debido* de las funciones que ahora se comentan pueden situarse en dos grandes bloques, que a su vez coinciden con dos principios constitucionales de capital importancia: el democrático ²⁹¹ y el parlamentario. El primero está consagrado solemnemente en los artículos 1 y 2 ²⁹². El segundo, aunque no se cita en el texto constitucional de forma explícita, se desprende inequívocamente de su articulado, más concretamente de la imposibilidad jurídica de que el Jefe del Gobierno pueda ser destituido por el Jefe del Estado (es precisa la dimisión) y de la responsabilidad que dicho Jefe del Gobierno sí tiene en cambio frente

²⁹¹ Michel Troper lamenta que ninguna de las tesis invocadas a favor o en contra de la discrecionalidad presidencial se haya servido de este principio (Cfr. TROPER, Michel, *La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse*, *op. cit.*, p. 88).

²⁹² El artículo 1, en su inciso primero, proclama: «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social.» Por su parte, el artículo 2, en su apartado 5º consagra: «Su principio [el de la República] es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.»

al Parlamento (responsabilidad que se materializa, llegado el caso, en la moción de censura).²⁹³

Pues bien, aplicando el primero de los principios citado, el *democrático*, resulta que cuando se relaciona el artículo 13.1 con los artículos 20, 21 y 38²⁹⁴ se deduce claramente que las competencias que ahora se comentan son competencias del Parlamento, que dicta la ley de habilitación (art. 38) a instancia del Gobierno, como director de la política de la Nación (art. 20), y del mismo Gobierno, que la ejecuta (art. 21), por lo que difícilmente puede sostenerse, en el sentido apuntado, que el Presidente tenga legitimidad democrática (pese a su elección por sufragio universal directo) para oponerse por sí sólo a las voluntades unidas del Gobierno y Parlamento.²⁹⁵ Es más, aunque tuviera la misma legitimidad, ésta se aplicaría a las funciones que la Constitución le tiene encomendadas.²⁹⁶

²⁹³ Es preciso, como ya se ha expuesto *supra*, dejar aparte la distorsión jurídica a que dio lugar la práctica resultante de la coincidencia de mayorías presidencial y parlamentaria hasta 1986.

²⁹⁴ Aer. 38.1.: *El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar la autorización del Parlamento para adoptar, por vía de ordenanzas, durante un plazo limitado, medidas que normalmente sean del dominio de la ley.*

²⁹⁵ Además se da la consabida circunstancia que en diarquía, situación a la que constreñimos esta argumentación por las razones ya expuestas, son el Parlamento, con mayoría hostil a la del Presidente y el Gobierno, dimanante de aquél, los elegidos en último lugar, lo que les da una mayor legitimidad democrática, por ser más reciente. Cuando es el Presidente el elegido en último lugar (con una mayoría hostil en el Parlamento) no es probable que se una situación de diarquía, ya que éste procederá de inmediato a la disolución del Parlamento para la convocatoria de unas nuevas elecciones con las que conseguir el apoyo del legislativo y del gobierno.

²⁹⁶ Por lo tanto, se insiste, la elección por sufragio universal directo no otorga mayores poderes al Jefe del Estado ni amplía las funciones citadas en el artículo 5 -de cuya escasa virtualidad jurídica ya se ha hablado al comentar dicho precepto-, sino que refuerza su legitimidad democrática para las funciones que el Presidente tiene explícitamente encomendadas en la Constitución. Esto no concuerda, como es sabido, con la práctica política llevada a cabo en épocas de mayoría clásica, pero no por ello deja de ser una realidad jurídica. Se trata de una regla, una

Por lo que respecta al artículo 13.1, la firma de ordenanzas y decretos deliberados en Consejo de Ministros le seguiría perteneciendo sólo formalmente, como claramente se deduce, por lo demás, del segundo principio, el parlamentario.

De la aplicación del segundo de los principios, el *parlamentario*, también se deduce claramente el aspecto meramente formal de las funciones presidenciales del art. 13.1. En primer lugar, el artículo 19 no dispensa a éstas del refrendo ministerial, como hubiera correspondido si se hubiese querido constitucionalizar el pretendido *derecho de veto*. Por lo tanto, es el órgano refrendante el que asume la responsabilidad del acto. En segundo lugar y en coherencia con lo anterior, el Gobierno es responsable por su gestión ante el Parlamento, responsabilidad que se hace efectiva mediante la puesta en práctica de los artículos 49 y 50²⁹⁷, lo que incluye también la adopción de ordenanzas y decretos del artículo que ahora se comenta. En tercer y último lugar, el círculo de responsabilidades se cierra con el artículo 68, que consagra el principio de irresponsabilidad presidencial con las salvedades introducidas por la reforma de 2008. Todo ello demuestra claramente la calidad meramente formal y autenticadora de la firma del Jefe del Estado²⁹⁸ y

convención -no una norma- que ha terminado por admitirse en la V República.

²⁹⁷ El artículo 49.2 se inicia del modo siguiente: «*La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura...*». Posteriormente, el artículo 50 establece: «*Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruere el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República*».

²⁹⁸ El Jefe del Estado se limita, con su firma, a dar carácter estatal a actos que en realidad emanan de otra institución del Estado. En el caso concreto que ahora ocupa, el Jefe del Estado actúa como un Presidente de sesión y, por lo tanto, firma éstos en

también su carácter debido, por obligatorio y necesario, ya que el Presidente no puede ser reemplazado, en caso de inacción voluntaria, por otra institución en la firma de estos actos. Por lo tanto, para remediar una contumaz actitud de bloqueo presidencial, sólo quedaría la posibilidad de recurrir al art. 68.²⁹⁹ Para quien escribe, es precisamente esta imposibilidad de constreñir al Presidente a firmar lo que hace este acto más obligado. Lo contrario equivaldría a admitir una brecha constitucional de difícil cabida en un sistema democrático.

Cohendet se sorprende de que el Gobierno de la primera cohabitación no reaccionara más vivamente contra estas prácticas de veto presidenciales. Detrás de la pasividad gubernamental parece haber habido razones de oportunidad política y no de purismo constitucional.³⁰⁰ Se ha creído conveniente insertar aquí, para dar por zanjado esta cuestión, una opinión

su calidad de Presidente de dicho órgano colegiado y de cabeza suprema del Estado.

²⁹⁹ Patrick Auvret señala que el supuesto de *huelga* presidencial no es asimilable al de vacancia o impedimento del Presidente previsto en el artículo 7.4, por lo que la única vía que quedaría para constreñir al Presidente a firmar es la del artículo 68. (Cfr. «La faculté d'empêcher...», *op. cit.* p. 67). Desaparecido de la Constitución el concepto de *alta traición* con la reforma de 2008, para la destitución del Presidente la negativa presidencial a firmar estos actos de gobierno debería considerarse como una falta a sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato, cosa harto improbable, como se constató durante la primera cohabitación: el Consejo Constitucional se ha negado repetidamente a entrar a enjuiciar actos del Jefe del Estado, por ser actos de gobierno (*actes de gouvernement*). El artículo 68 aún resultaría de más difícil aplicación en el caso de que la actitud presidencial fuera de bloqueo abusivo, en lugar de negativa.

³⁰⁰ La autora recoge una declaración de Edouard Balladur, según la cual el Gobierno de la primera cohabitación pensó que, si bien el Presidente no tenía derecho a negar la firma, nadie podía, en efecto, obligarle a hacerlo (Cfr. COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation...*, *op. cit.*, p. 187). La exorbitante irresponsabilidad de Jefe del Estado francés hace realmente difícil obligarle a actuar, aunque su negativa a hacerlo sea inconstitucional.

de Bidégaray y Emeri ³⁰¹, según la cual la citada experiencia de bloqueo de la acción gubernamental, llevada a cabo por el presidente Mitterrand durante la primera diarquía muestra que, en período de cohabitación, las competencias constitucionales de los protagonistas son tributarias, en su sentido real, de la extensión de la legitimidad normativa respectiva de los detentadores del poder (en este caso el Gobierno) y de los que ejercen el contrapoder (el Jefe del Estado). Este razonamiento llevó a los autores a predecir, acertadamente, que sería difícil que la experiencia del veto de las ordenanzas vivida en la primera diarquía se repitiera durante la segunda, iniciada en 1993.³⁰²

I.2.1.3.3.2. *Funciones presidenciales compartidas con el Poder Legislativo.*

De acuerdo con el criterio de exposición seguido hasta ahora, que ordena los actos del Presidente según

³⁰¹ Cfr. BIDÉGARAY, Christian y EMERI, Claude: «Du pouvoir d'empêcher...», *op. cit.*, p. 341.

³⁰² En efecto, la segunda diarquía («la cohabitación de los terciopelos) se desarrolló en términos totalmente diferentes en lo que a relaciones del Primer Ministro con la Presidencia se refiere. Balladur reproduce la siguiente conversación con Mitterrand en su libro de memorias:

«(Balladur)-Estoy totalmente dispuesto a trabajar en estrecha cooperación con usted. Yo no voy sistemáticamente a la búsqueda de conflictos.

(Mitterrand)-Tiene usted razón. Además, no saldría usted necesariamente vencedor.

(Balladur)-Es verdad. Por ejemplo, no tengo la intención de recurrir a las ordenanzas, porque no estaría en situación de obligarle a firmarlas si usted no las aprobara.

(Mitterrand)-Chirac lo experimentó.

(Balladur)-Y yo con él, porque se trata la ordenanza de privatización, que yo había preparado en 1986, que usted se negó a firmar. Finalmente, desde el momento en que esté seguro del apoyo de la mayoría, el recurso al procedimiento legislativo ordinario me dejará más libertad, particularmente frente a usted.»

Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas...*, *op. cit.* p. 37 y ss.

un orden descendente en cuanto su capacidad de maniobra de acuerdo con la Constitución, en primer lugar se comentará la *decisión de someter el procedimiento de revisión constitucional al Parlamento* (art. 89.3) y la *solicitud de una nueva deliberación de las leyes* antes de su promulgación (art. 10.2).

Se trata de dos casos en los que, pese a la intervención de la técnica del referendo, el texto constitucional parece dar a entender -al menos así lo especifica utilizando expresiones como «decide someter» (art.89.3) o «puede solicitar del Parlamento» (art. 10.2)- que existe un cierto margen eficaz de decisión presidencial que va más allá de la mera proclamación de estilo, el cual, como se sabe, queda luego cubierto con la firma ministerial.

Respecto de las características apuntadas como indicadores de autonomía presidencial, ambas funciones comparten la de la espontaneidad y la de la exclusividad.³⁰³ En cambio, la discrecionalidad no es útil en período de diarquía.

El sometimiento del proyecto de revisión constitucional al Parlamento (art. 89.3³⁰⁴) es una

³⁰³ La decisión de someter el proyecto de revisión al Parlamento convocado en Congreso debe considerarse espontánea, pese a que debe darse, lógicamente, el presupuesto de hecho que la motiva -un procedimiento de revisión en curso-, ya que, de no mediar dicha resolución, el proyecto de reforma se somete, por defecto, a referéndum. Lo mismo puede decirse de la solicitud de una nueva deliberación de las leyes.

³⁰⁴ «Artículo 89.3. No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso el proyecto de reforma se aprobará solamente si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.»

(Article 89.3. «Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la

facultad presidencial digna de consideración, pese a requerir el acuerdo del Gobierno.³⁰⁵ Tiene lugar si, una vez iniciado el proyecto de reforma constitucional (es decir, tras ser votado por ambas Cámaras), el Presidente «decide» someter su aprobación definitiva al Parlamento convocado al efecto en Congreso. En caso contrario, el proyecto debe aprobarse mediante referéndum, vía prevista, en principio, como ordinaria. Ambos tipos de aprobación requieren un Decreto del Presidente.³⁰⁶ En la práctica, sin embargo, la aprobación en Congreso, vía alternativa, ha sido la forma exclusiva de aprobación de los proyectos de revisión en la historia de la V República con origen en el artículo 89.³⁰⁷ La redacción del apartado ahora comentado lleva a preguntarse si la opción prevista en el art. 89.3³⁰⁸ puede considerarse (como dice la mayoría de la doctrina) completamente discrecional, pese a la exigencia del referendo³⁰⁹ y si, en dicho caso, se está ante un referendo concebido como *acto debido* del Gobierno.³¹⁰ De ser así, habría que admitir en el

majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale»).

³⁰⁵ Al estudiar las funciones presidenciales en materia de revisión constitucional se ha creído necesario distinguir dos momentos bien distintos, desde el punto de vista de la actuación del Jefe del Estado: el de la iniciativa de revisión (acto obligado) y el de la decisión de someter el procedimiento de revisión al Parlamento (facultad compartida). La primera se abordará junto con los actos debidos relacionados con el Poder Legislativo, al final de este apartado.

³⁰⁶ Este referendo lo realiza el ministro encargado de defender el proyecto, que no es necesariamente el Primer Ministro (Cfr. de VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, 2000, *op. cit.*, p. 680).

³⁰⁷ Así ha sido, en efecto, hasta la aprobación de la institución del *quinquenato* por referéndum de 24 de septiembre de 2000.

³⁰⁸ Nótese que este apartado sólo habla de *proyecto*, no de *proposición de reforma*, por lo que no se aplica a la vía parlamentaria, que requiere, por lo tanto, la aprobación final en referéndum.

³⁰⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 681.

³¹⁰ En este sentido Cfr. AUVRET, Patrick, «La Faculté d'empêcher du Président de la République» en *Revue du droit public et de la science politique*, Paris, Librairie Générale de droit et de

régimen francés la existencia de refrendos *certificatorios*, es decir con traslado de responsabilidad pero sin traslado de poder o iniciativa. No hay duda de que esto puede suceder, *ex lege*, en período de coincidencia de mayorías (período presidencialista); la cuestión es si puede aceptarse en período de diarquía. La doctrina coincide, en su mayoría, en afirmar que el Presidente tiene entera libertad para hacer uso de la posibilidad que le concede dicho apartado.³¹¹ Incluso para Cohendet, defensora acérrima de una lectura parlamentaria de la Constitución de 1958, el Presidente dispone de un poder realmente discrecional en este punto.³¹² A juicio de quien escribe, es la práctica política desde la promulgación de la Constitución de 1958 lo que favorece este tipo de interpretaciones, que presuponen la existencia de poderes propios donde sólo debe haber acuerdos entre instituciones, dado que la mecánica del refrendo no admite excepciones.³¹³ Otra cuestión muy

jurisprudence, 1986, vol. 1, p. 160 y 161. Para este autor, el refrendo ministerial no tiene por qué ser fruto de un poder discrecional. En su opinión, en el caso de la revisión constitucional el Presidente es el único maestro de la decisión de someter el proyecto, bien a referéndum, bien al Congreso y el refrendo no se le puede negar, salvo por un motivo de Derecho.

³¹¹ También en este sentido parece ir la opinión de otros autores, que hablan de *alternativa* presidencial (Cfr. GUCHET, Yves, *La V^e République*, *op. cit.* p. 30) o de *capacidad de elegir* (Cfr. ARDANT, Philippe. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 87).

³¹² Cfr. COHENDET, Marie-Anne. *La cohabitation, leçons d'une expérience*, *op. cit.*, p. 102 y ss.

³¹³ En diarquía, período en el que el régimen constitucional francés funciona como auténticamente parlamentario, debe entenderse que toda decisión presidencial lleva implícita una deliberación previa de las instituciones implicadas, así como la existencia de un acto conjunto (el presidencial), fruto de una decisión por ellas compartida, donde a menudo es difícil determinar el origen real de la decisión. En el sentido defendido hasta ahora, la autora se suma, por tanto, a la opinión de GAXIE, para quién el refrendo presupone siempre un acuerdo en el seno del ejecutivo (Cfr. GAXIE, Daniel «Titre XIV. De la révision. Article 89», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard., *La Constitution de la République Française*, *op. cit.*, p. 1332).

distinta es la de la oportunidad política de una oposición abierta (negativa del referendo) por parte del Ministro refrendante a una decisión hecha pública por el Presidente de elegir una vía u otra de aprobación del proyecto de revisión; pero esta posibilidad no es probable: un Primer Ministro hábil nunca desencadenará una guerra abierta con el Presidente de la República.

Ya se ha comentado la relación que esta función guarda con el referéndum (art. 11)³¹⁴. Lo llamativo ha sido -ya se ha apuntado- la sesgada utilización del artículo 11 para reformas constitucionales, es decir, el uso *contra legem* del referéndum constitucional³¹⁵. En período de mayorías afines (presidencialista) esto puede encontrar su justificación (práctica, que no jurídica) cuando no existe una mayoría clara en la Asamblea o cuando el Senado tiene un signo contrario y el procedimiento del artículo 89 resulta inseguro para el Ejecutivo.³¹⁶ Como se sabe, el referéndum permite además, según el pensamiento gaullista, revalidar la confianza del cuerpo electoral. Otro aspecto digno de

³¹⁴ En ambas el Presidente conserva la iniciativa del acto, aunque en el caso de la revisión la comparte con los miembros del Parlamento; también en ambas se precisa una proposición previa de otra institución, en concreto del Primer Ministro, lo que merma considerablemente la citada capacidad de iniciativa o la característica de la espontaneidad del acto. Finalmente, en ambas la decisión final de recurrir, tanto al referéndum como a la revisión constitucional, pertenece jurídicamente sólo al Presidente, por lo que puede decirse que conserva cierto margen de discrecionalidad.

³¹⁵ La impropia utilización del artículo 11 sirvió de cobertura para la revisión constitucional más importante de la V República: la elección del Presidente por sufragio universal directo, sometido a referéndum el 28 de octubre de 1962.

³¹⁶ Precisamente para evitar la aprobación previa de la revisión por parte de las dos Asambleas, como prevé el artículo 89, y esquivar el previsible veto del Senado, de Gaulle utilizó el artículo 11 para la reforma constitucional de 1962. En cambio, motivos similares le animaron, tras la mayoría conseguida en la *Asamblea Nacional* en las elecciones legislativas de 1998, a utilizar el artículo 11 para promover la reforma de las regiones y el Senado, y su fracaso en esta ocasión le valió su dimisión (Cfr. AVRIL, Pierre, *La Ve République. Histoire politique y constitutionnelle*, op. cit., pp. 64 y 116).

destacarse es la dispensa del referendo en el caso de este instituto (art. 19). Esta permisividad de la Constitución francesa no se extiende, en cambio, a la revisión constitucional. Este trato desigual parece haber obedecido al ánimo loable de dotar a tan importante procedimiento de mayores garantías, que, a juicio de quien escribe, también habrían sido deseables en el conjunto de funciones presidenciales conocidas como *poderes propios*, dispensadas de la contrafirma.

Volviendo al artículo 89, llama la atención la utilización que, en la práctica, los Presidentes de la República han hecho de las dos vías previstas en su apartado tercero; surge la pregunta de por qué en estas revisiones constitucionales, realizadas de forma ortodoxa, es decir, al amparo de este artículo, los Presidentes franceses han excluido sistemáticamente la posibilidad de someter el proyecto de revisión a referéndum, haciendo un uso repetido de la prerrogativa que les concede el apartado tercero, mientras que en otros casos las reformas constitucionales se han hecho *contra legem* utilizando precisamente el artículo 11 dedicado al referéndum. La explicación de esta aparente falta de coherencia estriba en que el referéndum (por lo demás obligatorio en la vía parlamentaria) es precisamente un modo de imponerse al Parlamento, solicitando directamente la opinión del electorado, cuando el Jefe del Estado está en contra de la revisión.³¹⁷ De este modo, es el Gobierno quien solicita

³¹⁷ Según COHENDET, Anne-Marie, los redactores de la Constitución previeron el referéndum para el supuesto de hostilidad presidencial a la revisión (en su iniciativa parlamentaria). De ese modo el Pueblo tenía la oportunidad de dirimir el desacuerdo mediante su arbitraje (Cfr. *La cohabitation, leçons d'une expérience*, op. cit., p. 212). Asimismo, según Philippe ARDANT, cuando la revisión se realiza por la vía del artículo 89, el referéndum se justifica en la vía parlamentaria, para evitar

del electorado que se manifieste por un voto negativo en caso de estar en desacuerdo con el texto. Cuando el Ejecutivo está en el origen de la revisión y tiene apoyo en las Asambleas no hay razón para someter el proyecto al pesado procedimiento del referéndum, sobre todo si se trata de simples modificaciones técnicas o de detalle.³¹⁸

La posibilidad de solicitar una segunda deliberación de las leyes, prevista en el artículo 10.2³¹⁹, podría considerarse un trasunto republicano de la desterrada *faculté d'empêcher*, o derecho de veto, propio de la monarquía limitada, también llamada constitucional o simplemente moderada, en la que el monarca tenía capacidad para legislar y votar las leyes, dado que, además del Poder Ejecutivo, compartía con la Nación el Poder Legislativo y el Constituyente.³²⁰

En realidad, en la experiencia constitucional francesa el origen del derecho de veto hay que situarlo en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que consagra la división de poderes³²¹, configuración ésta, político-

excluir al Ejecutivo del procedimiento. (Cfr. *Les institutions de la Ve République* (2001), op. cit., p. 22 y ss.

³¹⁸ Cfr. *id.*

³¹⁹ Art. 10.2: «El Presidente de la República podrá, antes de expirar dicho plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación sobre la ley o sobre algunos de sus artículos. No podrá denegarse esta nueva deliberación». (*Article 10.2. «Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée»*).

³²⁰ Cfr. TORRES DEL MORAL, A. «Introducción: monarquía, democracia y opinión pública», en VV.AA., *Estudios sobre la Monarquía*, Madrid. Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997, (p. 13 y ss.)

³²¹ En efecto, el tenor del citado artículo era el siguiente: *Cualquier sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los*

jurídica, en la que el citado derecho despliega toda su utilidad, precisamente como medio de atenuación de esa rígida separación de poderes.

La nefasta experiencia francesa posterior a la introducción del derecho de veto en 1789 determinaría su sistemática exclusión en textos constitucionales subsiguientes.³²² En la República parlamentaria este *derecho de impedir* o derecho de veto sólo se introducirá bajo la forma de un veto insípido y desprovisto de su auténtica virtualidad, no recogido expresamente como tal (la Constitución portuguesa, en cambio, sí lo hace³²³), consistente en dar al Presidente una facultad de mejorar técnicamente la ley mal hecha, suspendiendo su aprobación y solicitando del Parlamento una nueva deliberación. Pero este derecho de veto ya no es fruto de una instancia neutral cuyo objetivo es proteger a las minorías de los abusos del Poder Legislativo, sino de la mecánica de partidos (en diarquía, por ejemplo, obedece a los intereses de la oposición).³²⁴

derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución.

³²² En efecto, como señalan BIDÉGARAY, Christian y EMERI, Claude (cfr. «Du pouvoir d'empêcher: veto ou contrepouvoir», en *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994, vol. 2., p. 324 y ss), los revolucionarios de 1789, mediante la división rígida de poderes y la confianza del derecho de veto a un Ejecutivo cada vez más cuestionable, estaban alimentando una fuerza fatal generadora de conflictos con el detentador de la nueva legitimidad. El fracaso de este derecho de veto en el constitucionalismo francés incipiente hizo que, en lo sucesivo, el derecho citado se asociara con un poder reaccionario, dirigido contra la voluntad popular.

³²³ En efecto, el texto portugués concede al Presidente un veto político y constitucional. También la Constitución estadounidense, régimen puramente presidencialista, otorga al Presidente un derecho de veto sobre las leyes, pero cualificado, es decir, superable con una mayoría de dos tercios de votos en el Congreso.

³²⁴ (Cfr. *ibíd.*, p. 336 y ss.) No hay nada sorprendente en esta pérdida de sentido del derecho de veto, pues, para que éste sea eficaz, precisa que se sitúe en manos de una autoridad legítima en

Pese a la ausencia de referencias explícitas al derecho de veto en la Constitución francesa vigente, se han querido encontrar huellas del mismo, no sólo en el artículo 10.2 que ahora se comenta, sino también en el nombramiento de ministros (art. 8.2.) y altos funcionarios (arts. 13.2, 13.3 y 13.4.), la convocatoria de las sesiones extraordinarias del Parlamento (art. 30), la firma de ordenanzas y decretos deliberados en Consejo de Ministros (art. 13.1), la firma de determinados nombramientos y el ejercicio del derecho de gracia (art. 17).

En opinión de la autora, para justificar de algún modo la inclusión de la facultad presidencial de impedir o el derecho de veto en la Constitución francesa vigente sólo podría acudirse, no a un conjunto de privilegios pretéritos, ya en su mayoría desterrados, sino exclusivamente al artículo 5 y, en concreto, a las funciones de árbitro y de guardián de la Constitución, si bien es evidente que un ejercicio efectivo de tal derecho de veto resultaría incompatible con un sistema parlamentario. Por supuesto, estas consideraciones deben circunscribirse a una situación política de diarquía, que es cuando la Constitución funciona de forma parlamentaria, es decir, conforme con su espíritu, pues en períodos presidencialistas la

confrontación con autoridades similares. Según BIDÉGARAY y EMERI, a partir del momento en que, en las democracias modernas, la generalización del sistema de partidos viene acompañada de un aumento de poder de los ejecutivos, pilotes de la coalición mayoritaria, la teoría de la separación de poderes ha perdido toda su vigencia. En efecto -prosiguen los autores-, de poco sirve entonces proponer el derecho de veto como instrumento fiable de una separación de poderes con la que conseguir una regulación negociada de las fuerzas sociales. En cambio, ahí donde el poder está realmente dividido, debe hallarse un remedio de impedir a los poderes poner en peligro los equilibrios fundamentales negociados entre comunidades. Entonces este derecho de veto se convierte en algo irremplazable, porque el poder detiene al poder. Cfr. BIDÉGARAY, Christian y EMERI, Claude «Du pouvoir d'empêcher: veto ou contrepouvoir», *op. cit.*, p. 336 y ss.)

hegemonía del Jefe del Estado distorsiona las verdaderas funciones que cada institución está llamada jurídicamente a desempeñar.

Volviendo al artículo 10.2., el requisito de la firma ministerial implica, según Massot, que la posibilidad de solicitar una nueva deliberación de las leyes tiene un eminente carácter político, y no puramente técnico.³²⁵ En efecto, el refrendo resta a la autonomía del Presidente buena parte de su eficacia, de modo que el recurso al artículo 10.2 presupone, una vez más, el acuerdo previo entre el Presidente y el Gobierno en período de diarquía y un refrendo -llámese- obligado en período de concordancia de mayorías. Es precisamente este acuerdo entre instituciones lo que la Constitución francesa, auténticamente parlamentaria - según la tesis que aquí se defiende- parece desear. Sólo de este modo puede tener cabida el veto en un régimen parlamentario, pero entonces también es cierto que dicho veto no es tal.

Pese a todo, siguiendo con el artículo 10.2., en el texto de 1958 el Presidente conserva la iniciativa del acto (espontaneidad). Hay que señalar que esta decisión del Ejecutivo en bloque, con el Presidente a la cabeza, no puede ser desestimada por el Parlamento, lo que supone una importante invasión de aquél dentro

³²⁵ De hecho, en dos ocasiones durante la IV República esta facultad se utilizó para este fin y, en las dos, el Presidente consiguió imponer su criterio, apoyándose en el Comité constitucional o amenazando con solicitar su intervención. Otras veces, en cambio, su utilización ha sido meramente técnica. En realidad, en un principio se concibió, no como una vía para entrar en conflicto con el Parlamento, sino como un medio de paliar las imperfecciones técnicas de la ley. Con ocasión de la Exposición universal de 1989 el Presidente decidió retirar la candidatura de Francia después de que se aprobara la ley en el Parlamento, de forma que solicitó una nueva deliberación, lo que evitó la promulgación de una ley ya caduca (Cfr. MASSOT, Jean, «Article 10», en *La Constitution de la République française*, 2ª edic. op, cit., p. 399 y ss.).

del terreno propio del Poder Legislativo. Por lo tanto, esta prerrogativa presidencial, pese a que no es nueva en la Constitución de 1958³²⁶, es compatible con el objetivo de De Gaulle de crear un Ejecutivo fuerte, dotándolo de medios con los que imponerse al Parlamento en caso necesario.

En período de diarquía es poco probable que este reenvío al Parlamento pueda desembocar en una modificación del texto legislativo a gusto del Presidente. Aunque éste puede, en teoría, hacer un uso repetido de este derecho para entorpecer la labor legislativa, la necesidad de la firma ministerial vuelve, como se ha apuntado, poco efectiva esta medida cuando el Presidente no cuenta con mayoría en la Asamblea y, por lo tanto, improbable su utilización abusiva.³²⁷

Dentro de las *competencias debidas* relacionadas con el Poder Legislativo se ha situado el comentario de la convocatoria y cierre de las sesiones extraordinarias del Parlamento y la iniciativa de revisión constitucional (deslindada, para los propósitos de este estudio, de la posibilidad del artículo 89.3 -vía parlamentaria-), facultades éstas sobre cuya discrecionalidad no existe unanimidad doctrinal y, por último, la promulgación legislativa,

³²⁶ La misma está presente en Francia desde la Constitución de 1848, que preveía una Asamblea monocameral (la solicitud de una segunda deliberación paliaba de ese modo la inexistencia de una Cámara alta). En la Asamblea *Constituyente* de 1946 dio lugar a un vivo debate y se aprobó con una mayoría ajustada -274 votos contra 265-, si bien luego fue bastante utilizada. Quizás por esta amplia utilización durante la IV República, la medida se aprobó sin debate durante la Asamblea *Constituyente* de 1958 (Cfr. *íd.*).

³²⁷ Una utilización desmedida de este derecho constituiría, según Anne-Marie COHENDET, un abuso de poder (Cfr. COHENDET, Marie-Anne. *La cohabitation, leçons d'une expérience*, op. cit., p. 201).

acto presidencial absolutamente debido sobre cuya obligatoriedad la doctrina se muestra pacífica.

La convocatoria y cierre de las sesiones extraordinarias del Parlamento -art. 30³²⁸ - es otra función exclusivamente presidencial, en la que el papel del Jefe del Estado merece comentarse, pese a que se volverá sobre ello en el Capítulo III. La lectura de este artículo anima a preguntarse sobre la virtualidad de la decisión presidencial, expresada por decreto. Para responder a esta cuestión hay que considerar: en primer lugar, que la decisión de apertura y cierre de este tipo de sesiones no es espontánea, sino que es necesaria la petición previa del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional.³²⁹ En segundo lugar, hay que preguntarse si el Presidente tiene libertad para oír o desoír la petición del Primer Ministro o de la mayoría de la Asamblea. Sobre esta cuestión la doctrina se muestra dividida.

Un sector de la doctrina defiende que esta función es absolutamente discrecional, es decir, sostiene que nadie puede obligar al Presidente a firmar el decreto en cuestión.³³⁰ Quienes sostienen esta opinión se basan,

³²⁸ Artículo 30: «Al margen de los casos en los que el Parlamento se reúna de pleno derecho, los períodos extraordinarios de sesiones serán abiertos y clausurados por Decreto del Presidente de la República.» (*Article 30: «Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du président de la République»*).

³²⁹ Según el art. 29.1, el Parlamento se reúne en período extraordinario de sesiones, a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros que componen la *Asamblea Nacional*, para tratar un orden del día determinado.

³³⁰ Por ejemplo, PRÉLOT, Marcel (*Cfr. ZARKA, Jean-Claude. Fonction présidentielle et problématique op. cit., p. 128 en nota*), o DUVERGER, Maurice (*Cfr. Échec au Roi, p. 149, cit. por COHENDET, Marie-Anne, La Cohabitation., op. cit., p. 205*). También DE VILLIERS y RENOUX reconocen que la Constitución facilita al Presidente un arma para intervenir en el Parlamento en el supuesto

por una parte, en la poca consistencia en este supuesto en la tradición parlamentaria francesa, habida cuenta de que la Constitución de 1958 introduce un régimen totalmente nuevo en muchos aspectos; por otra parte, en la redacción del primer inciso del artículo 29³³¹; y, por otra, en la interpretación del artículo 30 realizada por el mismo General de Gaulle³³². De admitir esta tesis, la negativa del Presidente, consistente en la inacción -que obviamente no precisa refrendo- significa reconocerle el derecho de imponerse al Poder Legislativo y al Gobierno, lo que reviste especial trascendencia en período de diarquía, ya que el decreto de la convocatoria lleva incorporado el orden del día.³³³ El supuesto contrario, el de la aceptación de la petición del Primer Ministro o de la Asamblea, precisa, en cambio, un acuerdo múltiple de voluntades, la gubernamental (en la iniciativa inicial y en el refrendo final), la parlamentaria y la presidencial para la que el acto tenga lugar.³³⁴ Esta interpretación es la que ha predominado en la práctica política de la V República, incluso en período de diarquía.

que ahora se comenta (DE VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, 2000, *op. cit.*, p.369).

³³¹ Es decir, no atribuyen valor imperativo al presente de indicativo. Interpretan que la Constitución dice: «el Parlamento se reúne en sesión extraordinaria...» dependiendo de que el Presidente firme o no el Decreto de convocatoria (Cfr. ZARKA, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 128 y ss).

³³² Según el mismo, si el Presidente tiene la facultad de firmar Decretos de convocatoria y clausura de las sesiones extraordinarias, tiene también la competencia de negar su firma (Cfr. CADART, Jacques, «Institutions politiques et Droit constitutionnel», en LGDJ, 1980, tomo II, p. 1005, cit. por ZARKA, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 129).

³³³ En la práctica política de la V República existen ejemplos de esta negativa presidencial, también en período de diarquía (Cfr. DE VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, 2000, *op. cit.* p. 368).

³³⁴ Cfr. LUCHAIRE, François, y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française*, 1987, *op. cit.*, p. 188.

El otro sector, defensor de la tesis de la competencia debida, encabezado por el profesor Berlia, opina que el carácter debido de esta función se apoya en la tradición parlamentaria francesa y en la misma Constitución de 1958, así como en sus trabajos preparatorios.³³⁵ Importantes constitucionalistas, como Hauriou, se han sumado a esta tesis, apuntando que la desestimación del Presidente de la petición del Gobierno o de los parlamentarios constituye una clara violación del artículo 29.³³⁶ Más recientemente esta tesis ha sido defendida por Cohendet³³⁷, para quien la firma del decreto de convocatoria y cierre de las sesiones extraordinarias del Parlamento es un caso claro de competencia debida, que encuentra su fundamento, no sólo en la imperativa redacción dada a los artículos 29 y 30 de la Constitución, en la exigencia del refrendo o en los trabajos preparatorios de dicho texto³³⁸, sino también y fundamentalmente, en que la Asamblea deba su mandato a la elección popular y en que la autoridad del Primer Ministro constituya una emanación de la mayoría parlamentaria.³³⁹

En opinión de la autora de estas líneas, la última tesis apuntada, la de la *competencia debida*, es la que parece más acorde con una interpretación parlamentaria

³³⁵ Cfr. BERLIA, Georges, «La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime», en RDP, 1960, p. 300, citado por ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/ majorité parlementaire sous la Cinquième République...*, op. cit., p.127.

³³⁶ Cfr. HAIROU, André, «Contre le viol des institutions», *Le Monde*, 9/10 de marzo de 1969, citado por *Íd.*, id., p. 128 y COHENDET, op. cit., p. 206.

³³⁷ COHENDET, Marie-Anne. Cfr. *La cohabitation, leçons d'une expérience*, op. cit. pp. 204 y ss.

³³⁸ En efecto, Michel Debré, durante su discurso ante el Consejo de Estado, el 27 de agosto de 1958, subrayó que «se pueden decidir sesiones extraordinarias según la voluntad del Gobierno o de la mayoría del Parlamento» Cfr. DEBRÉ, Michel, *Discours devant l'Assemblée Générale du Conseil d'État*, 27 août 1958, cit.

³³⁹ Cfr. COHENDET, Anne-Marie, op. cit., p. 204 y ss.

de la Constitución, que es la que en esta tesis se defiende. En efecto, este caso no tiene porqué ser diferente del de la promulgación de las leyes - redactado también en presente de indicativo-, sobre cuyo carácter debido la doctrina se muestra unánime. Pero es que, además, hay que recordar que el Presidente no posee la iniciativa legislativa; que ésta es exclusiva del Gobierno o del Parlamento (art. 39) y que las reuniones parlamentarias -sean extraordinarias o no- tienen como finalidad justamente eso, legislar.³⁴⁰ Por ello, la autora no ve por qué razón el Presidente no debería limitarse en este caso, como en el de la promulgación legislativa, a actuar como un *notario* (es decir, a examinar que la petición reúne los requisitos formales exigidos) y finalmente otorgar, mediante la firma del decreto correspondiente, calidad de acto estatal a estas propuestas de convocatoria dimanantes, bien del Primer Ministro, bien de los parlamentarios.³⁴¹ La banalización que este tipo de sesiones ha experimentado durante la V República no hace sino apoyar este argumento.³⁴² Sin embargo, en el ejercicio

³⁴⁰ Sirve, en apoyo de esta tesis, el contenido del artículo 28.3, según el cual el Primer Ministro puede ampliar el período ordinario de sesiones («El Primer Ministro, previa consulta con el Presidente de la Asamblea correspondiente, o la mayoría de miembros de cada Cámara, podrá decidir la ampliación de los días de sesión.»)

³⁴¹ Conviene apuntar que la iniciativa parlamentaria tiene una regulación más estricta, a juzgar por la lectura de del art. 29.2, según el cual, cuando el período extraordinario de sesiones tenga lugar a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, el derecho de clausura regirá desde el momento en que el Parlamento agote el orden del día para el que fue convocado hasta, como máximo, doce días después de haberse reunido. Esta regulación es también coherente con la idea gaullista, subyacente en muchos de los artículos constitucionales, de crear un poder de Estado fuerte, superior, llegado el caso, al Parlamento. El plazo para solicitar una nueva sesión también está atenuado en la vía gubernamental, dado que «sólo el Primer Ministro podrá pedir una nueva reunión antes de la expiración del mes siguiente a la fecha del decreto de clausura» (art. 29.4).

³⁴² En efecto, en muchas ocasiones estas sesiones extraordinarias han tenido por objetivo ampliar el período ordinario de sesiones y

de esta competencia refrendada, la *praxis* parece indicar que, incluso en diarquía, ambas instituciones, Primer Ministro y Presidente, han guardado una deliberada cortesía, bien para conservar -en el caso del primero- una visión presidencialista del régimen para un eventual disfrute del cargo presidencial en el futuro, bien para evitar -en el caso del segundo- entrar en un enfrentamiento abierto que no habría hecho sino mermar el poder que en este punto, apoyado en la costumbre y sin la oposición del Primer Ministro, el Presidente *de facto* disfrutaba.³⁴³

La iniciativa presidencial en la revisión constitucional (artículo 89)³⁴⁴ es otra facultad

la inmensa mayoría de las veces ha sido a propuesta del Primer Ministro (Cfr. de VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 368).

³⁴³ En efecto, sorprende, como señala COHENDET, la sumisión del Primer Ministro a la interpretación presidencial. Más adelante esta autora llama la atención sobre el hecho de que tampoco Mitterrand se negara a convocar una sesión extraordinaria y que incluso, en alguna ocasión concreta, comunicara al Primer Ministro su intención de convocarla cuando éste lo precisara (Cfr. COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation...*, *op. cit.*, p. 205 y 206).

³⁴⁴ Artículo 89:

«La iniciativa de reforma de la Constitución corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro y los miembros del Parlamento.

El proyecto o la proposición de reforma deberá ser (Ley Constitucional n° 2008-724, 23 julio 2008) *examinado en las condiciones de plazo fijadas en el artículo 42* y votado por las dos Asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva tras su aprobación en referéndum.

No obstante, el proyecto de revisión no será sometido a referéndum cuando el Presidente decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtiene la mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la *Asamblea Nacional*.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún proyecto de revisión que atente contra la integridad del territorio.

La forma republicana de Gobierno no podrá ser objeto de revisión.»

(Article 89:

«L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être (Loi constitutionnelle N° 2008-724, 23 juillet 2008) *examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42* et

precisada de refrendo. Se trata ahora, desgajada de la facultad de someter dicho proyecto al Parlamento, por entender que se trata de una competencia absolutamente debida (en este punto se discrepa de un sector doctrinal partidario de la discrecionalidad). En efecto, la iniciativa del acto en sí, que formalmente corresponde al Presidente, se encuentra bastante mermada, dado que es necesaria la propuesta previa del Primer Ministro.³⁴⁵ No existe, por lo tanto, espontaneidad, ni exclusividad (existe otra vía de revisión, con iniciativa parlamentaria) y en período de diarquía el margen de actuación discrecional del Presidente es bastante limitado, dado que la decisión de recurrir al artículo 89 implica, al igual que en el caso anterior, un acuerdo en la cúpula del Estado (Gobierno y Presidente). No obstante, como se viene repitiendo -esto se aplica al conjunto de funciones presidenciales compartidas-, el Presidente puede llegar a ser el absoluto maestro de la decisión en período de mayorías afines, cuando la Constitución funciona de forma presidencial.

voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision»).

³⁴⁵ En ocasiones, sin embargo, el proyecto de revisión presentado por el Primer Ministro ha ido precedido de una declaración del Presidente haciendo pública su intención de recurrir al referéndum (Cfr. LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution...* 1987, op. cit. p. 1341 y ss.). También ARDANT, Philippe (Cfr. *Les institutions de la Ve République* (2001), op. cit., p. 22).

Dado que este Capítulo se dedica al Presidente, sólo se comentarán las dos vías de revisión en las que tiene lugar su intervención. La primera consiste en la *iniciativa presidencial* (a propuesta del Primer Ministro)³⁴⁶, adopción por ambas Asambleas en términos idénticos con la precaución establecida en el artículo 42.3 -introducida por la reforma de 2008- y aprobación en referéndum. En cuanto a la segunda, la iniciativa presidencial requiere también la propuesta del Primer Ministro, luego tiene lugar la adopción por ambas Asambleas en términos idénticos con sujeción, en lo relativo al plazo, al artículo 42.3 (se entiende que la precaución añadida en 2008 también se aplica en este apartado), y finalmente es aprobada por el Parlamento reunido en Congreso.

En primer lugar se comentará la cuestión de la discrecionalidad del Presidente en la iniciativa de revisión, independientemente de la vía final que se elija para su aprobación final, la ordinaria en referéndum o la alternativa por el Parlamento. ¿Tiene obligación el Presidente de dar curso a la solicitud del Primer Ministro para iniciar el procedimiento de reforma constitucional? La doctrina discrepa enormemente sobre la capacidad real del Presidente en este punto. Para algunos, el Jefe del Estado tiene, no sólo la facultad de someter el proyecto a uno y otro procedimiento de aprobación, sino que puede, en cualquier momento, paralizar la revisión en el estadio en el que se encuentre.³⁴⁷ Otros autores, en cambio,

³⁴⁶ La otra vía es, como se ha indicado, la parlamentaria y requiere la aprobación en referéndum.

³⁴⁷ Así, por ejemplo DUVERGER, Maurice, para quien la ausencia de plazo en la Constitución para que el Presidente someta equivale a la existencia de un poder presidencial discrecional en dicho punto (Cfr. *Bréviaire de la cohabitation*, p.71, cit. por COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation...*, op. cit., p. 211).

piensan que, aunque la situación es la descrita en período de mayorías afines³⁴⁸, en cohabitación el Presidente no puede ser en absoluto el maestro de la decisión.³⁴⁹ Finalmente otro sector doctrinal, al que se suma la doctoranda, considera que la competencia del Presidente de dar curso al proyecto de revisión es, una vez presentada la instancia del Primer Ministro, absolutamente debida cuando él no está en el origen real de la revisión, es decir, cuando no se trata de uno de sus proyectos.

Los partidarios de la discrecionalidad presidencial arguyen, para afirmar ésta, la ausencia de un plazo determinado en la Constitución. No obstante, quien escribe se sitúa en la línea de los que creen que la ausencia de plazo no implica que el Presidente tenga libertad en este punto, sino que, al contrario, se trata de una verdadera obligación, motivo por el que la consignación de un plazo resulta innecesaria y la discrecionalidad del Presidente alcanza, a lo sumo, a diferir el sometimiento de la revisión al procedimiento de aprobación, siempre y cuando no lo relegue al olvido, dado que no puede afirmarse que exista un derecho de veto del Presidente en materia de revisión constitucional.³⁵⁰

³⁴⁸ Cfr. ARDANT, Philippe. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 88.

³⁴⁹ Cfr. ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République* (2001), op. cit., p. 22. Asimismo, para Daniel GAXIE, si bien en la III República la respuesta a esta cuestión habría sido sin duda afirmativa, resulta dudosa en la V República: la propuesta del Primer Ministro y la obligación del referendo sugieren que el poder del Presidente no es ilimitado (Cfr. GAXIE, Daniel. «Titre XIV. De la révision. Article 89», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard., *La Constitution de la République Française*, 1987, op. cit., p. 1327).

³⁵⁰ En este sentido se pronuncian PRÉLOT, M. y BOULOUIS, J., cit. por COHENDET, Marie-Anne, *La Cohabitation..*, op. cit., p. 211. Esta autora se adhiere a la opinión de Prélot, argumentando que el Presidente no tiene el derecho de oponerse a una revisión deseada

La reforma de 2008 ha añadido en el artículo 89 un requisito sobre el plazo que, sin embargo, no se aplica a la iniciativa del Presidente (de haberse podido aplicar podría haber despejado la polémica sobre esta cuestión), sino a las Cámaras.³⁵¹ Una finalidad de esta mención parece ser que las Cámaras no pospongan el examen de la revisión cuando el Presidente esté de acuerdo, junto con el Gobierno, en su realización.³⁵²

En segundo lugar, merece la pena detenerse en la decisión del Presidente en cuanto a la fase de votación parlamentaria. Tanto el proyecto como la proposición de revisión deben votarse en el Parlamento reunido en Congreso, según dispone la Constitución. No obstante, aquí se está examinando la vía gubernamental, tras cuya proposición interviene el Presidente, como poder de Estado, junto con el Gobierno. La intervención del Presidente en la iniciativa gubernamental optando, llegado el caso, por la aprobación parlamentaria final, cerrando la vía al referéndum, se fundamenta en el mandato general del artículo 5, que le ordena arbitrar para asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado.

por el Parlamento, el Primer Ministro y el Pueblo y que la única excepción posible a esta obligación presidencial serían los supuestos de revisión prohibidos por la Constitución (*Cfr. op. cit.*, p. 210 y ss).

³⁵¹ Por lo que respecta a los proyectos de revisión constitucional, proyectos de ley de finanzas y proyectos de la ley de financiación de la seguridad social, el artículo 42 dispone que su discusión en sesión tendrá lugar, en primera lectura, ante la primera Asamblea convocada, sobre el texto presentado por el Gobierno y, en otras lecturas, sobre el texto transmitido por la otra Asamblea.

³⁵² Por ejemplo, el Presidente Sarkozy encontró dificultades en hacer que su mayoría parlamentaria admitiera el abandono del referéndum automático para cualquier nueva adhesión a la Unión Europea. *Cfr. JAN, Pascal. «Titre XVI: De la Révision» - Article 89, en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier. La Constitution de la République Française, Paris, Economica, 2009, p. 2000.*

Lo cierto es que el procedimiento previsto como alternativo, el del sometimiento por el Presidente de la revisión al Parlamento reunido en Congreso para su aprobación final, ha sido en la práctica -ya se ha indicado- la forma exclusiva de censura de cuantos proyectos de revisión ha habido en la historia de la V República hasta la aprobación del quinquenato por referéndum en 2000. Es ésta una facultad presidencial digna de consideración, pese a requerir el acuerdo del Gobierno, que refrenda el decreto presidencial. Esta decisión (la Constitución utiliza el verbo *decidir*) interviene -cuando lo hace- sólo una vez que el proyecto ha sido votado por ambas Cámaras. En caso contrario el proyecto deberá ser aprobado mediante referéndum, vía prevista como ordinaria.³⁵³ Ambos tipos de aprobación requieren un decreto del Presidente³⁵⁴. Por lo demás, se da por reproducido aquí lo comentado con ocasión de la facultad presidencial de someter la reforma constitucional a su aprobación parlamentaria.

El tercer momento en el que interviene el Presidente dentro del procedimiento de revisión constitucional es en el de la promulgación de la Ley Constitucional. Éste es un acto refrendado, pero, una

³⁵³ Jan Pascal propone la hipótesis de si el rechazo del proyecto en el Parlamento reunido en Congreso cierra o abre la posibilidad del referéndum. El autor reconoce que la redacción del apartado 89.3 va en este último sentido, al disponer el referéndum como vía alternativa. Señala que, durante la elaboración de la Constitución, en el Comité Consultivo Constitucional se sostuvo, con la acogida favorable de Michel Debré, que el recurso al referéndum estaba abierto tanto si el Congreso no aprobaba el proyecto con una mayoría de tres quintos, como si lo rechazaba. Cfr. PASCAL, Jan «Titre XVI: De la Révision» - Article 89, en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier. *La Constitution de la République Française*, Paris, Economica, 2009, p. 2003.

³⁵⁴ El correspondiente refrendo lo realiza el ministro encargado de defender el proyecto, que no es necesariamente el Primer Ministro (Cfr. de VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, 2000, op. cit., p. 680).

vez, más surge la pregunta: ¿el acto de promulgación es obligado? Esta hipótesis sólo resulta interesante en cohabitación, en el caso de que el Presidente, previamente, hubiera advertido estar en contra del proyecto, por ejemplo, por ir en contra de su compromiso con la Nación. Según Pascal, el poder de promulgación es indisociable del establecido en el artículo 10.2 (solicitud de una segunda deliberación de las leyes con vistas a una modificación), pero el Parlamento reunido en Congreso no tiene tal competencia según la Constitución. Además, el artículo 10 menciona al Parlamento, mientras que el 89 se refiere a este reunido en Congreso, conceptos éstos que, sin bien pueden coincidir, no son totalmente equivalentes. Pascal no zanja esta cuestión, que, por cierto, nunca se ha planteado.³⁵⁵

Finalmente se comenta, dentro de las funciones que el Presidente realiza en relación con el Poder Legislativo, la promulgación de las leyes (art. 10.1³⁵⁶). En el acto de la promulgación el Presidente se limita a verificar la regularidad formal de la ley y a darle carácter ejecutivo por medio de un decreto refrendado³⁵⁷. Es, como dice Ardant, una formalidad que permite poner en vigor la ley, el último acto del

³⁵⁵ Cfr. *íd.*

³⁵⁶ Artículo 10.1.

«El Presidente de la República promulgará las leyes dentro de los quince días siguientes a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente adoptada.»

(Article 10.1: « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. »)

³⁵⁷ En este sentido, la promulgación se opone a la sanción, que consiste en la aprobación de su contenido, acto por medio del cual en las monarquías constitucionales el rey se convertía en coautor de la ley (en este sentido Cfr. GUIQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16^e édit, Paris, Editions Montchrestien, EJA, 1999, p.568 y MASSOT, Jean, «Article 10», *op. cit.*, p. 420).

procedimiento legislativo³⁵⁸. Esta competencia, clásica en el parlamentarismo, es por lo tanto una competencia debida, como por lo demás se desprende de la misma lectura del artículo citado, que impone al Presidente un plazo de quince días para su realización. Pero, independientemente de esta exigencia, la promulgación legislativa viene fundamentalmente impuesta por la voluntad nacional expresada plenamente a través de las dos Asambleas, siempre que se haya respetado el procedimiento legislativo previsto.³⁵⁹ En caso contrario -cuando el texto adolezca de un defecto material o, incluso, cuando sea ley pero padezca defectos formales, como erratas o imperfecciones- el Presidente tiene la obligación de no firmar el decreto de promulgación, en cuyo caso puede, bien devolverlo al Parlamento solicitando una nueva deliberación (art. 10.2), bien, en el caso de detectar una posible inconstitucionalidad, someter el texto al Consejo Constitucional para que se pronuncie sobre la conformidad del texto con la Constitución (art. 61.2)³⁶⁰, remisión que en cualquier caso es obligatoria para las leyes orgánicas (art. 61.1). La obligación de no firmar en caso de apreciar irregularidades formales en la ley deriva claramente de la función notarial que el Presidente realiza al

³⁵⁸ Cfr. ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République* (2001), *op. cit.*, p. 63.

³⁵⁹ Cfr. VILLIERS, Michel y RENOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 308. La Constitución vigente no ha conservado la disposición existente en la Constitución de 1946 (art. 36, apdo. 3) que preveía la firma del Presidente de la *Asamblea Nacional* en caso de inacción del Jefe del Estado en los plazos previstos. Esto no desvirtúa el carácter obligado de la promulgación del Presidente; al contrario, esta obligación es tan imperativa que es muy poco probable que el Presidente se sustraiga a ella, razón por la que huelga una disposición de este tipo. En este sentido se pronuncia GUCHET Yves, *La Ve République, op. cit.*, p. 111).

³⁶⁰ Esta remisión no equivale, como dice COHENDET, a una apreciación sobre la constitucionalidad de la ley, lo que corresponde realizar al Consejo Constitucional (*Cfr. op. cit.*, p. 201).

promulgar las leyes y también de la función de guardián de la Constitución (art. 5). Ambos actos (la del art. 10.2 y la del 61.2) tienen el mismo efecto que un veto suspensivo ³⁶¹, en la medida en que interrumpen la promulgación, pero en ningún caso deben considerarse como tal, dado el carácter reglado de esta función presidencial. No existe, por lo tanto, veto de las leyes en el régimen instaurado por la Constitución de 1958. La negativa a cumplir con la obligación de firmar el decreto de promulgación sólo puede acarrear la dimisión o el encausamiento (art. 68).³⁶²

³⁶¹ La Constitución lo menciona expresamente en el caso del sometimiento del texto al Consejo Constitucional en el último apartado del artículo 61: «(...)la convocatoria del Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación.» («...la saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation.»)

³⁶² Cfr. GUIQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 568.

I.2.1.3.3.3. *Funciones presidenciales compartidas relacionadas con el Poder Judicial.*

En este apartado se hará referencia al derecho de gracia y a la presidencia del Consejo Superior de la Magistratura.

Generalmente se ha considerado el derecho de gracia (art. 17)³⁶³, una supervivencia de la exorbitancia del poder real en el antiguo régimen, llamada también *clemencia del príncipe*. En realidad, lo extraordinario de este procedimiento obedece a la necesidad de respetar la autoridad de la cosa juzgada, que sólo puede ser revisada por la más alta magistratura de la Nación.

Es éste un derecho de larga tradición. Sólo se excluyó en la efímera Constitución revolucionaria del año III (1795). En la IV República tuvo una configuración similar a la vigente (se ejercía, sin embargo, en el seno del Consejo Superior de la Magistratura).

Se trata, usando los tópicos ya utilizados, de un derecho exclusivo del Presidente. La doctrina se muestra prácticamente unánime en considerar que es éste el derecho más personal del Presidente, junto con el de mensaje (tal y como está concebido en el régimen de la V República) y el de dimisión, ya comentados. Lo que destaca en este derecho personal, respecto de los otros derechos, es su fuerte componente ético-moral, ya que en su ejercicio el Presidente lleva a cabo una función que se podría denominar meta-judicial, consistente en

³⁶³ Artículo 17: «El Presidente de la República tendrá la prerrogativa de indulto a título individual». (Article 17: «Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel»).

la capacidad de decidir, con arreglo a su conciencia - no a disposiciones jurídicas concretas- sobre la conveniencia u oportunidad de otorgar el perdón a personas ya condenadas o en vías de serlo según el sistema jurídico aplicable.

El Presidente no tiene, sin embargo, la iniciativa del derecho de gracia, dado que el procedimiento consiste en la instrucción del expediente por parte de la Cancillería, dependiente del Ministerio de Justicia, que realiza una primera criba (justificada por razones de economía judicial) seleccionando aquellos casos que posteriormente se someterán a la consideración del Presidente.

Respecto de la discrecionalidad del acto, la doctrina también se muestra prácticamente unánime en considerar que, pese a la exigencia del refrendo, el Jefe del Estado francés dispone de un poder casi soberano para conceder la gracia.³⁶⁴ Para probar jurídicamente esta afirmación los autores que la sostienen se basan en una tradición republicana que prohibía al legislador cualquier debate sobre el recurso de gracia solicitado al Presidente.³⁶⁵ Hay quien sostiene que el refrendo ministerial, preceptivo según el artículo 19, es en este caso un refrendo *obligado*³⁶⁶

³⁶⁴ Así, por ejemplo, ARDANT, Philippe (*Cfr. Institutions...*, op. cit., p. 494, o CADART, Jacques, cit. por ZARKA, Jean-Claude, *Fonction présidentielle...*, op. cit., p. 131).

³⁶⁵ A esta tradición alude, por ejemplo, RAINGEARD DE LA BLÈTIÈRE, Louis-Marie (*Cfr. «Article 17»*, en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard. *La Constitution de la République française*, 1987, p. 557).

³⁶⁶ Según Auvret hay al menos tres supuestos de refrendo ministerial obligado en la Constitución francesa: el del art. 10.2 (solicitud de una nueva deliberación), el del art. 89.3 (decisión de someter el proyecto de revisión al Parlamento convocado en Congreso, en lugar de a referéndum) y éste del artículo 17. El autor plantea la pregunta de porqué entonces estos actos no se dispensaron del refrendo, a lo que responde que precisamente porque los ministros están en este caso ante una competencia

o *automático*³⁶⁷ y la mayoría reconoce que ni el dictamen del Consejo Superior de la Magistratura, ni el del Primer Ministro ni demás ministros responsables vincula al Jefe del Estado. Otros sostienen que este derecho debería de ser liberado del requisito del refrendo.³⁶⁸

A juicio de la doctoranda, la anterior interpretación, clásica del derecho de gracia, debe revisarse. Considera de utilidad la aclaración de François Luchaire, que señala que la tradición republicana según la cual el decreto se refrendaba en blanco para dejar libertad total de decisión al Presidente en los casos de condena a muerte, ha quedado sin objeto tras la abolición de la pena capital.³⁶⁹ Tampoco, como señalaba Valéry Giscard d'Estaing, se puede ejercer este derecho a espaldas de las leyes votadas por el Parlamento. El derecho de gracia debe considerarse, por lo tanto, un elemento más del sistema de penas, que intenta corregir fallos o excesos de rigor en el aparato penal, pero en ningún modo una vía sustitutiva de las leyes votadas por el Parlamento.³⁷⁰ Según este principio, para Raingeard de la Blètière el límite del ejercicio presidencial del derecho de gracia estaría en el principio de separación de poderes.³⁷¹

debida (Cfr. AUVRET, Patrick «La Faculté d'empêcher du Président de la République», *op. cit.*, p. 160 y 161).

³⁶⁷ Cfr. ARDANT, Ph. *Institutions politiques...*, *op. cit.*, p. 494.

³⁶⁸ Así, GUIQUEL, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 570. Esta exención de la obligación del refrendo fue propuesta por el Consejo de Estado cuando fue consultado durante los trabajos preparatorios (Cfr. RAINGEARD DE LA BLETIÈRE, Louis-Marie, *op. cit.*, p. 556).

³⁶⁹ Cfr. CONAC, Gérard, y LUCHAIRE, François, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, *op. cit.*, p. 133. También, en este sentido, Cfr. ARDANT, Philippe, *Institutions...*, *op. cit.*, p. 494.

³⁷⁰ Recoge esta opinión RAINGEARD DE LA BLETIÈRE, Louis-Marie (Cfr. «Article 17» en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la Ve République*, *op. cit.* p. 557 y 560).

³⁷¹ Cfr. REINGEARD DE LA BLETIÈRE, Louis-Marie, *op. cit.*, p. 557. Se recuerda que este principio, formulado en el art. 16 de la

Existen dos limitaciones al ejercicio del derecho de gracia que impiden su utilización indiscriminada. Una se podría considerar de tipo formal, pues consiste en la obligación del refrendo.³⁷² La estampación de la *contrafirma* implica, como es sabido, la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, responsabilidad que no tiene por qué estar excluida tampoco en este caso, sobre todo, habida cuenta de que no puede cuestionarse la irresponsabilidad del Presidente.³⁷³ Lo dicho no impide reconocer algo obvio: que en las decisiones de gracia existe un peso presidencial importante, superior al gubernamental, pero ello no equivale a reconocer un derecho presidencial soberano en la materia, sino que éste se encuentra, pese a su importancia, limitado y modulado.

La otra limitación podría considerarse de índole material, en la medida en que el derecho de gracia no puede privar de contenido a las leyes penales, ni puede aplicarse, como va dicho, de modo absolutamente discrecional, como, por el contrario, algunos autores propugnan. La misma apelación a la conciencia del Jefe del Estado está indicando que estas decisiones deben

Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, forma parte de la Constitución francesa gracias al reenvío a ésta declaración proclamada en el Preámbulo de la Constitución de 1958.

³⁷² Como indica Marie-Anne COHENDET, la publicación de los trabajos preparatorios de la Constitución muestra claramente que sus redactores estimaban que la distinción entre los poderes dispensados del refrendo ministerial y los sometidos a él era fundamental y que estos últimos no debían de ser, al igual que ocurría en los regímenes parlamentarios, sino competencias formales del Presidente, pertenecientes en realidad al Gobierno. Ello no equivale a reducir a la impotencia este segundo tipo de funciones presidenciales, sino reconocer que el deber del Presidente consiste en verificar, en aplicación del artículo 5, que los actos que se le someten a la firma no son manifiestamente inconstitucionales, en cuyo caso, le corresponde, no dictaminar su inconstitucionalidad, sino convocar a la institución competente (Cfr. COHENDET, Marie-Anne, *La cohabitation...*, op. cit., p.140 y ss).

³⁷³ Cfr. JEANJEAN, Joëlle, «Le droit de grâce», en *Pouvoirs*, n° 41, Paris, PUF, 1987, p. 152.

estar presididas por la buena fe y por unos principios básicos de humanidad o de Justicia, considerada ésta en sentido lato. También hay que considerar, como apunta Luchaire, que el decreto de gracia puede revestir aspectos políticos susceptibles de desencadenar una responsabilidad del Gobierno, de forma que existe la posibilidad de que surjan tensiones entre Gobierno y Jefatura del Estado.³⁷⁴ Estas se circunscriben, como es lógico, a los períodos de diarquía, pues en estos el Presidente viene a ser una especie de Jefe de la oposición, por lo que no está excluida una divergencia de opiniones entre ambas instituciones en determinados supuestos de gracia. Cabría entonces la presión -más apropiado sería llamarle *influencia*- gubernamental, encaminada a hacer valer su parecer en la decisión de gracia³⁷⁵ y, por qué no, en supuestos extremos, la negativa del refrendo, algo que quizás a ninguna de las partes convendría políticamente, lo que no equivale a decir que sea imposible jurídicamente, pues la Constitución dice lo que dice, independientemente de cuál pueda ser la práctica política y cuáles puedan ser los principios que informan la tradición republicana.

Es éste el lugar apropiado para referirse de forma más concreta a un aspecto de la función de nombramiento tratada con ocasión del comentario del artículo 13: el nombramiento de Magistrados. El Consejo Constitucional ha defendido enérgicamente este poder de nombramiento del Presidente.³⁷⁶ Se trata de una concreción del

³⁷⁴ Cfr. CONAC, Gérard, y LUCHAIRE, François. *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit., p. 133.

³⁷⁵ Así lo apunta acertadamente JEANJEAN, Joëlle (Cfr. op. cit., p. 152).

³⁷⁶ De este modo declaró inconstitucionales las disposiciones de una ley orgánica, en su redacción anterior a la reforma de 1993 y 2008, que subordinaban la decisión del Presidente de la República a un *dictamen conforme* del Consejo Superior de la Magistratura (sentencia del Consejo Constitucional de 21 de febrero de 1992,

principio contenido en el artículo 64, según el cual el Presidente es garante de la independencia del Poder Judicial (art. 64.1)³⁷⁷, para lo cual es asistido por el Consejo Superior de la Magistratura (art. 64.2.). Se da aquí por reproducido lo comentado a propósito de este artículo, pero es necesario señalar que el nombramiento de magistrados fue un tema de fricción durante la primera cohabitación. No podía ser de otro modo considerando el reparto de competencias existente entre el Jefe del Estado, el Ministro de Justicia y la Cancillería³⁷⁸, que pasa a resumirse.³⁷⁹

El Presidente de la República tiene atribuida la totalidad de los nombramientos de magistrados que componen el cuerpo judicial. Ahora bien, esta capacidad se encuentra completamente limitada, pues es preciso la previa presentación al Presidente de las candidaturas.³⁸⁰ Por lo tanto, se está ante una función exclusivamente presidencial en la que el Jefe del Estado carece, paradójicamente, de toda iniciativa. Esto hace que la discrecionalidad esté considerablemente limitada, si bien el Presidente dispone de una facultad de hecho (más discutible es que sea también de Derecho), consistente en negar la firma a los decretos de nombramiento, haciendo uso de la consabida *faculté d'empêcher* o *derecho de veto* en el

déc. N 92-305 DC). Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, 2010, op. cit. p. 692.

³⁷⁷ Como se apuntó, este artículo, al igual que el artículo 5, es meramente programático.

³⁷⁸ Nombre dado al Ministerio de Justicia francés.

³⁷⁹ En esta exposición se ha seguido a LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit., p. 273 y ss.

³⁸⁰ En efecto, las candidaturas son presentadas, según el tipo de nombramiento de que se trate, bien por el Consejo Superior de la Magistratura, bien por el Ministro de Justicia previo dictamen consultivo -pero por lo general tenido en cuenta- del Consejo Superior de la Magistratura, bien por simple proposición del Ministro de Justicia (Cfr. *ibíd.*, p. 273).

ámbito de los llamados *actos de gobierno*. Este veto se produjo, con consecuencias favorables para la independencia judicial, durante la primera cohabitación. Ahora bien, ¿puede considerarse constitucional, o mejor dicho, es compatible con una interpretación parlamentaria de la Constitución?

En opinión de la autora, el derecho de veto, como ya se ha apuntado con ocasión de otras funciones, como el ejercicio del derecho de gracia, no puede considerarse conforme con la Constitución, si se acepta una lectura de ésta puramente parlamentaria. Como antes se dijo, el derecho de veto no está previsto en la Constitución. Una vez más el refrendo impone sus condiciones, si bien es cierto que, en el caso que ahora ocupa, reconocer el peso gubernamental en los nombramientos equivaldría a abrir una brecha importante en el principio de separación de poderes. Pero no es menos cierto que en período de mayorías afines esta brecha puede ser aún mayor, ya que el Jefe del Estado, del mismo signo político que la mayoría de la Asamblea, no actúa como contrapoder. Por lo tanto, en opinión de la autora, es lícito el control del Jefe del Estado siempre que no esté informado por razones de conveniencia u oportunidad política, sino justamente por los principios enunciados en el artículo 64, el de la garantía de la independencia judicial, y en el artículo 5 (deber de defensa de la Constitución y funcionamiento regular de los poderes públicos). Esto es perfectamente constitucional. Otra cuestión es cómo se lleva a efecto este control. La posibilidad de negar la firma a los actos en los que interviene de forma obligada el Jefe del Estado, así como la necesidad de recabar el refrendo en dichos actos, es parte de un mecanismo de pesos y contrapesos que se articula

mediante el mutuo control de las instituciones, previo al nacimiento de los actos del Estado y que hace que los mismos aparezcan finalmente como una única decisión (aunque compleja). El mecanismo del refrendo constituye, en un Estado de Derecho, una condición indispensable para garantizar la libertad y el respeto de la Constitución.³⁸¹ Todo ello conduce a la misma conclusión antes apuntada con ocasión del comentario de otras funciones refrendadas: a medida que se examinan éstas facultades, aparece de forma más clara y meridiana que el fin perseguido por la letra de la Constitución es precisamente esa colaboración entre instituciones, es decir, una deliberación o incluso un acto de cada una de ellas consistente en hacer valer los poderes que la Constitución le concede como medio de presión para influir en la decisión de la otra institución implicada y desembocar así en la esa unidad de decisión imprescindible para el buen funcionamiento del Estado.

En cuanto al nombramiento de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura, la revisión constitucional de 1993 redujo a uno solo el nombramiento presidencial de las personalidades cualificadas en cada formación (de sede o fiscalía) especializada del Consejo. Las otras dos eran nombradas por el Presidente del Senado y el Presidente de la Asamblea Nacional. La reforma de 2008 lo amplió a dos cada uno.³⁸²

³⁸¹ Se ha creído oportuno insertar la opinión que, según HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, sostiene la doctrina constitucionalista más autorizada (Cfr. «Artículo 64. Refrendo de los actos reales», en ALZAGA VILLAAMIL (dir), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo V, Madrid, EDERSA, 1997, p. 298.

³⁸² RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, 2010, *op. cit.* p. 692.

La reforma de 2008 ha implicado la cancelación de la Presidencia del Consejo Superior de la Magistratura (art. 65).³⁸³ Antes de la reforma de 2008 uno de los instrumentos de que se dotaba al Presidente para garantizar la independencia del Consejo Superior de la Magistratura era la presidencia de la institución que regula el ejercicio de la función judicial. La reforma de este artículo, operada por la ley n° 93-952 de 27 de julio de 1993, corrigió muchos de los anacronismos de los que adolecía la configuración del Consejo tal y como se había llevado a cabo en 1958.³⁸⁴ No obstante, como indican De Villiers et Renoux, es ésta una institución en permanente mutación.³⁸⁵ La reforma constitucional de 2008 retiró al Jefe del Estado la presidencia del Consejo y reformó profundamente el artículo 65 de la Constitución que regula este organismo. Actualmente, en línea con la exposición de motivos de la citada reforma, el Control del Parlamento de estos nombramientos se encuentra reforzado mediante un mecanismo de audición de las personalidades antes citadas, que es previo a su nombramiento al Consejo Superior de la Magistratura.

³⁸³ Art. 65.1: *El Consejo Superior de la Magistratura está presidido por el Presidente de la República. El Ministro de Justicia será vicepresidente de pleno derecho. Podrá suplir al Presidente de la República.*

³⁸⁴ Así, concebida en torno a dos principios, independencia de la magistratura y unidad de la magistratura, se abandonó el concepto de un Consejo nombrado enteramente por el Presidente de la República (tras la reforma, éste sólo nombra a una de las tres personalidades citadas en el apartado 65.3), al tiempo que se mantuvo su preeminencia en cuanto a la presidencia de la institución, en su formación no disciplinaria (Cfr. VILLIERS y RENOUX, *Code constitutionnel...*, 2000, *op. cit.*, p. 554 y ss). Como indican estos autores, es ésta una institución en permanente mutación. Paralelamente, respondiendo al segundo de los principios, el de la *unidad judicial*, se aumentaron las garantías de la fiscalía, sin renunciar al principio de subordinación jerárquica del ministerio público al Ministro de Justicia).

³⁸⁵ Cfr. *Ibid.*, p. 556.

La presidencia del Consejo Superior de la Magistratura guardaba coherencia con el concepto de función presidencial que albergaban los redactores de la Constitución de 1958, según la cual el Jefe del Estado debía de ejercer la autoridad por encima de los partidos.³⁸⁶ Tanto el acto del nombramiento del cargo de provisión presidencial como la presidencia del Consejo eran actos refrendados. Este requisito, la mención de que el Presidente puede ser suplido por el Ministro de Justicia (unido al hecho de que así sea la mayoría de las veces) y la propia naturaleza de la actividad del Consejo, puramente administrativa y disciplinaria, eran indicios claros de que ésta era una función eminentemente formal.

I. 3. CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores se han ido exponiendo las prerrogativas del Presidente de la República en la Constitución de 1958. Algunas de éstas son exorbitantes para un Jefe de Estado republicano. La primera diarquía, iniciada en 1986, impuso una interpretación estricta de las prerrogativas que la Constitución de 1958 otorgaba a cada una de las instituciones. Puso de manifiesto que la Constitución francesa vigente concibe un régimen auténticamente parlamentario. Sin embargo, sorprendentemente, el Presidente de la República pudo

³⁸⁶ Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, 2000, *op. cit.* p. 531. En realidad, como indican estos autores, en todas las redacciones del proyecto de Constitución la misión de garantizar la independencia del Poder Judicial se confiaba al Ministerio de Justicia. Sólo finalmente se adoptó una enmienda atribuyendo a éste el cargo de Vicepresidente y al Jefe del Estado el de Presidente (Cfr. *Íd.*, *id.*, p. 532).

conservar, no sólo un poder de control, sino un verdadero poder de tutela sobre la acción de Gobierno y del Parlamento mediante el ejercicio, no sólo de una mínima parte de sus poderes propios, sino también de ciertas prerrogativas sometidas al refrendo del Primer Ministro. La deformación teórica que la interpretación parlamentaria de la Constitución sufrió durante las primeras etapas, presidencialistas, de la Constitución, parece haber sido una de las causas de que la institución presidencial no haya sufrido, durante la diarquía, transformaciones tan importantes como eran de prever. En el Capítulo II, dedicado a la regulación y la génesis del Gobierno en la Constitución francesa de 1958, se intentará demostrar que la Constitución de 1958 concibe un verdadero régimen parlamentario, pero dentro de un complejo equilibrio entre las instituciones representadas por las dos cabezas del Estado, dejando a la coyuntura política cuál de ellas predominará en el binomio.

CAPITULO II.- EL GOBIERNO FRANCÉS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

II.1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo la información aportada por García Pelayo, que resalta el carácter profundamente tradicionalista de los franceses (tema éste -dice el autor- del que nunca hablan porque para ellos es algo claro y evidente), la tradición democrática-liberal formada a través del siglo XIX fue potenciada en los años previos a la Segunda Guerra Mundial como respuesta a la emergencia del totalitarismo. Tras pasar a primer plano durante el desarrollo de la contienda, sirvió en Francia de ideología al movimiento de resistencia surgido en respuesta al régimen del mariscal Pétain. Éste es el motivo por el que, tras la liberación, la recién creada IV República de 1946 se sitúa en la línea ideológica de la Constitución de 1875 -la correspondiente a la III República- anterior a la contienda mundial.³⁸⁷

Según el mismo autor, la nueva Constitución de 1946, con la que se inauguró la IV República, se ubicó dentro del *pathos democrático-liberal*, como muestra el hecho de que en su Preámbulo (éste sería luego incorporado al bloque constitucional por la Constitución de 1958) se proclamaran principios liberales «como verdades de fe del Pueblo francés, por

³⁸⁷ Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel. Manuel «El Derecho Constitucional de la República Francesa», en OBRAS COMPLETAS, Vol. I, capítulo 10. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, pp. 597-648.

las cuales ha luchado y sobre los cuales suele basar su existencia política». ³⁸⁸ Sin embargo, junto con estos principios liberales, se incluyeron otros nacidos en la época del «Cuarto Estado», que en Francia lo componían, básicamente, la clase obrera y el catolicismo social (M.R.P). ³⁸⁹ Asimismo, con la incorporación a la Constitución de 1946 de la Declaración de Derechos de 1789 -declaración que el texto completa con otros derechos individuales- la Constitución se adscribe claramente, desde el punto de vista ideológico, al liberalismo. Sin embargo -indica el mismo autor-, orgánicamente primará el principio democrático sobre el liberal, dotando al Poder Legislativo de amplísimos poderes y creando, a la vez, un Ejecutivo sin apenas atribuciones y, además, bicéfalo -compuesto por el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros-. ³⁹⁰ El resultado, como la práctica constitucional se encargaría de demostrar, sería que el desequilibrio de poderes, que favorecía de forma

³⁸⁸ Cfr. Ídem.

³⁸⁹ MRP («Mouvement républicain populaire», Movimiento Republicano Popular, antes llamado Movimiento Republicano de Liberación) fue un partido creado en París en noviembre 1944 que agrupaba diversas corrientes demócratas-cristianas aparecidas antes de la guerra. Fundado por antiguos resistentes, inicialmente se presentó como el *partido de la fidelidad* al General de Gaulle. Fue uno de los principales partidos de la IV República y uno de los pilares del régimen. Participó en los gobiernos de la IV República (Georges Bidault, Robert Schumann, Pierre Pflimlin). Por su combinación de aspiraciones, le apoyaron tanto las clases obrera y media, como la clase conservadora. Georges Bidault -otro antiguo resistente- lo calificó como un partido que llevaba a cabo «una política de izquierda, con votos de la derecha, pero manteniéndose en el centro». Finalmente se orientaría hacia la derecha. De Gaulle lo abandonó en 1947 para crear el RPF. El partido apoyó a De Gaulle en 1958. Subsistió hasta 1967, cuando solicitó a sus afiliados unirse éste, el recientemente creado centro demócrata («Rassemblement du peuple français», Unión del Pueblo francés). Cfr. «Mouvement républicain populaire» en *Encyclopédie Larousse* (<http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/MRP/134250>) y en *Sciences Po* (<http://chsp.sciences-po.fr/fond-archive/mouvement-republicain-populaire-mrp>).

³⁹⁰ Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel, «El Derecho Constitucional de la República Francesa», *op. cit.*, pp. 630 y ss.

preeminente a la Asamblea Nacional -considerada expresión suprema de la democracia- sobre un Ejecutivo débil, crearía, en definitiva, un Estado débil.

La práctica constitucional de 1946-1958, confirmaría -sobre todo a comienzos de la década de 1950- el progresivo deterioro del parlamentarismo, que situó al régimen de la IV República al límite de un régimen asambleario, o convencional -como le denomina García Pelayo-.

Prosigue el autor diciendo que la Constitución de 1946, precisamente para paliar las crisis endémicas de la III República, había constitucionalizado ciertos mecanismos racionalizadores, pero éstos resultaron totalmente ineficaces. Consistían, fundamentalmente, en que sólo la Asamblea Nacional podía censurar al Gobierno y en que se dificultaba, tanto el planteamiento y la resolución de la cuestión de confianza, como la moción de censura: el Gobierno sólo estaba obligado a dimitir si prosperaba la última, no si fracasaba la primera. Sin embargo, en la práctica y pese a que la cuestión de confianza no forzaba la dimisión del Gobierno, la negativa de la Asamblea a avalar un programa de gobierno hacía inviable la tarea de gobernar, lo que abocaba irremediabilmente a la dimisión del Presidente del Consejo. Ahora bien -como señalan los profesores Fernández-Miranda-, esa deriva hacia el régimen de Asamblea había sido precisamente la que durante la III República -con un parlamentarismo como forma de gobierno, ineficaz al máximo y con

Ejecutivos débiles e inestables- había facilitado la crisis del liberalismo y la corrosión del sistema.³⁹¹

En cuanto al Presidente del Consejo, que, juntamente con el Presidente de la República, componía el Ejecutivo de la IV República, era designado por el Presidente de la República, pero éste sólo podía nombrarlo una vez el candidato obtuviera la confianza de la Asamblea. El sistema de la doble confianza no funcionaba en la práctica, porque el Presidente del Consejo de Ministros así como su Gobierno dependían únicamente de la Asamblea. El Jefe del Estado carecía en la práctica de poder de decisión, tanto para el citado nombramiento, como para disolver la Asamblea. No obstante, la conservación del instituto de la irresponsabilidad era coherente con su total ausencia de poder fáctico, como correspondía a un Presidente según la tradición republicana francesa: el Presidente era, solamente, la más alta magistratura del Estado.

En cuanto a la capacidad de decisión del Presidente del Consejo de Ministros, órgano gubernamental de la IV República, la Ley de revisión de 1954 acabó con su configuración inicial de 1946, que lo concebía como un *primus inter pares* -con verdadero poder de decisión dentro de su Gobierno- para relegarlo a la situación precedente: «su autoridad ya no reposaba sobre su situación jurídica; sólo en su prestigio personal.»³⁹²

El régimen de 1946 conoció, sólo en el último año de su existencia, un proyecto de revisión

³⁹¹ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento, op. cit.*, 2008, p. 210.

³⁹² Cfr. BURDEAU, Georges, HAMON, Francis y TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, 22^{ème} Édit., Paris Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991, p. 431.

constitucional digno de ese nombre³⁹³, depositado por Félix Gaillard, entonces Presidente del Consejo, el 16 de enero de 1958.³⁹⁴

El proyecto de revisión de Gaillard introducía la cuestión de confianza como forma de aprobar un texto - norma de donde deriva directamente el artículo 49.3 de la Constitución actual-, así como una moción de censura constructiva, consistente en la formulación de un programa de gobierno y en la indicación del nombre de aquél de sus signatarios que se sugería como futuro Presidente del Consejo. Esta norma fue importada directamente del artículo 67 de la Ley Fundamental alemana. Asimismo, para la moción de censura, el proyecto de reforma de Gaillard consideraba sólo los votos expresados. Es en este proyecto donde hay que situar la génesis parcial de lo que es el artículo 49.2 de la Constitución francesa de 1958.³⁹⁵

³⁹³ Una revisión llevada a término con anterioridad, en 1954, demostró estar exenta por completo de voluntad política: se limitó, con el pretexto de facilitar la formación de gobiernos, a sustituir el voto de investidura por mayoría absoluta por un voto de confianza que prosperaba con la mayoría simple. Cfr. LAUVAUX, Philippe. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'État confronté aux expériences étrangères, op. cit., p. 31 y ss.*

³⁹⁴ El 15 de enero, un día antes, las palabras de Gaillard, pronunciadas en el transcurso de un banquete celebrado en Cofolens en Charente, reflejan realmente una voluntad de cambio. Tras citar el número de Gobiernos que se habían sucedido tras la contienda mundial en distintos países occidentales -ciertamente pocos-, dice: «Frente a esta estabilidad ¿qué espectáculo ofrece Francia? Se han sucedido veinticinco gobiernos. Un gobierno no debe ser revocado más que si otra mayoría se ha puesto de acuerdo sobre otro programa y sobre otro hombre para asegurar su aplicación» (*«En face a cette stabilité, quel spectacle offre la France?: 25 gouvernements se sont succédés. Un gouvernement en place ne doit pouvoir être renversé que si une autre majorité s'est mise d'accord sur un autre programme et sur un autre homme pour en assurer l'application.»*). Cfr.: «Réforme constitutionnelle: le discours du Président du Conseil Félix Gaillard», 15 de enero de 1958, en *L'Institut national de l'audiovisuel*.

URL : (<http://www.ina.fr/video/AFE85007707>)

³⁹⁵ El proyecto de reforma de Gaillard lo votó la Asamblea el 21 de marzo de 1958. El Gobierno que sucedió al suyo, el de Pierre Pflimlin (13-28 mayo de 1958) anunció su intención de seguir con

En conjunto, la Constitución de 1946 fracasó estrepitosamente, como ilustra el hecho de que, en el período de doce años durante el que estuvo vigente, se sucedieran, como se ha apuntado en nota, más de una veintena de gobiernos.³⁹⁶

Uno de los principales puntos débiles del sistema establecido por la Constitución de 1946 -como luego señalaría Debré con ocasión de la redacción de la Constitución de 1958- consistía en seguir optando por el sistema electoral proporcional, lo que micro-fragmentaba el mapa político de la Asamblea, al dar entrada a partidos marginales, en lugar de premiar a los más votados. Aunque la Ley de 5 de octubre de 1946 -que establecía el recuento de escaños según el sistema de representación proporcional, a una sola vuelta- fue remplazada por la de 9 de mayo de 1951, que dejaba sitio al escrutinio mayoritario, ésta yuxtaponía,

las reformas, pero éstas quedaron en mero proyecto por el nombramiento de De Gaulle al frente del Consejo (Cfr. LAUVAUX, Philippe. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 32).

³⁹⁶ Guy Mollet, redactor de la Constitución, define así el problema: «Reconozcámoslo francamente: La IV República no proporcionaba a nuestros gobiernos medios de acción lo bastante fuertes. Estaba minada en su interior por sus propias contradicciones. La mutua neutralización de los partidos provocaba una especie de parálisis interna; los gobiernos de Asamblea, nada más nacer, rápidamente se desgastaban y caían bajo los golpes orquestados por la derecha reaccionaria y los comunistas. Acto seguido, el Gobierno siguiente se constituía con los mismos grupos, a menudo con los mismos hombres, siempre las mismas contradicciones» (« *Reconnaissons-le franchement: la IV République ne donnait pas à nos gouvernements des moyens d'action assez forte. Elle était minée de l'intérieur par ses propres contradictions. La neutralisation mutuelle des partis provoquait une sorte de paralysie interne ; les gouvernements s'assemblés, à peine nées, s'acheminaient rapidement vers leur usure, et leur chute sous les coups conjugués de la droite réactionnaire et des communistes.* »). Cfr. MOLLET, Guy, 13 mai 1958-13 mai 1962, Paris, Plon, 1962, p. 2.

haciendo una distinción entre departamentos, los dos sistemas, el proporcional y el mayoritario.³⁹⁷

A la impotencia institucional de la IV República se sumó una serie de acontecimientos importantes, de los que el más preocupante era la cuestión argelina. De Gaulle fue llamado a formar Gobierno tras el fracaso del Ejecutivo de Pierre Pflimlin, el 28 de mayo de 1958, tan sólo quince días después de su nombramiento. El presidente René Coty³⁹⁸ se vio obligado, a su pesar, a nombrarlo Presidente del Consejo de Ministros, dado era el único que contaba con la confianza de los sublevados en Argel, contrarios a la independencia de Argelia, así como con un fuerte apoyo de la sociedad y el Ejército. Aprovechando las circunstancias políticas por las que pasaba la Comunidad Francesa, De Gaulle y su entorno habían hecho todo lo posible para que el General se presentara como la única alternativa viable, dando a entender que su no elección implicará la guerra

³⁹⁷ Cfr., sobre este particular BURDEAU, Georges, HAMON, Francis y TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, 22ª edición, Paris Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991, p. 421 y ss. Basándose en Soulier (1951), los citados autores explican así los motivos de esta distinta consideración por departamentos: en las seis circunscripciones del Departamento del Sena (Département de la Seine- y las dos circunscripciones de Seine-et-Oise) las elecciones siguieron celebrándose por el sistema de representación proporcional, con posibilidad de combinar listas y voto preferencial. Esto fue debido a que se preveía que la aplicación del sistema mayoritario no surtiría el efecto deseado de primar a la coalición gubernamental en esos departamentos, porque había una gran cantidad de votantes de partidos extremos (PC Y RPF). El sistema mayoritario se aplicó, no obstante, en el resto de Francia, donde sí se esperaba que surtiera el efecto deseado (los dos departamentos citados fueron suprimidos en enero de 1968 por la reorganización administrativa de la región parisina).

La vinculación de listas (*apparentement*), derivada de la misma Ley de 1946, con la que se intentó remediar la excesiva fragmentación del mapa político sólo serviría para que aumentaran las conspiraciones partisanas dentro de las coaliciones (la Ley consistía en la posibilidad de que los candidatos de varias listas declarasen que aceptaban ser considerados como integrantes de una única lista a efectos de la atribución de escaños).

³⁹⁸ René Coty fue Presidente de la República entre 1954 y 1959, año en el que comenzó la presidencia de De Gaulle, que inició la V República.

civil. En la Asamblea Nacional se criticó la actuación de De Gaulle, calificándola de «chantaje a Francia y a la Asamblea». Entre los críticos se encontraban, por ejemplo, Mitterrand, socialista, y Pierre Mendès, de centro izquierda. De Gaulle, sin embargo, puso sus propias condiciones para aceptar el cargo de Presidente del Consejo de Ministros. Éstas eran, básicamente, abolir la IV República y liderar un cambio constitucional, para lo que debería disponer de un plazo de seis meses. El 1 de junio de 1958 la Asamblea Nacional votó la investidura de De Gaulle y al día siguiente, el 2 de junio, los Diputados le concedieron plenos poderes para emprender la reforma de la Constitución. Ésta entró en vigor, tras su aprobación por referéndum el 28 de septiembre y con una más que cualificada mayoría (un 79,2%), el 4 de octubre de 1958, después del traspaso de poderes de René Coty, último Presidente de la IV República (16 de enero 1954 - 8 de enero 1959), a De Gaulle, que se convirtió así en el primer Presidente de la V República.

II.2. LA CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN DEL GOBIERNO Y DEL PRIMER MINISTRO EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1958

Por razones de claridad, se ha creído conveniente iniciar el contenido de este capítulo confrontando tres realidades: en primer lugar, el texto constitucional aisladamente considerado, en segundo lugar, el llamado *espíritu de la Constitución* -entendiendo por tal la idea originaria del Constituyente- y, finalmente, la *praxis*, es decir, las distintas aplicaciones que se han

hecho del texto constitucional, que, dentro de su normatividad, ha dado cabida a los distintos funcionamientos, dos de ellos opuestos. Como se hizo en el Capítulo I, como apoyo argumental y con finalidad ilustrativa, se han utilizado algunas de las citas encontradas de los principales protagonistas políticos de la época -no sólo de Michel Debré, principal artífice de la Constitución, sino también de otros de sus redactores, como el socialista Guy Mollet o el mismo De Gaulle-. De los escritos de Debré y de la configuración que el texto constitucional realiza de las funciones del Primer Ministro, se llegará a una de las conclusiones de esta tesis, en la que la autora intentará, modestamente, realizar su propia aportación a la determinación de qué debe entenderse, en el caso de la Constitución de 1958, por «espíritu constitucional», para acto seguido concluir que solamente durante los escasísimos períodos de dualismo o neodualismo³⁹⁹ la práctica constitucional ha respetado el verdadero significado del texto, el cual, en opinión de la autora, no es sino el de la necesidad de colaboración entre las instituciones del Estado y, muy especialmente, entre las dos cabezas que conforman la cúpula de Estado. Sólo bajo la óptica de la colaboración -dentro de una mínima separación de poderes y del respeto de la democracia- es posible encajar las piezas del ambivalente engranaje constitucional de la V República.

Desgraciadamente, De Gaulle y sus sucesores extendieron en numerosos dominios las simples indicaciones de la Constitución: la elección de los

³⁹⁹ Desde 1959, año de entrada en vigor de la Constitución, hasta 1965, en el que se aplicó por primera vez la reforma de 1962 (se conoce por *neodualismo* al *dualismo* posterior a dicha reforma).

titulares de las carteras más importantes, la celebración de Consejos de Ministros cada vez más reducidos y siempre bajo la supervisión del Jefe del Estado, la decisión *motu proprio* de recurrir a la democracia directa o la firma de decretos más allá de lo acordado en el Consejo de Ministros (atribuciones de las administraciones centrales, estatutos de la alta función pública, el estatuto de los embajadores, de los prefectos...) son sólo algunos ejemplos.⁴⁰⁰ Esta utilización *extensiva* de la Constitución por parte de los Jefes de Estado de la V República convertiría el régimen parlamentario dualista ideado por Debré en un régimen presidencial monista. Hubo que esperar a la primera diarquía, en 1986, para volver a asistir a un funcionamiento auténticamente parlamentario de la Constitución. No obstante, la ausencia de dualismo, la experiencia del desplazamiento, prácticamente total, hacia el Primer Ministro de las funciones hasta entonces acaparadas por el Jefe del Estado impide -al igual que durante el monismo presidencial-, que el funcionamiento constitucional, pese a ser, como en el caso precedente, acorde con la Constitución, se ajuste al verdadero espíritu constitucional, por faltar el requisito de la colaboración.

La autora no puede evitar reconocer evidentes dosis de idealismo en la colaboración perseguida por Debré. La historia de la práctica de la V República ha

⁴⁰⁰ Solo la Justicia quedará fuera de la influencia directa del Jefe del Estado y, también aquí el Presidente conserva la titularidad del derecho de gracia, la presidencia del Consejo superior de la Magistratura y es garante de la independencia de la autoridad judicial, aspectos estos que entran dentro del funcionamiento regular de los poderes públicos y de la necesidad de salvaguardar la continuidad del Estado. Cfr. MAUS, Didier. «La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan», en *Revue française de science politique*, vol. 34, número 4-5 Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, agosto-octubre 1984, Vol. 34, n° 4-5, p. 881.

demostrado la absoluta vigencia de la máxima de Montesquieu sobre el equilibrio entre los poderes del Estado. Al poder no se renuncia voluntariamente: es necesario que el poder detenga al poder. En la V República los únicos períodos en los que se puede reconocer un dualismo en el Ejecutivo han venido impuestos por las circunstancias políticas. Dada la tendencia del poder a acumular más poder, sólo durante la cohabitación, cuando la nueva mayoría de la que emerge el Primer Ministro es capaz de cortocircuitar la actividad gubernamental del Jefe del Estado, el Gobierno actúa con verdadera independencia y los artículos 20 y 21 de la Constitución, destinados a esta institución, recobran la virtualidad que la práctica presidencial les negó. Este es el motivo de que se haya dedicado la segunda parte de este Capítulo a analizar las funciones gubernamentales desde la experiencia de la cohabitación.

II.2.1. EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Una de las características más originales del texto constitucional de 1958 es su mínimo valor normativo. Gracias a ello ha sido posible que, en lo que lleva de vigencia, haya dado cobertura jurídica a dos sistemas completamente opuestos, el presidencial y el parlamentario, ambos monistas, siendo que su configuración, neutralmente considerada, se corresponde, como se acaba de apuntar, con un sistema parlamentario dualista y que en muy escasas ocasiones ha funcionado como tal.

Formalmente, la Constitución dedica al Gobierno el Título III, antes del dedicado al Parlamento y después del dedicado a la Presidencia de la República, dejando así constancia formal de la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo. El Título III sólo contiene cuatro artículos (artículos 20 a 23). Los dos primeros definen las funciones del Gobierno y del Primer Ministro. El tercero, el 22, establece el refrendo de los actos del Primer Ministro por parte de otros miembros del Gobierno y el cuarto, el artículo 23, es una norma de contenido mixto que consagra de forma indirecta la separación, en el régimen de la V República, del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Por razones de claridad expositiva y dado que se trata de una norma a caballo entre ambos poderes, se ha creído conveniente realizar el comentario de este artículo en el Capítulo III de esta tesis, dedicado al Parlamento.⁴⁰¹ Hecha esta aclaración, se pasa a comentar el contenido de los primeros tres artículos del Título III, que lleva por título *El Gobierno (Titre III, Le Gouvernement)*.

Artículo 20

El Gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación. Dispondrá de la Administración y de la Fuerza Armada.

Será responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos previstos en los artículos 49 y 50.

Artículo 21

El Primer Ministro dirigirá la acción del Gobierno. Será responsable de la Defensa Nacional. Garantizará la ejecución de las Leyes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares.

Podrá delegar algunos de sus poderes en los Ministros.

Suplirá, en caso necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los Consejos y de los Comités a que se refiere el artículo 15.

⁴⁰¹ Dada la importancia, algo más que simbólica, de este artículo 23 y que la Constitución concibe formalmente un sistema parlamentario, este artículo se comenta en el Capítulo III.

Podrá, a título excepcional, suplir al Presidente de la República en la presidencia de un Consejo de Ministros en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado.

Artículo 22

Las decisiones del Primer Ministro son refrendadas, en su caso, por los ministros encargados de su ejecución.

Los artículos apuntados no agotan el contenido normativo de la institución que ahora se analiza. Antes al contrario: buena parte del mismo se amplía o concreta a lo largo del articulado, en especial en el Título V de la Constitución, dedicado a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.

II.2.1.1. El Gobierno como entidad colegiada

Como se ha apuntado, la Constitución de 1958 concibe una cúpula del Estado bicéfala, que integran el Presidente de la República y el Gobierno. A ambas la Constitución les otorga importantes facultades y con idéntica legitimidad democrática, motivo por el cual la cumbre del Estado no sólo es bicéfala sino que constituye una diarquía, término acuñado, en este sentido, por Philippe Ardant.

El Presidente de la República no es Gobierno, como formalmente prueba el hecho de que ambas instituciones se regulen en capítulos diferentes de la Constitución. Pero el hecho de que él y el Gobierno dispongan de facultades, unas concurrentes, otras complementarias entre sí, implica una conexión necesaria, que en el texto de 1958 tiene reflejo formal en la presidencia que el Jefe del Estado realiza del Consejo de Ministros. Por lo tanto, en la Constitución de 1958

sólo el Gobierno, considerado en bloque, es el destinatario del artículo 20, el primero de los que componen el Título III. Toma sus decisiones de *forma colegiada* en el seno del Consejo de Ministros, que - como se ha indicado- preside el Jefe del Estado. Esta presidencia pasa, de ser efectiva durante las épocas de mayoría clásica, a ser meramente formal en período de diarquía. Para la ejecución de sus decisiones, el Gobierno dispone de la Administración y, llegado el caso, de la Fuerza Armada. Según Ardant, estas dos referencias del artículo 20 implican que el Gobierno se apoya en estas dos instituciones.⁴⁰²

Al Gobierno, como entidad colegiada, la Constitución encarga la deliberación, previo el dictamen del Consejo de Estado, de los proyectos de ley que, una vez debatidos, se presentarán a una u otra Asamblea, en su nombre (artículo 39).⁴⁰³ Así el Gobierno define, bajo la dirección del Primer Ministro (el artículo 39.1 atribuye expresamente a éste, y a los miembros del Parlamento, la iniciativa legislativa), las grandes orientaciones políticas de la Nación. En

⁴⁰² Así, mientras la Administración informa y aconseja desde abajo al Consejo de Ministros, pone en marcha sus decisiones y es su instrumento necesario, la Fuerza Armada asegura, con su mera existencia, la efectividad de las decisiones políticas y garantiza, en caso necesario, la aplicación de la normatividad. Con dicho fin, el Consejo de Ministros puede proclamar el estado de sitio o de emergencia. En el primer caso existe una transferencia a la autoridad militar de los poderes ejercidos ordinariamente por las autoridades civiles. En el segundo caso, se refuerzan notablemente las actividades represivas de la Administración, principalmente en lo tocante a las libertades públicas. Cfr. ARDANT, Philippe, *Les institutions de la V^e République* (2013), *op. cit.*, p. 85. Cfr. la Ley sobre el estado de urgencia (*Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*) Esta Ley ha sido revisada seis veces durante la V República. La redacción actual es la de la versión consolidada de 22 de noviembre de 2015.

⁴⁰³ El artículo 39.2 de la redacción original reservaba a la Asamblea la recepción de los proyectos de la ley de presupuestos. Este campo se amplió con la reforma de 2008.

esto la Constitución de 1958 se aleja radicalmente de su antecesora, en la que, como se ha apuntado, el Gobierno no tenía autonomía alguna para definir la política del país y se limitaba a ejecutarla.

Además de la deliberación de los proyectos de ley, al Gobierno reunido en Consejo de Ministros compete también, en el ejercicio de su *potestad reglamentaria*, la aprobación de *textos cuya materia no entre dentro del dominio legislativo* (artículo 37): son los proyectos de decretos, las ordenanzas (artículo 38), que el Gobierno adopta en virtud de una Ley de delegación (*loi d'habilitation*). También le corresponde plantear al Jefe del Estado la *propuesta previa para la convocatoria de referéndum*, con sujeción a los supuestos y al resto de condiciones establecidos en el artículo 11. También se adopta en Consejo de Ministros un número importante de nombramientos de empleos civiles y militares, no atribuidos al Presidente de la República. Una de las concesiones más importantes que la Constitución hace al Consejo de Ministros y en la que se separa de sus antecesoras es la facultad de autorizar al Primer Ministro a comprometer ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno con ocasión de la aprobación de un texto legislativo, norma ésta que instrumenta, junto con otras, el parlamentarismo racionalizado dentro del régimen de la V República, si bien la génesis de la racionalización en Francia hay que buscarla, en el sentido apuntado, en la IV República. Esta capacidad de comprometer la responsabilidad de un texto es el arma más poderosa del Gobierno en materia legislativa. Fue concebida para asegurar la estabilidad gubernamental y erradicar la lacra de la impotencia gubernamental que acabó con las dos repúblicas anteriores.

Por lo tanto, se insiste: debe entenderse por actividad reglamentaria del Gobierno la creación de cualquier texto normativo de Derecho común que no entre dentro del dominio de la ley, cuya aprobación está reservada al Parlamento, o al Pueblo cuando se manifiesta por la vía del referéndum en las materias indicadas en el artículo 11. El reconocimiento del Reglamento como vía para crear Derecho que realiza el texto constitucional de 1958 rompe radicalmente con la tradición jurídica francesa anterior, en la que el dominio de la ley era absoluto.

El artículo 37, ubicado en el Título V, es la norma constitucional que reconoce la capacidad reglamentaria del Gobierno.

Artículo 37

« Tendrán carácter reglamentario todas las materias distintas de las pertenecientes al ámbito de la ley.

Los textos con forma de ley referentes a dichas materias podrán ser modificados por decreto acordado previo dictamen del Consejo de Estado. Los textos de este carácter que se aprobaran después de la entrada en vigor de la presente Constitución, sólo podrán ser modificados por decreto si el Consejo Constitucional hubiera declarado que tienen carácter reglamentario en virtud del apartado anterior».⁴⁰⁴

Dentro de la actividad reglamentaria gubernamental, merecen especial consideración las ordenanzas, porque invaden el dominio Legislativo. Sobre este particular dice el artículo 38:

⁴⁰⁴ Article 37:

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

Artículo 38

El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la Ley.

Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de Ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. *Sólo podrán ratificarse de manera expresa.*⁴⁰⁵

Al expirar el plazo mencionado en el párrafo primero del presente artículo, las Ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en las materias que pertenecen al ámbito de la ley.⁴⁰⁶

Por lo tanto, es posible utilizar las Ordenanzas como vía para legislar. Para ello es preciso que el Parlamento apruebe una ley de *habilitación* previa.⁴⁰⁷ Sin embargo, las ordenanzas no son actos legislativos, sino administrativos. El texto aprobado por ellas permanece dentro del dominio reglamentario hasta que adquiere calidad legislativa mediante su ratificación parlamentaria; en caso contrario, la ordenanza deviene

⁴⁰⁵ La frase resaltada en cursiva fue añadida por la revisión constitucional de 23 de julio de 2008.

⁴⁰⁶ Traducción: Congreso de los Diputados.

(Article 38:

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »).

⁴⁰⁷ El Consejo Constitucional ejerce un fuerte control sobre las leyes de habilitación, para asegurar que, por ejemplo, por excesiva generalidad, no se desprovea al Parlamento de su función natural.

caduca.⁴⁰⁸ No se hará un comentario extenso de la ordenanza en este lugar, porque será objeto de un comentario específico en el Capítulo III.

No obstante, las ordenanzas no son primicia en el texto de 1958: ya existían en la III y IV Repúblicas bajo la denominación de decretos-leyes. Asimismo, la potestad reglamentaria no es exclusiva del Gobierno, sino que la ejercen ambas cabezas del Estado; no parecen tener otro carácter las decisiones que el texto constitucional reserva al Jefe del Estado, un elenco importante de las cuales no precisan el refrendo ministerial (artículos 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61). El texto constitucional encomienda al Jefe del Estado la firma de las ordenanzas y de los decretos deliberados en Consejo de Ministros (artículo 13.1), por lo que comparte con el Gobierno el citado poder reglamentario.⁴⁰⁹ Los ministros también tienen poder reglamentario -ciertamente limitado- en el ámbito competencial de sus respectivas carteras ministeriales. También refrendan, en caso necesario, al Presidente de la República, así como al Primer Ministro, según establece el artículo 22 de la Constitución.

II.2.1.2. El Primer Ministro como líder indiscutible del Ejecutivo.

El Primer Ministro es, por su parte, el destinatario de las funciones que especifica el

⁴⁰⁸ Cfr. ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République* (2013), *op. cit.*, p. 85 y ss.

⁴⁰⁹ En el Capítulo I se comentó el veto, inconstitucional, que el presidente Mitterrand impuso a las ordenanzas durante la primera cohabitación.

artículo 21 de la Constitución, así como de otras contenidas en el articulado constitucional fuera del Capítulo III. Ya se ha indicado la atribución de la iniciativa legislativa, compartida con el Parlamento, que le hace el artículo 39.1:

« La iniciativa legislativa pertenece conjuntamente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento ».

La configuración, auténticamente parlamentaria, que el texto constitucional hace de su función, como líder indiscutible del Gobierno, es la de ser *clave de las instituciones*⁴¹⁰, es decir, el enlace necesario entre el Presidente de la República y el Parlamento. A él corresponde, al frente del Gobierno, liderar la política del país.

Un problema constante de interpretación que ha afectado a la práctica de la Constitución es, como se ha apuntado, su atribución concurrente de competencias al Presidente de la República y al Primer Ministro. En efecto, dentro de la lista de funciones que el artículo 21 atribuye al Primer Ministro, éste dispone de una capacidad de nombramiento de cargos civiles y militares, tiene responsabilidad en la defensa nacional -responsabilidad que, lógicamente, implica potestad-, así como una competencia decisiva en materia de relaciones exteriores, derivada de la capacidad de dirigir la acción del Gobierno que, a su vez, *determina y dirige la política de la nación*.

Sin embargo, el Primer Ministro es el único titular del Gobierno y de la Administración. En esta

⁴¹⁰ La calificación de «clave» o «clavija» de las instituciones, acuñada por Michel Debré, redactor de la Constitución, no se contradice con la que la doctrina hace del Presidente, según se vio en el Capítulo I. El Presidente de la República, como se vio en el Capítulo I, es considerado como *clé de voute* (*cláve de bóveda*).

calidad, dispone de iniciativa en materia de revisión constitucional (artículo 89) y para convocar al Parlamento en sesión extraordinaria (artículo 29). En estos casos, cuando la aprobación definitiva deba darla el Presidente de la República (se trata de los casos en los que el Parlamento no se reúne de pleno derecho) éste no puede actuar por su cuenta sin la iniciativa previa del Primer Ministro.

Asimismo el Primer Ministro dispone de iniciativa para convocar al Consejo Constitucional sobre la conformidad de una ley (artículo 61.2) o de un tratado (artículo 54) con la Constitución.⁴¹¹ También dispone del derecho de aconsejar al Presidente antes de la puesta en marcha de las medidas excepcionales a las que autoriza el artículo 16 o de la disolución de la Asamblea Nacional (artículo 12).

Finalmente, el Primer Ministro nombra a aquellos cargos cuyo nombramiento no esté reservado al Presidente, por la iniciativa que le corresponde en los Decretos-Leyes.

El problema interpretativo que genera la aparente coincidencia entre ciertas funciones del Primer Ministro y del Presidente sólo es posible resolverlo, sin caer en la contradicción, partiendo de las premisas del parlamentarismo. Una interpretación presidencialista conduce, como la práctica constitucional francesa ha demostrado, a atribuir al Jefe del Estado un poder fáctico sobre todo el edificio constitucional, lo que casa mal con el hecho de que el texto constitucional contenga todos los ingredientes de un sistema parlamentario, como se demostrará en el

⁴¹¹ Esta capacidad también la tienen, como se ha comentado en el Capítulo I, el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional, sesenta diputados o sesenta senadores.

Capítulo III. De momento, baste con afirmar que el principal de ellos es la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. Negar la potestad del Primer Ministro al frente del Gobierno para determinar y dirigir la política de la nación y atribuírsela al Presidente de la República equivaldría a afirmar que el Primer Ministro es responsable -como dijo Guy Mollet ante la Asamblea Nacional en 1962, con ocasión de la censura a Pompidou-, «de una política que no es la suya». Esta responsabilidad se materializa en que, según dispone el artículo 8.1, el Primer Ministro censurado debe presentar su dimisión al Jefe de Estado, que debe aceptarla, pues, como hasta el mismo De Gaulle reconocía, el tiempo presente en francés indica obligación.

II.2.2. EL ESPÍRITU CONSTITUCIONAL DEL TEXTO DE 1958

Expuesto de forma somera el esquema normativo del texto constitucional tocante al Gobierno, hay que reconocer, con Ardant, que «el sistema es coherente pero sus fronteras son imprecisas».⁴¹² Por este motivo, se impone, también en este caso, retroceder a la escritura de la Constitución, realizando un ejercicio hermenéutico, lo que lleva directamente a interrogarse cuál es el espíritu de la Constitución de 1958, concepto extremadamente escurridizo y problemático, a cuya fijación la doctoranda desea, con toda humildad, hacer su pequeña contribución. Sirvan para comenzar estas palabras, enormemente ilustrativas, de De Gaulle:

⁴¹² Cfr. ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République* (2013), *op. cit.*, p. 84.

«Una Constitución, es un espíritu, las instituciones, una práctica. El espíritu se conoce: restaurar el Estado y, si es posible, «rehacer el régimen parlamentario de la República.»⁴¹³

Se ha decidido tratar el asunto del «espíritu constitucional» en este Capítulo II, dedicado al Gobierno, porque es mediante la relación que la Constitución configura entre el Ejecutivo y Legislativo como mejor se puede entender un régimen político. La Constitución de 1958 atribuye al Primer Ministro la capacidad de gobernar y entenderse con el Parlamento. En efecto, es el Primer Ministro quien está en medio de este *attelage* que forman él, el Presidente de la República y el Parlamento. Él es, como apuntara Debré la *clavija* de todo el engranaje constitucional en la mentalidad de los redactores de la Constitución.

Pues bien, el tan traído y tan llevado *espíritu constitucional* ha demostrado ser un concepto peligroso, sobre todo por su reiterada invocación -gran parte de ella errónea- y por su aparente polisemia: ha sido utilizado, tanto por los partidarios de la lectura parlamentaria, como por los de la lectura presidencial de la Constitución. No se ha hallado en la doctrina, fuera de la máxima de De Gaulle apuntada, una definición lo suficientemente completa de qué debe entenderse por espíritu constitucional en el caso de la Constitución francesa de 1958. Pero primero hay que definir qué debe entenderse genéricamente por *espíritu constitucional*. En castellano la expresión no ofrece mayor problema de interpretación, dado que la RAE recoge concretamente la expresión *el espíritu de una Ley*, en la acepción décima primera del vocablo

⁴¹³ «Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, un pratique». Cfr. MAUS, Didier «La Constitution jugée par sa pratique...», *op. cit.*, p. 875.

espíritu: «principio generador, carácter íntimo, esencia o sustancia de una cosa».⁴¹⁴ *Le Dictionnaire de l'Académie française* arroja resultados, si no equivalentes, sí bastante semejantes. La acepción quinta dada al término lo define como «manera de pensar, de juzgar» y, dentro de esta acepción general, el diccionario indica expresamente: «sentido profundo de un texto, inspiración esencial que caracteriza una obra, una doctrina». Como ejemplos de utilización, el citado diccionario ofrece: «L'esprit d'un règlement». «L'esprit d'une constitution» y, antes que estos ejemplos, uno estupendo donde apoyar la distinción que se ha decidido hacer en este Capítulo: «La lettre et l'esprit» («La letra y el espíritu») ⁴¹⁵, lo que corrobora que espíritu y texto son dos conceptos claramente diferenciados.

¿Es el *espíritu constitucional* la intención del Constituyente? Ante todo, hay que precisar qué debe entenderse por Constituyente en el caso de la V República francesa. Como se comentará en el Capítulo III, la redacción de la Constitución de 1958 ha sido tachada de poco democrática, dado que su borrador fue elaborado por un restringido grupo de expertos y no por una Asamblea Constituyente. Evidentemente no puede identificarse a ese primer grupo de redactores expertos con el Constituyente, pese a que De Gaulle recibiera, a dicho efecto, una delegación de la Asamblea de la IV República. Sin embargo, la redacción inicial del texto, a cargo de este reducido grupo, alcanzó un elevado grado de consenso en la cadena de aprobaciones que

⁴¹⁴ *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, Madrid, RAE, 1992.

⁴¹⁵ *Dictionnaire de l'Académie Française*, 9ème édit., Paris, Imprimerie Nationale/Fayard, 2005.

siguieron ⁴¹⁶ , como prueba el hecho de que dicha redacción pasara a constituir el texto definitivo, es decir, el texto constitucional, sin muchas alteraciones, una vez ultimado por el comité de redacción.⁴¹⁷

La necesidad de que el Constituyente cuente con la debida legitimidad democrática impone que, en el caso concreto de la Constitución francesa de 1958, deba considerarse como tal al Pueblo francés, que adoptó el texto en referéndum, completando así la legitimidad necesaria de la que inicialmente carecía y elevándolo definitivamente a rango constitucional.⁴¹⁸ Sin embargo, dado que la voluntad popular suele adolecer, en general, de falta de información, el *espíritu constitucional* no puede identificarse con la voluntad del Pueblo francés. Aquí radica, en opinión de la autora, la diferencia entre espíritu y texto constitucional, referidos a la Constitución de 1958, porque lo que se adoptó mediante referéndum fue el texto, como norma aisladamente considerada y con un mínimo carácter normativo, y éste es el motivo por el que todas los funcionamientos que hasta la fecha ha habido de la Constitución deban considerarse formalmente constitucionales.

Si el texto es la norma neutralmente considerada ¿qué es entonces el *espíritu constitucional*? Volviendo al Diccionario de la Academia Francesa, «sentido profundo de un texto», «inspiración esencial que

⁴¹⁶ La cadena de aprobaciones la formaron las siguientes instancias: Comité interministerial, Consejo de Gabinete, Comité Consultivo Constitucional y el Consejo de Estado.

⁴¹⁷ Cfr. «Article 5», en MAUS, Didier, FAVOREU, Louis, PARODI, Jean-Luc (dir.) et al. *L'écriture de la Constitution*, op. cit.

⁴¹⁸ A este proceso de elaboración de la Constitución se volverá a hacer referencia en el Capítulo III, dedicado al Parlamento.

caracteriza una obra» y «doctrina» son sentidos del término que pueden aplicarse perfectamente al caso, pero ¿cuáles son estos en el caso de la Constitución de 1958?

Centrándose en la segunda de las acepciones del Diccionario de la citada Academia -«inspiración esencial que caracteriza una obra»-, en el caso de la Constitución francesa, sin duda puede resultar de utilidad acudir, una vez más, a la historia previa al texto constitucional de 1958: tras la liberación de Francia, la Constitución de 1946 quiso abrazar de nuevo la democracia como reacción contra cualquier forma de totalitarismo. Esto incluía el rechazo de cualquier magistratura personal que pudiera propiciarlo. El resultado fue el regreso a una República excesivamente parlamentarizada, en la que los poderes estaban confundidos: la Asamblea, onnipotente, ejercía en la práctica, pero de forma totalmente inoperante, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo. La Constitución de 1946 se situó así en la línea de su antecesora, la Constitución de 1875, abolida durante la ocupación nazi, pese a que siguió vigente en la zona no ocupada y dando amparo normativo a la resistencia francesa.

Las consecuencias fueron desastrosas: el sistema parlamentario derivó, al igual que ocurrió durante el régimen anterior, a uno de Asamblea. Si en 1944 la prueba que había puesto de manifiesto la inoperancia del régimen de la III República había sido la invasión nazi, en 1958 la prueba fue la guerra de Argelia. Como se apuntó en el Capítulo I, la debilidad del Ejecutivo y la inoperancia de la Asamblea situaron a Francia al borde de la guerra civil. Otorgados plenos poderes a De Gaulle para la elaboración de una Constitución, el

primer objetivo del grupo de redacción, reunido a encargo suyo por Debré, se centró en dotar a Francia de un régimen que permitiera una unidad de decisión, rápida y operante, para salir de la tremenda crisis política que atravesaba el país. Para ello era necesario un Ejecutivo fuerte e independiente del Parlamento, en el sentido de ser capaz de adoptar decisiones y de disciplinar al Poder Legislativo cuando, por la naturaleza de la decisión, fuera preciso el concurso de éste, pero todo ello dentro de un régimen parlamentario suficientemente corregido para evitar los efectos indeseados del régimen asambleario.⁴¹⁹ Para ello, había que re-establecer una efectiva separación de poderes, necesidad que De Gaulle ha había expuesto ya en Bayeaux.⁴²⁰ No obstante, paralelamente al deseo de remediar los males acuciantes del momento, los redactores de la Constitución deseaban crear *un régimen constitucional que perdurara*. De esta necesidad eran plenamente conscientes De Gaulle y Debré. Ambos, con ideas diferentes sobre el régimen que había que construir, sabían que había que pensar en el largo plazo. Debré, auténtico artífice jurídico de la Constitución, consiguió establecer las bases de un régimen duradero, precisamente por su flexibilidad. Lo cierto es que, pese a que la mayoría de los políticos

⁴¹⁹ Por supuesto, lo anterior pasaba por preservar todas las libertades y adquisiciones democráticas tradicionales desde la Declaración de Derechos de 1789, así como las libertades individuales proclamadas en el texto de 1946 (igualdad de la mujer, del niño y el adulto, protección de la familia, etc).⁴¹⁹ Por consiguiente, tanto la Declaración de Derechos como el Preámbulo de la Constitución de 1946 se incorporaron, como un *prius* necesario, al *corpus* constitucional.⁴¹⁹ La importancia que, dentro del mismo, tenían estos dos textos sería confirmada a partir de la década de 1970 por el Consejo Constitucional, que los tomaría de base argumental para muchas de sus decisiones, como se verá en el Capítulo IV.

⁴²⁰ Cfr. «Le discours de Bayeaux», en DE GAULLE, Charles. *Discours et messages*, Paris, Plon, 1975.

contemporáneos a los anteriores auguraban una corta vida a la Constitución, ésta demostraría tener una tremenda adaptabilidad que convertiría al régimen constitucional francés en un caso único en el Derecho comparado, precisamente por conjugar principios contrapuestos -el presidencial y el parlamentario-.⁴²¹ En realidad, el texto de 1958 bien podría considerarse la síntesis de las dos mentalidades -en buena medida contrapuestas- de De Gaulle y Debré. Si el primero, en su fuero interno, quería un Presidente de la República con amplios poderes, Debré, en cambio, creía necesario que el Primer Ministro fuera independiente del Presidente de la República en el desempeño de sus

⁴²¹ En efecto, la Constitución tiene un contenido mixto por el hecho de conjugar principios aparentemente contradictorios. Esta característica ha llevado a Maurice Duverger a calificar el régimen francés actual de «semipresidencial». En realidad, esta calificación, que ha prendido en la doctrina al igual que otras pertenecientes o atribuidas a este autor, cuyos estudios han tenido un enorme seguimiento en Francia, tiene el defecto de presentar como presidencial un régimen que en realidad es parlamentario si se atiende a su diseño constitucional. Otro defecto de esta denominación es que da al todo -al régimen francés de la V República considerado en su totalidad- la denominación de sólo una de sus partes, es decir, de sólo uno de sus funcionamientos, el presidencial. Finalmente, otro problema del calificativo de Duverger es que confunde aún más la -de por sí indeterminada naturaleza de un sistema como el francés que, ciertamente, es mixto por las razones que se vienen apuntando, pero que lo mismo podría calificarse de semipresidencial como de semi-parlamentario. En la doctrina francesa ahí hay autores que no aceptan la definición acuñada por Duverger; por ejemplo, Cohendet.⁴²¹ Esta autora, citada en el Capítulo I, es una de las pioneras en Francia en el estudio de la *cohabitación* como tema monográfico y defensora a ultranza de una lectura parlamentaria de la Constitución de 1958. Llega a calificar como *inconstitucional* el funcionamiento presidencial de la V República y propone el calificativo de *régimen parlamentario bi-representativo*, que, ciertamente, parece ajustarse mucho más al espíritu del texto constitucional, tal y como se espera haber definido en líneas anteriores. Otros autores que han criticado el término o el concepto a él asociado por Duverger han sido Jean Gicquel, Jean-Louis Quermonne u Olivier Duhamel.

Por lo que respecta al funcionamiento llamado presidencial de la Constitución de 1958, los calificativos más comúnmente propuestos por la doctrina han sido los de *régimen parlamentario presidencializado* o el de *lectura presidencialista de la Constitución*. Estos parecen ajustarse mucho más a la realidad constitucional francesa. En esta línea se inscriben los calificativos utilizados en esta tesis.

funciones, es decir, que tuviera plena facultad para fijar las grandes orientaciones políticas, dejando al Presidente un poder no menos importante, pero distinto, un poder garantizador y residual en caso de crisis. ¿Cómo conjugar esto? El valor mínimamente normativo y las diferentes utilizaciones del texto durante la V República son prueba de que dicha conjugación fue posible. Por lo tanto, es en la combinación de los desencadenantes históricos y en el doble deseo de crear, tanto un Estado capaz, como un régimen con vocación de permanencia, donde hay que buscar -a juicio de la autora- la «inspiración esencial» que subyace en el texto de 1958. El régimen que se articuló para conseguir estos objetivos se inscribió -ya se ha apuntado- dentro de la tradición republicana. En efecto, al elegir la República como forma de gobierno, se optaba por la tradición iniciada por la I República. La forma republicana se vio como la única posible en esos momentos en que se trataba de instituir un poder estatal fuerte de origen totalmente democrático, lo que implicaba que el Jefe del Estado no accediera al cargo por herencia. La necesidad de garantizar la estabilidad del régimen hacía, además, conveniente la articulación de un Ejecutivo bicéfalo y -más que esto, como indica Ardant-, una *diarquía*, en donde ambas instancias tuvieran una capacidad equivalente de actuación dentro de sus competencias constitucionales. Este dualismo, también encaminado a fortalecer el Ejecutivo, requería la existencia de un Jefe del Estado, a resguardo de intrigas partisanas y situado formalmente por encima del Gobierno y del resto de instituciones, para así garantizar la unidad y estabilidad de la Nación, por el hecho de estar investido, además de un poder arbitral sobre las instituciones, de poderes de crisis para

restablecer el equilibrio constitucional cuando fuera necesario. A su vez, el titular del Gobierno saldría de la mayoría dominante en la Asamblea, elegida, al igual que la del Jefe del Estado, por sufragio universal, pero, a diferencia de éste, directo. No obstante, sería nombrado por el Presidente de la República (la Constitución deja así constancia de la supremacía formal de éste, como Jefe del Estado, dentro del Ejecutivo bicéfalo). De ser censurado por la Asamblea, el Primer Ministro presentaría al Jefe del Estado la dimisión de su Gobierno, sin que ello afectara al Jefe del Estado. Hay que reconocer que el sistema que establece en este sentido la Constitución es impecable desde el punto de vista formal: el Gobierno procede del Jefe del Estado, que pone fin a sus funciones cuando aquél le presenta su dimisión.

Que los principios apuntados conforman el verdadero sentido constitucional lo dice la gran mayoría de la doctrina. No obstante, de la obra de Debré consultada se deduce claramente que existe, por encima de estos, otro principio informador -sólo comparable en entidad al principio democrático- sin el cual no es posible entender correctamente el texto constitucional de 1958. Se trata del *principio de colaboración*, que la Constitución prevé que funcione entre todas las instituciones del Estado y, muy especialmente, entre las dos cabezas del Estado. El respeto de este gran principio implica la necesidad de evitar cualquier transferencia, o desplazamiento que implique desvirtuarlo. Así lo indicaba Debré en el discurso sobre «La Nueva Constitución», pronunciado ante el Consejo de Estado antes de la aprobación de la Constitución:

«Nada de régimen convencional, nada de régimen presidencial: la vía que hay ante nosotros es estrecha, es la del régimen parlamentario. A la confusión de poderes en una Asamblea, a la estricta separación de poderes con prioridad al Jefe del Estado, conviene preferir la colaboración de poderes: un Jefe del Estado y un Parlamento separados, que sirven de marco para un gobierno procedente del primero y responsable ante el segundo y, entre ellos, una repartición de atribuciones que da a cada uno una importancia parecida en la marcha del Estado y asegura los medios de resolver conflictos que son, en todo sistema democrático, la razón de la libertad.» (Traducción por la autora)⁴²²

En conclusión, volviendo a la pregunta inicial, en el caso concreto de la Constitución francesa de 1958 el espíritu constitucional no es, obviamente, la intención del Constituyente, dado que éste, el Pueblo francés, ratificó un texto ya aprobado, sino la de los ideólogos de la Constitución, básicamente De Gaulle y muy especialmente Debré, con el concurso del resto de redactores. Este grupo de personas, compuesto mayormente de políticos, supieron catalizar las necesidades de Francia en esos momentos y proponer una solución redactando un anteproyecto constitucional adaptado a la época y a las necesidades. Como había dicho De Gaulle en Bayeaux: «Antaño, un grupo de griegos preguntaron al sabio Solón: « ¿Cuál es la mejor Constitución?» A lo que él respondió: « ¿Decidme, primero, para qué Pueblo y en qué época?»».⁴²³

⁴²² « Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. A la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au Chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs - un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté. » Cfr. DEBRÉ, Michel, «La nouvelle Constitution », op. cit., p. 10.

⁴²³ Cfr. DE GAULLE, Charles op. cit.

Pues bien, volviendo al tema que ocupa este Capítulo, Michel Debré, auténtico artífice ideológico de la Constitución⁴²⁴, expuso en varios pasajes de sus memorias el concepto que, como consecuencia de la fijación del papel del Jefe de Estado francés, debía ser la función del Primer Ministro según la Constitución de 1958. En el retrato que de éste realiza, Debré configura un Primer Ministro como verdadera *clavija* institucional, como auténtico líder de las instituciones, premisa esencial del régimen parlamentario.

«El Primer Ministro no es solamente el segundo del Presidente. Es una pieza esencial para el buen funcionamiento del régimen. Es la *clavija institucional* que permite a la República conocer un régimen parlamentario digno de ese nombre. Es, al lado del Presidente, uno de los responsables supremos del Estado. Además de los medios de mando ordinarios, concretamente en los consejos de gabinete o los comités interministeriales, dispone de un poder reglamentario que confirma su autoridad sobre los ministros respecto de todo lo concerniente a la marcha de los servicios públicos. Fija el orden del día de las Asambleas, presenta y firma los proyectos de Ley, puede declarar la urgencia para acelerar un voto y constituir una comisión entre las dos Cámaras con el fin de concluir el examen de los textos en el plazo deseado. Puede descartar las enmiendas proponiendo un voto único sobre el texto en discusión; puede, finalmente, en los casos graves, tras la autorización del Consejo de Ministros, poner en juego su responsabilidad y, en el caso de un proyecto de ley, si no se presenta una moción de censura, o la moción no prospera, el texto se considera, aunque sin voto, como adoptado. También puede

⁴²⁴ Veinte años Consejero de Estado y Ministro de Justicia durante la IV República, reformó la Justicia durante ese régimen con una serie de leyes, algunas de las cuales se aprobarían ya durante la V República. Sobre las cualidades jurídicas de Michel Debré, Cfr. MAZEAUD, Pierre. Discurso de Inauguración de la III Sesión del Coloquio: *Michel Debré et l'Algérie*, organizado por la Asociación de Amigos de Michel Debré. Assemblée Nationale, 27 y 28 de abril de 2006.

convocar al Consejo Constitucional y tiene el derecho de pedir al Parlamento el poder legislar por medio de Ordenanzas.»⁴²⁵

Estas palabras definen con una concisión extraordinaria la función que el Primer Ministro está llamado a desarrollar en el régimen constitucional de 1958, como nexo entre Presidente y Parlamento y como artífice de la política de la Nación. Además -dice Debré-, el Primer Ministro es el *segundo* del Presidente. Sin duda, con esta calificación, Debré está reconociendo que la Presidencia de la República se encuentra en el vértice de las instituciones (*clave de bóveda* o *chef de voûte*), no sólo formalmente, representando la unidad del Estado, sino materialmente, ejerciendo las facultades que la Constitución efectivamente le encomienda. Debré explica así esta idea sobre el Ejecutivo dualista:

«La democracia no tiene que edificar un sistema de poder. Tiene, como todo régimen, que resolver crisis de poder. Estas crisis son normales porque resultan de la llamada regular al sufragio libre...

Frente a estas crisis, la dualidad de la autoridad gubernamental aporta flexibilidad. Dependiendo del carácter de los hombres, las mayorías de la Asamblea, también de las

⁴²⁵ Cfr. DEBRÉ, Michel, *Trois républiques pour une France*, op. cit. p. 368. « *Le Premier Ministre n'est pas seulement le second du Président. Il est une pièce essentielle au bon fonctionnement du régime. Il est la cheville institutionnelle qui permet à la République de connaître un régime parlementaire digne de ce nom. Il est aux côtes du Président un des responsables suprêmes de l'Etat. Outre les moyens ordinaires du commandement, notamment conseils de cabinet o comités interministériels, il dispose d'un pouvoir réglementaire qui confirme son autorité sur les ministres pour tout ce qui concerne la marche des services publics. Il fixe l'ordre du jour des Assemblées, présente et signe les projets de loi, peut déclarer l'urgence pour hâter un vote et constituer une commission entre les deux Chambres afin d'achever l'examen des textes dans le délai qu'il souhaite. Il peut écarter les amendements enfin dans les cas graves, et après autorisation du Conseil des Ministres, mettre sa responsabilité en jeu et dans le cas d'un projet de loi, faute de motion de censure, ou la motion étant rejetée, le texte est considéré comme adopté sans vote. Il peut lui aussi saisir le Conseil Constitutionnel et il a le droit de demander au Parlement de statuer par ordonnances.*»

circunstancias, el Presidente de la República ejerce lo esencial del poder ahí donde el Primer Ministro dirige los asuntos de la Nación». ⁴²⁶

La cita anterior muestra claramente que en la Constitución de 1958 se pretende instituir un verdadero dualismo, es decir, una diarquía basada en la colaboración dentro de la independencia.

Asimismo, nótese que la afirmación que hace arriba Debré sobre lo *esencial del poder* debe entenderse en un sentido reducido, es decir, el mínimo necesario, pero imprescindible para *garantizar* la continuidad y normalidad del Estado. Por ello, reconoce que existe un poder -llámese residual-, susceptible de ser activado por el Presidente en el caso de crisis graves.

«Una crisis grave exige algo más que flexibilidad: hay que decidir. La Constitución otorga al Presidente de la República la responsabilidad de la decisión, bien apelando a él para que ejerza lo esencial de la autoridad por la vía de los poderes excepcionales, bien apelando a la autoridad soberana que es el Pueblo, expresión viva de la Nación. El referéndum, la disolución de la Asamblea, incluso su dimisión hacen del cuerpo electoral el juez supremo.»⁴²⁷

⁴²⁶ Transcripción del texto en francés:

«*La démocratie n'a pas seulement à bâtir un système de pouvoir. Elle a, comme tout régime, à résoudre les crises du pouvoir. Ces crises sont normales car elles résultent de l'appel régulier au libre suffrage...*

Face à ces « crises », la dualité de l'autorité gouvernementale est une souplesse. Selon le caractère des hommes, les majorités de l'Assemblée, les circonstances aussi, le Président de la République exerce l'essentiel du pouvoir ou le Premier Ministre dirige les affaires de la Nation». Cfr. DEBRÉ, Michel, Trois républiques pour une France, op. cit., p. 371.

En esta cita surge el problema de qué debe entenderse por Gobierno, porque de la literalidad de la cita Debré parece incluir dentro del mismo al Jefe del Estado. En opinión de quien ahora escribe, donde Debré dice «dualidad gubernamental» debe leerse «dualidad en el Ejecutivo», dado que la opción reflejada en el texto constitucional es clara: Presidente de la República y Gobierno aparecen regulados -ya se ha indicado arriba- en títulos distintos de la Constitución.

⁴²⁷ « Une crise grave exige plus que de la souplesse : il faut trancher. La Constitution donne au Président de la République la

En las dos citas anteriores queda patente que lo que Debré define como *flexibilidad* es en realidad *colaboración*, principio esencial del buen funcionamiento de las instituciones en el ideario de Debré.

Las citas que siguen, seleccionadas de las memorias de Debré, recogen su ideario sobre cómo deberían de ser las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Justo después de afirmar que la flexibilidad debe imperar en las relaciones entre Gobierno y Jefatura del Estado, Debré extiende esta característica a la institución parlamentaria.

«Las relaciones entre la autoridad gubernamental y el Parlamento están marcadas por la misma flexibilidad. El Gobierno puede aumentar los poderes de las Asambleas haciendo que deliberen sobre asuntos externos al dominio de la Ley o dejando que discutan y aprueben proposiciones de origen parlamentario. A la inversa, la delegación del Parlamento por un tiempo indeterminado extiende el campo de la competencia gubernamental».⁴²⁸

Una vez más, el sentido esencial de las relaciones es el de la colaboración dentro de la separación de poderes:

«El Parlamento no constituye una institución frente al Gobierno: de un lado está el Gobierno y su mayoría, del otro la

responsabilité de la décision, soit en appelant à lui l'essentiel de l'autorité par les pouvoirs spéciaux, soit en faisant appel à l'autorité souveraine qui est le peuple, expression vivante de la Nation. Le referendum, la dissolution de l'Assemblée, voire sa démission, font du corps électoral le juge suprême ». Cfr. Cfr. DEBRÉ, Michel, *Trois républiques pour une France*, op. cit., p. 371.

⁴²⁸ « Le rapport entre l'autorité gouvernementale et le Parlement sont marqués de la même souplesse. Le gouvernement peut augmenter les pouvoirs des Assemblées en les faisant délibérer sur des affaires extérieures au domaine de la loi ou en les laissant discuter et approuver des propositions d'origine parlementaire. À l'inverse, la délégation du Parlement pour un temps déterminé, étend le champ de la compétence gouvernementale ».

oposición. Es sobre esta base sobre la que hay que organizar el trabajo parlamentario.»⁴²⁹

Sin embargo, dado que el Gobierno, además de compartir con el Parlamento la función legislativa, debe ejercer de árbitro del juego parlamentario para evitar derivas asamblearias, Debré se refiere a la introducción en la Constitución, por él mismo, de mecanismos racionalizadores, para disciplinar a la Asamblea:

«Instruido por la experiencia, he insertado en el texto constitucional las medidas necesarias para evitar desbordamientos y mantener así al Ejecutivo en el ejercicio de la responsabilidad que le corresponde: limitación del número y el papel de las comisiones, prioridad en el orden del día fijado por el Gobierno, reglamentación precisa del derecho de voto, concretamente en lo que respecta a las enmiendas y la moción de censura, la adopción de las Leyes y del presupuesto. Se ha tomado una última precaución. Los reglamentos de las Asambleas parlamentarias, antes de su aplicación, serán sometidos al Consejo Constitucional, al que se le dotará, en consecuencia, de la facultad de anular los artículos contrarios a la Ley fundamental y a su espíritu».⁴³⁰

De lo anterior se desprende claramente que la idea del Constituyente fue crear un sistema auténticamente parlamentario, pero con las correcciones

⁴²⁹ « Le Parlement n'est pas une institution majorité, de l'autre l'opposition. C'est sur cette base qu'il faut organiser le travail parlementaire. Le Parlement n'est pas une institution face au gouvernement : il y a d'un côté le gouvernement et sa majorité, de l'autre l'opposition. C'est sur cette base qu'il faut organiser le travail parlementaire. » Cfr. DEBRÉ, Michel, *Trois républiques pour une France*, op. cit., p. 404.

⁴³⁰ « Instruit par l'expérience, j'ai inséré dans le texte constitutionnel les mesures nécessaires pour éviter les débordements et maintenir ainsi à l'exécutif l'exercice de la responsabilité qui est la sienne : limitation du nombre et du rôle des commissions, priorité à l'ordre du jour fixé par le gouvernement, réglementation précise du droit de vote, notamment pour les amendements et la motion de censure, l'adoption des lois et du budget. Une dernière précaution a été prise. Les règlements des Assemblées parlementaires, avant leur mise en application, seront soumis au Conseil Constitutionnel qui reçoit ainsi le pouvoir d'annuler les articles contraires à la loi fondamentale et à son esprit. Cfr. *ibidem*, pp. 403 y 404.

suficientes como para impedir la repetición de los fracasos de la III y IV Repúblicas.⁴³¹ Un pasaje realmente interesante para este estudio es aquél en el que Debré reconoce la posibilidad de que la Asamblea pueda ser elegida por una mayoría hostil a la del Presidente: es decir, de una cohabitación:

«Cuando la mayoría de la Asamblea nacional no surge del mismo movimiento electoral que el que ha elegido al Presidente de la República, los poderes del Primer Ministro aumentan considerablemente, porque constituye la expresión de la mayoría del Parlamento, frente a la cual el Presidente de la República no puede sino ceder o disolver. Pero en este caso, no puede recurrir al mismo procedimiento durante el año siguiente a la primera disolución».⁴³²

La regla que impone Debré, en este supuesto, es evitar cualquier desplazamiento de poder.

«Cuando la mayoría del Parlamento emana de las mismas tendencias políticas que las que han constituido la mayoría

⁴³¹ A estas correcciones debía sumarse la de la elevación a rango constitucional del sistema electoral mayoritario, condición necesaria, para Debré, para lograr una mayoría estable con la que el Primer Ministro pudiera gobernar y colaborar, con sujeción a la nueva Constitución, con el Parlamento. Esta propuesta no fue aceptada.

⁴³² « Lorsque la majorité de l'Assemblée nationale n'est pas issue du même mouvement électoral que celui qui a élu le Président de la République, les pouvoirs du Premier Ministre en fait augmentent considérablement car il est l'expression de la majorité du Parlement, en face de laquelle le Président de la République ne peut que s'incliner ou dissoudre. Mais en ce cas, il ne peut recourir à la même procédure dans l'année qui suit la première dissolution ». Cfr. *ibíd.*, p. 368.

Dado el año de edición de este libro (1988) es difícil saber si este comentario se debe a un pensamiento de Debré previo o posterior al acaecimiento de la primera cohabitación. Para la autora no constituye ninguna duda de que se refiere a sus pensamientos en el momento de concebir la Constitución, por el hilo argumental que el autor sigue: en estas citas Debré se está ciñendo a los pensamientos que le acuciaban y espontáneamente le surgieron durante ese tiempo record en el que se redactó el texto constitucional. En definitiva, hay en todo el libro una tremenda coherencia y es profundamente evocador de esos momentos previos en los que se redactó del texto de 1958. Asimismo, cuando hace referencia a la experiencia posterior a la redacción del texto, lo ilustra, principalmente, con nombres y fechas.

presidencial, existe, por parte del Presidente de la República, una tentación a transferir en su propio beneficio, a expensas del Gobierno y de la mayoría del Parlamento, la casi totalidad de las competencias del poder. Al contrario, cuando existe una oposición entre la mayoría presidencial y la mayoría legislativa, existe la tentación de optar por la conflictividad. El buen funcionamiento de las instituciones exige de los responsables que resistan, en uno u otro caso, a estas dos tentaciones.

Hace falta que resistan a la tentación de la transferencia, dado que no es bueno, salvo circunstancias excepcionales, que el Gobierno-Parlamento y la armonía Gobierno-mayoría parlamentaria sean sacrificados a la preeminencia presidencial. El papel emitente de arbitraje en nombre del bien público, es decir de la decisión personal sobre los asuntos esenciales de la Nación, puede resultar alterado. Cualquiera que sea en este caso la autoridad, es decir, la responsabilidad del Jefe del Estado, resulta útil para la República que el Primer Ministro y el Gobierno gobiernen.»⁴³³

De las anteriores palabras se deduce que los principales líderes políticos deben, por el bien de las instituciones, esforzarse en mantener el diseño expuesto, evitando cualquier *transferencia*, cualquier desplazamiento de facultades entre Primer Ministro y Presidente de la República susceptible de derogar el principio de colaboración, principio esencial que -en opinión de quien escribe- constituye, junto con el

⁴³³ « Lorsque la majorité du Parlement est issue des mêmes tendances politiques que celles qui ont constitué la majorité présidentielle, il y a, de la part du Président, la quasi-totalité des compétences du pouvoir. Au contraire, lorsqu'il y a opposition entre la majorité présidentielle et la majorité législative, il y a tentation de conflits. Le bon fonctionnement des institutions exige des responsables qu'ils résistent dans un cas comme dans l'autre à ces deux tentations.

Il leur faut résister à la tentation de transfert car il n'est pas bon, sauf circonstances exceptionnelles, que le dialogue gouvernement-Parlement et l'entente gouvernement-majorité parlementaire soient sacrifiés à l'indiscutable prééminence présidentielle. Le rôle éminent d'arbitrage au nom du bien public, c'est-à-dire de décision personnelle sur les choses essentielles de la Nation, pour en être altéré. Quelle que soit en ce cas l'autorité, donc la responsabilité du Chef de l'État, il est utile à la République que le Premier Ministre et le gouvernement gouvernent. » Cfr. *Ibid.*, pp. 419-420.

democrático, el significado último del texto de 1958, su espíritu primero.

Sin embargo, precisamente porque los principales protagonistas políticos han sucumbido, desde los inicios de la Constitución, a la tentación del desplazamiento, el sistema en muy contadas ocasiones ha funcionado como lo ideó Debré. La primera transformación esencial, verdadera mutación constitucional, vino de la mano de la reforma constitucional de 1962, ya comentada, sobre el modo de provisión al cargo del Presidente de la República. Al contexto de su génesis se hace referencia a continuación.

II.2.3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1962: REPERCUSIÓN EN LA FUNCIÓN DEL PRIMER MINISTRO.

Una vez más se ha creído conveniente recurrir a las notas y a la memoria de Michel Debré para saber cómo se fue gestando en la mente de De Gaulle la idea de que el Presidente de la República pasara a ser elegido directamente por los ciudadanos. Esta reforma - ya se ha indicado- dio lugar a una profunda transformación del régimen concebido por los redactores de la Constitución, pues no sólo De Gaulle, sino sus sucesores en el cargo durante décadas, aprovecharon en su beneficio la cualificada legitimidad democrática que el Jefe del Estado pasaba a disfrutar tras la reforma, pese a que la misma no modificaba formalmente la diarquía que instituye la Constitución. Pero la reiteración del hecho mayoritario a partir de los comicios legislativos de 1962, unida a esa nueva

legitimidad, convertiría al Presidente en el líder absoluto del Ejecutivo y del Legislativo. De Gaulle podría haber elegido respetar el espíritu constitucional, pero optó por transferencia, lo que, desde un principio, había deseado y perseguido, mientras *allanaba el terreno* para conseguirlo.

Debré, que, según se desprende de sus escritos, no habría sido informado de esta intención, fue testigo, a su pesar, de cómo fue tomando fuerza en la mente de De Gaulle el giro hacia el presidencialismo:

«De mi memoria emergen dos recuerdos.

El primero tiene que ver con la división del Ejecutivo, que efectivamente crea problemas. A decir verdad, toda democracia la conoce. Sólo las dictaduras la ignoran o fingen ignorarla hasta la crisis final. La tendencia de un Jefe de Estado, asegurado por el sostén popular y la mayoría de los parlamentarios, se presta a ver en su Primer Ministro un *Superdirector de Gabinete*.⁴³⁴ Al mismo tiempo, los acontecimientos, la marcha de los asuntos, la lógica del trabajo legislativo imponen al Jefe del Estado una distancia respecto de ciertos aspectos de la actividad política. Por este hecho, el Primer Ministro ocupa, *de facto*, el primer plano de la escena. Entre las dos tendencias existe una divergencia que tengo que superar.

La religión del General está aún inmadura y, por consiguiente, variará entre una fuerza interior que le empuja a querer regular todo y su razón que le compromete con dejar el campo libre a su Primer Ministro. Quiero salvaguardar la independencia de mi acción, sin dejar de afirmar la concordancia de mis puntos de vista con los del General. He aquí lo que

⁴³⁴ Según el diccionario bilingüe Larousse Francés-Español, el término «Cabinet» se aplica en Francia al equipo de funcionarios que ejercen funciones administrativas y de asesoría para un Ministro o un Prefecto. El Gabinete del Primer Ministro no está formado por ministros sino por altos funcionarios, entre los cuales está el Director de Gabinete («directeur de cabinet»), que desempeña un papel político en calidad de Primer Secretario privado del Primer Ministro (llegado el caso, puede representarlo) y el Jefe de Gabinete («chef de cabinet»), cuya función es sobre todo administrativa. Cfr. voz «Cabinet» en *Gran Diccionario Larousse. Español-francés, francés-español*, Barcelona, Spes Editorial, S.L., 2004.

explicará al historiador de mañana, que estudie los archivos del General o los míos, el elevado número de cartas y de notas o las fichas relatando una audiencia larga e importante, cómo deberá de imaginar las conversaciones, muy numerosas e incluso las conversaciones telefónicas... Unas veces esta correspondencia y esta franqueza agradan al General, otras le irritan. Poco importa. A partir del momento en el que me fijé como regla no pedirle nada para mí mismo, me considero con el derecho de seguir según la concepción que me fijé.»⁴³⁵

Debré relata más abajo una conversación mantenida con De Gaulle en el invierno de 1960-1961, durante un paseo por el bosque de Dhuy, en Colombey.

«Después de un silencio escucho la siguiente pregunta: «¿Por qué el Primer Ministro no debería contentarse con ser el jefe de la Administración, el responsable del Estado interior, el «Maître» de los funcionarios?» Veo a dónde quiere ir a parar el General y no puedo aceptarlo. No dudo de las responsabilidades administrativas del Primer Ministro, pero existe un Parlamento ante el cual el Primer Ministro es responsable. "Gracias a Vd., le digo, la República ha dejado atrás el deplorable régimen de Asamblea, que era su perdición, pero la legitimidad democrática

⁴³⁵ « De ma mémoire surgissent deux souvenirs.

Le premier souvenir touche la division de l'exécutif qui effectivement crée des problèmes. A vrai dire, toute démocratie en connaît. Seules les dictatures les ignorent ou feignent de les ignorer jusqu'à la crise finale. La tendance d'un chef d'État, assuré du soutien populaire et de la majorité des parlementaires, est volontiers de voir en son Premier Ministre un super directeur de cabinet. En même temps, les événements, la marche des affaires, la logique du travail législatif imposent au chef de l'État une distance à l'égard de certains aspects de l'activité politique: le Premier Ministre occupe de ce fait le devant de la scène. Entre les deux tendances, il y a une opposition que je me dois de surmonter.

La religion du Général n'est pas faite et, par la suite, variera entre un forcé intime qui le pousse à vouloir tout régler et sa raison qui l'engage à laisser du champ à son Premier Ministre. Je veux concordance de vues avec celles du Général. Voilà qui expliquera à l'historien de demain étudiant les archives du Général ou les miennes, le nombre élevé de lettres et de notes, vire de fiches relatant une longue et importante audience, comme il devra imaginer les très nombreuses conversations, et même les communications téléphoniques. Tantôt cette correspondance et cette franchise agréent au Général, tantôt elles l'agacent. Peu importe. A partir du moment où je me suis fixé comme règle de ne jamais rien lui demander pour moi-même, je m'estime en droit de poursuivre selon la conception que je me suis fixée. » Cfr. DEBRÉ, Michel, Gouverner, op. cit., pp. 37 y 38.

quiere, en Francia, un Parlamento apto para seguir los asuntos, es decir, para controlar al Ejecutivo y plantearle preguntas dentro de los dominios propios de la vida pública. No rebajemos al Presidente de la República obligándole a estar en contacto permanente con el Parlamento; ante todo, no creemos una separación absoluta entre el Ejecutivo y sus Asambleas. Hemos establecido - poco importa el nombre que le den los profesores- un régimen que permite a Francia gobernar, en lugar de la horrible caricatura que deterioraba a la autoridad. Según las Leyes de este régimen, el Primer Ministro tiene una responsabilidad política y eso sería un error que sobrepasa a mi persona hasta el punto de querer evitarlo." El General se calla. ¡Lo noto decepcionado por mi respuesta! Yo estaba obligado a condenar una deformación de las instituciones que su nombre y su excepcional autoridad habrían podido sostener, pero cuyos resultados habrían sido, a mi entender, deplorables.»⁴³⁶

La idea de De Gaulle de aumentar la legitimidad del Jefe del Estado mediante su elección por sufragio universal directo fue tomando cada vez más fuerza en su fuero interno. Debré, desde que De Gaulle le comunicara

⁴³⁶ « Après un silence, j'entends la question suivante: "Pourquoi le Premier Ministre ne se contenterait-il pas d'être le chef de l'administration, le responsable de l'Etat intérieur, le maître des fonctionnaires? Il y a tant à faire !". Je vois où le Général veut en venir et ne peux l'accepter. Je ne doute pas des responsabilités administratives du premier Ministre mais il y a un Parlement devant lequel le premier Ministre est responsable. « Grace à vous, lui dis-je, la République a quitté le déplorable régime d'Assemblée qui était sa perte, mais la légitimité démocratique veut, en France, un Parlement apte à suivre les affaires, c'est-à-dire à contrôler l'exécutif et à lui poser des questions dans les domaines qui sont ceux de la vie politique. N'abaissions pas le Président de la République en l'obligeant à être en contact permanent avec le Parlement ; ne créons pas davantage une séparation absolue entre l'exécutif et les Assemblées. Nous avons établi -peut importe le nom que les professeurs lui donnent - un régime qui permet à la France de gouverner au lieu de l'affreuse caricature qui détériorait l'autorité. Selon les lois de ce régime, le Premier Ministre a une responsabilité politique et ce serait une erreur qui dépasse ma personne que de vouloir l'en priver. Le Général se tait. Je le sens déçu par ma réponse ! Je me devais de condamner une déformation des institutions que son nom et son exceptionnelle autorité auraient fait accepter, mais qui pour la suite eût été, à mon sens, déplorable. » Cfr. *ibid.*, pp. 38 y 39.

su intención de convocar un referéndum para modificar el modo de elección del Presidente de la República en el sentido que tendría finalmente lugar, reflexionó bastante antes de lanzarse, según sus propias palabras, a la campaña. Se preguntaba, con preocupación, de qué manera influiría la reforma en el reparto de funciones entre el Jefe del Estado y el Primer Ministro:

«Pero ¿no he dado una opinión apresurada al declarar que la reforma proyectada es conforme con el espíritu de la Constitución? ¿No va a modificar la elección del Presidente mediante sufragio universal el equilibrio de los poderes, a reducir, en contra de lo que yo he deseado, la función de Primer Ministro y, finalmente, a crear una separación excesiva, de donde puede nacer una oposición, como en 1848, entre el Presidente y la Asamblea?»⁴³⁷

En efecto, Debré temía que, al quedar anulada la capacidad de decisión del Primer Ministro, en la Asamblea surgiera de forma natural una oposición al Presidente que reprodujera, en cierto modo, el paisaje político de la República anterior.⁴³⁸ Pensaba esto porque, tras décadas de parlamentos micro-fragmentados, nadie esperaba el milagro del hecho mayoritario que estaba a punto de producirse.

En otro momento de sus memorias Debré expone sus dudas al tiempo que intenta reubicar el papel real de las instituciones en el nuevo y aún hipotético contexto, vislumbrando los únicos escenarios posibles, ambos monistas:

⁴³⁷ « Mais n'ai-je pas exprimé une opinion hâtive en déclarant que la réforme projetée est conforme à l'esprit de la Constitution? L'élection du Président au suffrage universel ne va-t-elle pas modifier l'équilibre des pouvoirs, réduire, contre ce que j'ai souhaité, la fonction de Premier Ministre et finalement, créer une séparation excessive, d'où peut naître une position comme en 1848 entre le Président et l'Assemblée ? ». Cfr. DEBRÉ, Michel, *Trois républiques pour une France*, op. cit., p. 408.

⁴³⁸ Debré alude a este peligro del monismo en algunos otros pasajes de sus memorias.

«No obstante, no disimulo que el reforzamiento de la legitimidad presidencial acentúa una de las dificultades del régimen: el Primer Ministro, para dirigir bien a su Gobierno, deberá disponer a la vez de la confianza del Presidente y de la de la Asamblea. Si su legitimidad procede de la misma mayoría, el Primer Ministro será, normalmente, el hombre del Presidente, pero, ¿y si su legitimidad procede de dos mayorías diferentes? Entonces el Primer Ministro será el hombre de la Asamblea. Las circunstancias no me permiten extender sobre este punto una reflexión que retomaré más tarde.»⁴³⁹

La cita anterior es de extraordinaria utilidad, porque demuestra que la cohabitación fue prevista por Debré al redactar la constitución. En efecto, en dicho supuesto, el Primer Ministro sería el *hombre* de la Asamblea, es decir, sólo dependería de la confianza de ésta y no de la del Jefe del Estado. Dado que no se preveía el fenómeno mayoritario, esta total dependencia de la Asamblea era negativa para Debré, pues la fragmentación del paisaje parlamentario conduciría igualmente al escenario de la República anterior, lo que dificultaba el equilibrio institucional.

En definitiva, la reforma de 1962 modificó radicalmente la esencia, el espíritu del primer texto Constitucional, no por la reforma en sí, sino por la indebida utilización que durante más de dos décadas los sucesivos Presidentes hicieron de ella, acaparando todo el poder. Respaldado por el sufragio directo de los electores y con una fuerte mayoría en la Asamblea, el

⁴³⁹ « Je ne dissimule pas cependant que le renforcement de la légitimité présidentielle accentue une des difficultés du régime : le Premier Ministre, pour bien commander son gouvernement, devra disposer à la fois de la confiance du Président et de celle de l'Assemblée. Si leur légitimité est issue de la même majorité, le Premier Ministre sera normalement l'ombre du Président, mais si la légitimité des deux institutions est issue de deux majorités différentes ? Alors le Premier Ministre sera l'homme de l'Assemblée. Les circonstances ne me permettent pas de prolonger sur ce point une réflexion que je reprendrai plus tard ». Cfr. *ibíd.*, pp. 410 y 411.

Jefe del Estado ya no tenía que recabar la colaboración de otras instituciones; simplemente la imponía porque tenía en sus manos todo el poder del Estado.

Tras la alocución televisiva de De Gaulle ante la Nación el 20 de septiembre de 1962⁴⁴⁰, anunciando la reforma del artículo 6 de la Constitución, ambas Cámaras reaccionaron con virulencia. De los debates parlamentarios que siguieron para censurar a Pompidou, acusado de colaborar con De Gaulle en dicha empresa, se desprenden cuáles fueron los motivos por los que los parlamentarios de ambas Cámaras, con excepción de los gaullistas, denunciaron la reforma. Prácticamente todos los parlamentarios invocaron, como obstáculo principal, el modo inconstitucional en el que se había convocado el referéndum (la propuesta del Primer Ministro no respetó la forma prevista en el artículo 11 de la Constitución) o la sesgada interpretación del artículo 11 para reformar la Constitución en un punto tan esencial. No obstante, en el fondo del problema estaba el temor compartido por Diputados y Senadores de que la nueva configuración anulara definitivamente al Parlamento, convirtiera en un mero funcionario al Primer Ministro y creara una magistratura personal, la del nuevo Presidente, elegido por sufragio universal directo, prácticamente omnipotente, lo que daría al traste con el esquema parlamentario ideado por los redactores de la Constitución. La Historia ha demostrado que no se equivocaron.

A continuación se recoge una parte de los argumentos de Guy Mollet, diputado socialista y, como se ha indicado, uno de los redactores de la

⁴⁴⁰ DE GAULLE, Charles. *Discours et messages*. (Edición con la colaboración de GOGUEL, François), Paris, Plon, 1975.

Constitución, en el citado debate para la censura a Pompidou, celebrado en la Asamblea el 4 de octubre de 1958.⁴⁴¹ La exposición del líder socialista resulta de enorme interés porque su idea de la Constitución, al definir el papel que en ella tienen el Primer Ministro y el Jefe del Estado, camina en el mismo sentido que el pensamiento de Debré, pese a que ambos no compartieran el mismo ideario político, y porque ilustra cómo muchos redactores de la Constitución, imbuidos del espíritu del parlamentarismo, asistieron impotentes a la mutación del régimen -concebido como parlamentario- a un régimen opuesto, auténticamente presidencial. Dice Mollet refiriéndose al texto que recogía la intervención de Debré ante el Consejo de Estado el 27 de agosto de 1958 explicando la Constitución:

«Tomen el texto del artículo 20, que precisa claramente que es el Gobierno el que «determina y conduce la política de la Nación.

En cuanto a la letra, he aquí los dos textos: el artículo 5 y el artículo 20. Intentemos ahora definir el espíritu de los constituyentes y tomemos los comentarios. Página 7.»⁴⁴²

⁴⁴¹ Cfr. Assemblée Nationale, Débats parlementaires, 1^{ère} séance du 4 octobre 1962, en *Journal Officiel de la République Française*, Vendredi 5 Octobre 1962.

⁴⁴² Guy Mollet hace referencia a los Comentarios sobre la Constitución escritos por Michel Debré para la presentación del texto constitucional al Consejo de Estado en 1958, comentarios que él mismo se encargó de imprimir en una imprenta de Tours. (La doctoranda no ha podido acceder hasta ahora a estos comentarios. Recientemente, no con el tiempo suficiente para consultarlo de primera mano de cara a la presentación de esta tesis, ha recibido la siguiente comunicación de *La documentation française*, indicando que la obra, aparecida en "*Notes et études documentaires*", N° 2530, Avril 1959, puede consultarse en Centre de documentation de la Documentation française / DILA, 29-31 quai Voltaire, 75007 Paris. Horario : 10h à 17h de lunes a viernes). No obstante, la autora ha tenido acceso a una publicación de Debré del mismo año que recoge la intervención de Debré ante el citado Consejo, ya citada: Cfr. DEBRÉ, Michel, «La Nouvelle Constitution», *op. cit.*, pp. 7-29). Aquí afirma Debré, justo después de la Introducción: «El Gobierno ha querido renovar el régimen parlamentario. Incluso estaría tentado de decir que quiere establecerlo, dado que, por numerosas razones, la República no ha

Mollet cita a Debré en dicha exposición ante el Consejo de Estado:

«El papel del Presidente de la República es capital. No es el papel del jefe del Ejecutivo. Su misión no puede, en ningún momento, confundirse con la del Gobierno. El papel del Presidente de la República es asegurar el buen funcionamiento de los poderes públicos. Es garante del buen funcionamiento del régimen parlamentario. En ningún caso es el Jefe del Gobierno.»

Más adelante, Mollet se refiere a la alocución televisada de De Gaulle el 20 de septiembre de 1962:

«"Negocia y concluye los Tratados", hemos oído en la televisión. Ahora bien, remítanse al texto de la Constitución. Es inexacto que el Presidente de la República negocie y concluya los tratados. El texto constitucional dice: "Negocia y ratifica los Tratados". No hay parecido en absoluto. *Concluire* y *ratifier* no tienen el mismo sentido.

Sobre este punto también existen comentarios.⁴⁴³ ¿Qué se dice en los comentarios sobre la Constitución -página 22 para los amantes de las referencias?: "Cuando se dice que el Presidente de la República negocia y ratifica -y no concluye- los Tratados, es la expresión exacta de la Constitución de 1875", por lo tanto, debe interpretarse según el mismo espíritu, es decir, de la misma forma».

conseguido nunca instaurarlo (« *Le gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serai même tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer.*»)

⁴⁴³ Mollet vuelve a referirse a los Comentarios sobre la Constitución presentados al Consejo de Estado.

Mollet vuelve a citar a Debré:

«El artículo 52 tiene, por lo tanto, un alcance comparable al del artículo 15, que dispone que el Presidente de la República es el Jefe de los Ejércitos».

Dice Mollet, tras esta cita:

«¿Qué significa esto? Significa, esencialmente, que los tratados que vinculan al Estado, de forma solemne, en el plano internacional, se negocian en su nombre».

Mollet citar otra vez a Debré:

«A esto corresponde la práctica constante, según la cual, los plenipotenciarios encargados de llevar a cabo las negociaciones obtienen su designación y sus poderes del Jefe del Estado».

A lo que Mollet dice:

«En realidad, es el Primer Ministro, no el Presidente de la República, el que, según la Constitución, dispone de la Fuerza Armada. Así, el título de Jefe de las Fuerzas Armadas que se atribuye al Presidente de la República tiene un significado muy preciso. Responde a una idea totalmente diferente de la de la administración y dirección. Pretende señalar -por esta razón lo inscribimos en la Constitución- la relación que, más allá de los Gobiernos que puedan sucederse, une el Ejército al Estado encarnado en la persona del Presidente de la República».

Acto seguido, haciendo la necesaria vinculación de poder y responsabilidad, Mollet se refiere a la idea original de los redactores de la Constitución:

«Concretemos el problema más de cerca. ¿Qué artículo de la Constitución obliga al Presidente de la República a aceptar la dimisión de un Primer Ministro derrotado? ¿Porque habíamos hablado de un Presidente de la República árbitro! ¿Es que este Primer Ministro, pretendidamente responsable ante nosotros, [es] responsable de una política que no es la suya?». ⁴⁴⁴

El Senado también se opuso a la reforma, tanto en su forma como en su fondo. Según expondría Gaston

⁴⁴⁴ Cfr. *íd.*

Monnerville, su Presidente, ante esa Cámara el 9 de octubre de 1962, no había duda de la inconstitucionalidad del procedimiento.⁴⁴⁵ El Presidente del Senado tenía razones para reaccionar contra la reforma, dado que ésta también afectaba a la institución: aparte de modificar el modo de elección presidencial, cambiaba, de paso, el artículo 7, encargado de regular la sustitución provisional del Presidente de la República en caso de vacancia, y suprimía, durante dicho período, varias atribuciones en las que la Constitución otorgaba al Senado una intervención decisiva: los artículos 49, 50 y 89 de la Constitución. Sobre este particular advirtió:

«...[el proyecto de reforma] quita al Presidente del Senado muchas de las atribuciones que la Constitución le confiere, lo que no les sorprenderá; prohíbe, durante dicho período, la aplicación de los artículos 49, 50 y 89 de la Constitución. Esto equivale a decir que, durante este período, el Gobierno no podrá solicitar de la Asamblea Nacional o del Senado la aprobación de una declaración de política general, ni comprometer su responsabilidad ante la Asamblea Nacional; que a los miembros de ésta se les desposeerá del derecho de plantear una moción de censura que obligue al Primer Ministro a entregar la dimisión del Gobierno con el riesgo de dejar la vía abierta a un posible grave conflicto entre el Gobierno y la representación nacional. Finalmente, esto quiere decir que, durante este período las Cámaras no podrán votar ninguna revisión constitucional, porque se suspende unilateral y

⁴⁴⁵ «De que se ha violado la Constitución no cabe ninguna duda, desde el momento en que se ha publicado el proyecto de Ley sometido a referéndum, se ha elegido el procedimiento no constitucional del artículo 11 y los juristas de Francia, el Consejo de Estado y el Consejo Constitucional -todo el mundo lo sabe ya-, tras examinarlo, lo han condenado.» («*Que la Constitution soit violée, nul doute ne subsiste plus à cet égard depuis qu'a été choisie la procédure non constitutionnelle de l'article 11, depuis que les juristes de France, le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel -chacun le sait aujourd'hui- l'ayant examiné, l'on condamné*»). Discurso pronunciado por Gaston Monnerville, Presidente del Senado, el 9 de octubre de 1962, ante dicha Cámara. Cfr.: Cfr. MAUS, Didier *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Paris, la Documentation Française, 1982, p. 51.

arbitrariamente la aplicación del artículo 89 de la Constitución, decididamente tan molesto para el Poder. ¡Y es un texto de este calado el que quieren que tomemos como una simple ley ordinaria susceptible de ser objeto de la aplicación del artículo 11 de la Constitución!».⁴⁴⁶

Por consiguiente, la reforma convertía el régimen parlamentario en un régimen presidencial, pero con irresponsabilidad del Presidente y con confusión de poderes, lo que resultaba incompatible con el concepto mismo de democracia. Sobre este particular Monnerville, en el mismo discurso, hace la siguiente denuncia:

«Por lo tanto, la cuestión es grave. Es la confusión o la justa distribución de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial la que distingue los gobiernos tiránicos de los gobiernos libres. Reunir en una sola mano, en una sola cabeza todos los poderes del Estado, sin ningún contrapoder, es propiamente abolir la democracia; es, por tanto, esto lo que se pide al Pueblo francés que haga, con urgencia, sin examen, simplemente por la confianza depositada en un hombre.

Si la reforma presentada se adopta por votación, el Jefe del Estado, irresponsable, dispondrá del arma de la disolución contra la Asamblea Nacional, elegida como él por sufragio universal y el

⁴⁴⁶ « ... il [Le projet de reforme] enlève au Président du Sénat beaucoup des attributions que la Constitution de 1958 confère à celui-ci, ce qui ne vous étonnera pas ; il interdit, pendant cette période, l'application des articles 49, 50 et 89 de la Constitution. Ce qui revient à dire que, pendant cette période, le Gouvernement ne pourra pas demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale, ni engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale ; que les membres de celle-ci seront dépourvus du droit de déposer une motion de censure obligeant le Premier ministre à remettre la démission du gouvernement, risquant ainsi de laisser la rue [au] seul arbitre d'un grave conflit éventuel entre le Gouvernement et la représentation nationale. Enfin, cela veut dire qu'aucune révision constitutionnelle ne pourra, pendant cette période, être votée par les Chambres, puisqu'on suspend unilatéralement et arbitrairement l'application de l'article 89 de la Constitution, décidément si gênant pour le Pouvoir. Et c'est un pareil texte qu'on veut nous faire prendre pour une simple loi ordinaire relevant de l'article 11 de la Constitution! » Discurso pronunciado por el Sr. Monnerville, Presidente del Senado, el 9 de octubre de 1962, ante dicha Cámara. Cfr. MAUS, Didier, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Paris, la Documentation Française, 1982, p. 51.

16 de mayo amenazará con resurgir del fondo de la Historia. Podrá usar el referéndum cuando le parezca bien, sobre los temas que le convengan, en el momento que él escoja, por el procedimiento que él decida: éste mismo que combatimos hoy. La opinión pública, mal informada, no podrá responder más que con un sí o un no; sobre todo con un sí, porque la forma en la que se generalmente se plantea la pregunta en un referéndum plebiscitario implica siempre el voto afirmativo: pongo a la Historia como testigo.»⁴⁴⁷

En otro momento del discurso el Presidente del Senado denuncia a las claras la usurpación de poder llevada a cabo por De Gaulle:

«En su reciente alocución televisada el Presidente de la República ha dicho: "Tengo derecho". Con la alta consideración debida a sus funciones, respondo: "No, señor Presidente de la República, usted no tiene derecho. Se lo arroga."»⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ La question est donc grave. C'est la confusion ou la juste distribution des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui distingue les gouvernements tyranniques des gouvernements libres. Réunir en une seule main, sur une seule tête, tous les pouvoirs, sans nul contrepoids, c'est proprement abolir la démocratie ; c'est pourtant ce qu'on demande au peuple français de faire, d'urgence, sans examen, simplement para la confiance en un homme.

Si la réforme présentée est votée, le chef de l'Etat, irresponsable, disposera de l'arme de la dissolution contre l'Assemblée nationale, élu comme lui au suffrage universel, et le 16 risquera de resurgir du fond de l'histoire. Il pourra user du référendum quand bon lui semblera, sur les sujets qui lui conviendront, au moment qu'il aura choisi, selon la procédure qu'il aura arrêtée -celle-là même que nous combattons aujourd'hui. L'opinion publique, mal avertie, ne pourra se prononcer que par oui ou par on ; plutôt par oui car la manière dont la question est généralement posée dans un référendum plébiscitaire emporte toujours le vote affirmatif ; l'histoire es la pour en porter témoignage. Discurso pronunciado por el Sr. Monnerville, Presidente del Senado, el 9 de octubre de 1962, ante dicha Cámara. Cfr. MAUS, Didier, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Paris, la Documentation Française, 1982, p. 52. Sobre la cuestión aquí relatada Cfr. PARODI, Jean-Luc, « *Le conflit entre l'Exécutif et le président du Sénat* », *Revue Française de Science Politique*, vol. 13, n° 2, Paris, Presses Universitaires de France, 1963, pp. 454-459.

⁴⁴⁸ « Dans sa récente allocution télévisée, le Président de la République a dit : "J'ai le droit !" Avec la haute considération due à ses fonctions, mais avec gravité, avec fermeté, je répons : " Non, monsieur le Président de la République, vous n'avez pas le droit. Vous le prenez "». Cfr. MAUS, Didier, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Paris, la Documentation Française, 1982, p. 52.

II.3. LA DUALIDAD TEXTO-PRAXIS EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1958.

Ciertamente, vista la Constitución tal como la concibieron sus redactores, parece un auténtico «cuento de hadas» -si se le permite a la autora la expresión-, dado que presupone en los responsables políticos un escrupuloso sentido de Estado. El anterior comentario no es una crítica a dicha concepción; antes al contrario, los ideales que conducen a la redacción de un texto constitucional deben ser elevados. Si no lo fueran, poco podría esperarse del texto constitucional resultante y mucho menos de su puesta en práctica.⁴⁴⁹

La realidad política -por suerte o por desgracia-, suele separarse de la intención original: camina por los senderos que encuentra más prácticos y acordes con los intereses de los distintos actores políticos, siempre que la letra del texto constitucional lo permita. Lo contrario equivaldría a negar la normatividad y no es concebible en un sistema democrático. En el sentido apuntado, las constituciones se asemejan a las lenguas, que, pese a estar insertas y reguladas en un código normativo, luego tienen vida propia. Por eso muchas constituciones mutan y la práctica termina no pareciéndose en casi nada a la

⁴⁴⁹ Es precisamente en ésta, la práctica, en la que parece delegar el texto constitucional con su mínima configuración normativa, aparentemente idealista. Refiriéndose a ésta, dice Maus: «Esta visión, un poco idealizada, tiene el mérito de subrayar la fuerza de la práctica en el funcionamiento constitucional de la V República. Justifica la reciente constatación de Paul Amselek según la cual *la experiencia francesa confirma la importancia absolutamente particular que reviste la práctica del derecho constitucional*». Cfr. MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan», *op. cit.*, p. 876.

letra de la Constitución, como es el caso, por ejemplo, de la Constitución Noruega y la de los Países Bajos. La Constitución francesa también ha conocido mutaciones -o convenciones como las denomina Pierre Avril-. La gran mayoría tiene su origen en la reforma de 1962. Pero, como, indica Maus -autor que ha dedicado gran parte de su obra a la práctica constitucional francesa-, no sólo han evolucionado los mecanismos- (nueva forma de elección presidencial, nuevas modalidades de convocar al Consejo Constitucional,...), sino que la perspectiva ha cambiado, a medida que los protagonistas políticos principales han ido alejándose del modelo parlamentario.⁴⁵⁰ En efecto, la práctica constitucional muestra que, al margen de la Constitución, se ha ido creando un código de reglas no escritas dependiendo de la coyuntura política, es decir, del peso y de la combinación de las mayorías, hasta el punto de existir una auténtica dualidad entre el texto, aisladamente considerado y su práctica. Viene a la memoria de la autora la frase del constitucionalista español Manuel Aragón Reyes, quien afirma, en un sentido general, que «una cosa es lo jurídico y otra lo político», para lo que se apoya en la siguiente regla de Jellinek:

«El que considere la vida real histórica del Estado, reconocerá frente a la forma *jurídica* una forma *política*, la cual, como todo lo que no es jurídico en el Estado, es imprecisa e indeterminada».⁴⁵¹

⁴⁵⁰ «Poco a poco -indica el autor- los autores se han ido alejando del modelo parlamentario para interrogarse sobre la naturaleza misma del régimen político de la Francia contemporánea. Maus apoya su afirmación en ésta de Avril, estudioso de la Constitución desde su promulgación: «El carácter inédito de la fórmula adoptada por la V República ha supuesto un enigma para su propia supervivencia». Cfr. MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan», *op. cit.*, p. 875.

⁴⁵¹ Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, 1ª Edición, Madrid, Editorial Civitas SA, 1990, p. 54. En esta cita, Aragón Reyes se

En el mismo sentido se pronuncian, ya en el contexto concreto del régimen francés, los profesores Fernández-Miranda Campoamor, cuando, comentando qué forma de gobierno es la que instaura la Constitución francesa, señalan que lo esencial es diferenciar el texto de la *praxis* y que toda práctica constitucional es lícita si no pierde de vista el marco normativo.⁴⁵²

Esta afirmación de los profesores Fernández-Miranda tiene el mérito de subrayar el carácter dialéctico de los conceptos que, llegado el caso, tienen texto y *praxis* y proponer un modo de conjugarlos o sintetizarlos. Y es que aquí radica el mérito de la Constitución de 1958: en haber sido redactada de un modo que le ha permitido dar cobertura jurídica a distintas necesidades políticas durante casi seis décadas. Es cierto que ha habido reformas pero, exceptuando la de 1962, el resto no ha modificado el esquema institucional básico del binomio Ejecutivo-Legislativo. La extraordinaria ambivalencia constitucional -su «flexibilidad» como diría Debré- ha sido posible porque el texto de 1958 aporta, como dice

refiere a la 1ª y 2ª ediciones alemanas (JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*) y a la traducción de la segunda edición alemana por F. de los Ríos (*Teoría General del Estado*), Buenos Aires, Editorial Albatros, 1970. La edición española -también traducida por Fernando de los Ríos Urruti- de la obra de Jellinek, consultada por la autora, es posterior: Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Granada, Editorial Comares, 2000.

⁴⁵² «A la hora de analizar una forma institucional, hay que diferenciar entre lo que es diseño jurídico normativo y lo que es el funcionamiento real del sistema. Con ello no estamos contraponiendo normalidad a normatividad ya que, si aceptásemos que la normalidad ha destruido la normatividad, estaríamos hablando de la destrucción del Derecho o, a lo más, del nacimiento de una nueva normatividad.

A lo que nos referimos... es que, en el seno de la ordenación normativa, sin necesidad de destruirla, *caben posibilidades diferentes* de comportamiento, todas ellas líticas y legítimas. Por tanto, conviene distinguir entre el diseño jurídico formal y el funcionamiento real del sistema, todo ello sin salirnos del estricto marco de la interpretación jurídica» FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, op. cit, pp. 199-200.

Avril, un «mínimo sentido normativo», expresión tomada prestada por la autora en líneas anteriores. En efecto, Pierre Avril, publicista que ha dedicado la mayor parte de su obra a estudiar la Constitución de 1958 desde sus comienzos, señala, aludiendo claramente al fenómeno político de la cohabitación, lo siguiente: «La célebre máxima de Daunou⁴⁵³, en la medida en que califica la Constitución como un conjunto de prescripciones enunciadas en un texto, ha servido hace poco, en un contexto delicado⁴⁵⁴, para mostrar que el principio simple que contenía proporcionaba a las relaciones políticas un mínimo sentido normativo.»⁴⁵⁵ Por esta razón -viene a concluir Avril- la Constitución no puede entenderse como un conjunto de normas, sino que debe ser completada con la práctica política⁴⁵⁶ y la jurisprudencia.⁴⁵⁷

⁴⁵³ « *La Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution* ». Pierre DAUNOU, autor de esta máxima, la pronunció en la Sesión de la Convención de 29 messidor del año III (Citada por AVRIL, Pierre, *Les Conventions de la Constitution, op cit.*, p. 6). Avril cita también la impresión de este discurso llevada a cabo por la Réimpression de l'ancien Moniteur, Plon 1854, t. 25, p. 282.

⁴⁵⁴ Avril seguramente se está refiriendo a la segunda cohabitación, dado que el libro citado se publica en 1997.

⁴⁵⁵ En efecto -y Avril lo señala- la máxima fue rescatada por Mitterrand en su mensaje a la Nación de 8 de abril de 1986 (Cfr. *ibíd.*, p. 1).

⁴⁵⁶ Avril, ya desde la primera página de su libro consagrado a las convenciones de la Constitución, viene a señalar -con otras palabras- que una visión aislada del texto constitucional no serviría para hacerse una «una idea exacta de la Constitución de 1958». ⁴⁵⁶ AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit public*. Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p.1. En este sentido, Didier Maus recoge, en 1984, una frase de Jean François Poncet de 1978 durante una reunión de trabajo en la Quai d'Orsay: «Desde el inicio de la V República las reglas están claras: [éstas] resultan de de la Constitución y de la práctica» (Cfr. MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique», *op. cit.*, p. 884).

⁴⁵⁷ En cambio -indica Avril- la interpretación literal de la célebre máxima de Daunou equivaldría a dar al Consejo Constitucional una primacía seguramente excesiva sobre el funcionamiento político, en la medida en que el texto constitucional sólo podría ser visto a los ojos de esa

Sin embargo, pese a haber sido un instrumento realmente útil para la convivencia, el texto de 1958 muy raramente ha funcionado acorde con el *espíritu constitucional* antes esbozado: el desplazamiento -la transferencia, si se utiliza la nomenclatura de Debré- ha anulado el principio de colaboración que informa toda la Constitución, restringiéndolo a los supuestos impuestos por la misma. La tendencia natural del poder a acaparar más poder ha impedido la colaboración. Sobre esta cuestión se volverá más adelante; baste ahora con insistir en que ambas lecturas, alejadas del espíritu constitucional, la presidencial y la parlamentaria, han tenido cabida dentro de ese enorme *paraguas normativo* que ha demostrado ser el texto constitucional de 1958. No en vano para Jean Gicquel el objeto del Derecho Constitucional puede definirse como «el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos».⁴⁵⁸

II.4. LA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL DEL TEXTO DE 1958.

La historia de la práctica constitucional de la V República francesa se ha encargado de demostrar que las

jurisprudencia. Cfr. AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution... op. cit.*, p.1.

⁴⁵⁸ «De una manera simple, se puede definir así el objeto del Derecho Constitucional: el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos. Esto equivale a decir que la actividad política es competencia de la regla jurídica y no del placer ni del capricho» («*D'une manière simple, on peut ainsi définir l'objet du droit constitutionnel: l'encadrement juridique des phénomènes politiques. Ce qui revient à dire que l'activité politique relève de la règle juridique, et non plus du bon plaisir ou de caprice*»). Cfr. GICQUEL, Jean, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 16ème Édit., Paris, Editions Montchrestien, E.J.A., 1999, p. 3.

funciones del Primer Ministro -tal como las concibieron los redactores de la Constitución para el momento en el que se redactó la Constitución- se vieron sustancialmente afectadas por la nueva legitimidad que confirió al Presidente de la República su nueva forma de acceso al cargo. Dieciséis años más tarde, en 1978, Debré tendría ocasión de explicar públicamente cómo había que interpretar el funcionamiento de las instituciones tras dicha reforma.⁴⁵⁹ Debré reconoció que a raíz de la reforma de 1962 tuvo lugar una novación, pero que, pese a la misma, la flexibilidad perseguida al redactar el texto constitucional permanecía. Debré resume así, en un pasaje de sus memorias, la respuesta dada entonces:

«Hay dos lecturas de la Constitución. Una hace del Presidente de la República el *guía* - esto es lo que quiso decir el General De Gaulle en su conferencia de prensa de 1964-; la otra, que desemboca en un régimen parlamentario a la *británica*, es decir, asegura la autoridad del Primer Ministro, hace del Presidente un garante de la Constitución, lo que, teniendo en cuenta sus poderes, reviste una importancia determinante en determinadas circunstancias. La primera lectura es la regla (que puede tener excepciones) cuando el Presidente de la República y la Asamblea Nacional deben su legitimidad a la misma mayoría. La segunda lectura será la regla, casi sin excepción, en caso contrario».⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ Lo hizo contestando a la pregunta de uno de los asistentes a un diálogo televisado entre él y Mitterrand sobre la novación constitucional que había supuesto la reforma constitucional de 1962 en el reparto de funciones entre el Presidente de la República y el Primer Ministro.

⁴⁶⁰ « Il y a deux *lectures* de la Constitution. L'une fait du Président de la République le *guide* -c'est ce qu'a entendu dire le Général de Gaulle dans sa conférence de presse de 1964- l'autre, qui débouche sur un régime parlementaire à la *britannique*, c'est-à-dire assure l'autorité du Premier ministre, fait du Président un garant de la Constitution, ce qui, compte tenu de ses pouvoirs, revêt une importance déterminante en certaines circonstances ». Cfr. DEBRÉ, Michel, *Trois républiques pour une France*, op. cit., p. 417.

Pues bien, la anterior cita de Debré contiene básicamente lo que ha sido el funcionamiento de la V República desde el referéndum de 28 de octubre de 1962.⁴⁶¹ Antes de esa fecha y desde la proclamación de la Constitución, el texto funcionó bastante acorde con la intención de los redactores de la Constitución, como un sistema parlamentario con un *Ejecutivo dualista*. Pero esta situación sólo fue posible por el buen entendimiento entre De Gaulle y Debré y por la falta de solidez de la mayoría que apoyaba a De Gaulle. Tras la aparición del hecho mayoritario, los dos escenarios, opuestos entre sí, serían los descritos arriba por Debré. No obstante, hay que insistir en que, fuera cual fuera el funcionamiento, Debré siempre defendió el estricto respeto de la letra constitucional.⁴⁶²

«Añado que la República impone, en un caso como en el otro, el respeto de nuestra Ley fundamental y el de la voluntad popular. Prosigo reconociendo lo siguiente: *Ciertamente, ningún equilibrio es inmóvil y, la política, con sus altibajos, al igual que el carácter de los hombres, no puede conducir sino a alternancias*. Pero digo, para terminar, *esta flexibilidad de nuestras instituciones permite considerar que están bien adaptadas a nuestro tiempo y a nuestro país*».⁴⁶³

Que la opinión de Debré era acertada lo demuestra el hecho de que en la historia de la V República hayan existido tres funcionamientos distintos del texto

⁴⁶¹ Ardant denomina a la Constitución de este período constitucional inicial como *Constitución Argelina*, obviamente por las razones históricas comentadas al inicio de este Capítulo.

⁴⁶² De Gaulle solía decir a Debré que era un doctrinario y éste a De Gaulle que era un *dirigista*.

⁴⁶³ Estas palabras corresponden también al discurso de Debré en Bayeux en 1986. (« *J'ajoute que la République impose, dans un cas comme dans l'autre, le respect de notre loi fondamentale et celui de la volonté populaire. Et je poursuis en reconnaissant : Certes, aucun équilibre n'est immobile et la politique avec ses hauts et ses bas, comme le caractère des hommes, ne peuvent que conduire à des alternances. Mais dis-je en terminant cette souplesse de nos institutions permet de considérer qu'elles sont bien adaptées à notre temps et à notre pays* »).

constitucional. Hay que reconocer que, pese a que el diseño constitucional es el de un régimen auténticamente parlamentario, desde los inicios del régimen se vio al Presidente, no sólo como la cabeza central del Ejecutivo, sino también como uno de sus actores. El dualismo, no obstante, existía: el Gobierno se ocupaba de todas aquellas materias que no fueran Argelia, política exterior o Defensa. La tarea del Gobierno era, por lo tanto, importantísima. Además, las dos cabezas del Estado colaboraban. No puede negarse que este reparto de competencias, que demostró ser bastante acertado, resultó de la práctica constitucional; por ello, una cuestión es evidente: desde el inicio de la V República la ambigüedad e indeterminación del texto de 1958 han hecho necesario que la práctica complete el texto constitucional. Como dice Paul Amselek, la práctica del Derecho reviste en el caso francés una importancia particular.⁴⁶⁴ Realmente, ambos hechos son indisociables. Por esta razón es indispensable, cuanto menos, esbozar las distintas lecturas que la práctica constitucional ha hecho del texto de 1958. A ello se han dedicado las páginas siguientes.

⁴⁶⁴ AMSELEK, Paul, «Le rôle de la pratique dans la formation du droit», en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, noviembre-diciembre, 1983, p. 1481, cit. por MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan», *op. cit.*, p. 877.

II.4.1 FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO DUALISTA

El único período dualista de la V República fue el del primer Ejecutivo -compuesto por De Gaulle y de Debré- bajo la primera presidencia de De Gaulle (1959-1962). Éste es el sistema que se convino en instituir en 1958.⁴⁶⁵

Ahondando en lo ya apuntado, este funcionamiento del texto constitucional se caracterizó por su brevedad y por ajustarse al modelo dualista que concibe la Constitución. Un Ejecutivo fuerte, pero dualista, era la mejor solución para Francia en esos momentos críticos, arriba relatados, que requerían firmeza del Estado al tiempo que la protección de los valores democráticos y republicanos. Por este motivo, los redactores huyeron de todo lo que recordara a una magistratura personal. El dualismo en el Ejecutivo tenía la ventaja de que el Primer Ministro, actor político principal, era también responsable ante la Asamblea. El Jefe del Estado, por su parte, no descendería a la arena política para evitar desgastarse políticamente. Su posición sería la de un Jefe de Estado parlamentario, pero republicano. La mayor duración atribuida a su mandato, siete años, estaba destinada a garantizar la continuidad y estabilidad de la institución, necesaria para ejercer en caso de crisis las facultades exentas de refrendo, pensadas precisamente para situaciones excepcionales susceptibles de menoscabar la normalidad

⁴⁶⁵ Este es el único período en el que el funcionamiento de la Constitución recibe el calificativo de dualista, ya que el siguiente período en el que puede reconocerse un dualismo efectivo en el seno del Ejecutivo, entre 1988 y 1993, ha recibido la calificación de *neodualista*, porque tras la reforma de 1962, ambos centros de legitimación, el que elige al Presidente y el que elige al Primer Ministro tienen idéntica calificación democrática.

constitucional. Por lo tanto, en 1958 los redactores de la Constitución coincidían en que el Primer Ministro debía tener autonomía real y separada de la del Jefe del Estado. En el tema que ocupa este Capítulo II, además del sello de Debré, es necesario resaltar la influencia directa del socialista Guy Mollet en la redacción del párrafo primero del artículo 20 («El Gobierno determina y conduce la política de la nación»), así como en la redacción definitiva del artículo 5 en términos mucho menos reveladores de una magistratura personal atribuida al Presidente de la República que la redacción original presentada por Debré al Comité de redacción de la Constitución.⁴⁶⁶

Incluso De Gaulle sostuvo en esa época, ante el Comité Consultivo Constitucional, un reparto de poder entre Presidente y Primer Ministro propio de un régimen auténticamente parlamentario. Así, el 8 de agosto 1958, a la pregunta del Presidente de dicho Comité de si en la nueva Constitución el Primer Ministro, elegido por el Jefe del Estado, podría ser revocado por éste, De Gaulle respondió en estos términos:

« ¡No! Porque, si fuera así, él no podría gobernar de modo efectivo. El Primer Ministro es responsable ante el Parlamento y no ante el Jefe del Estado en lo que concierne a la coyuntura política. El Jefe del Estado tiene como papel esencial asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos. Por lo tanto, nombra al Primer Ministro, como en la Constitución de 1875, lo que suprime la investidura, sin excluir la utilización de la cuestión de confianza. El Primer Ministro forma entonces su Gobierno y el

⁴⁶⁶ En realidad fue por la instigación de Guy Mollet y Pierre Pflimlin (ambos Presidentes del Consejo de Ministros bajo la IV República y defensores acérrimos del parlamentarismo) por lo que se introdujo el apartado citado, que vendría a equilibrar el artículo 5, consagrado desde el principio a definir la misión del Presidente de la República». Cfr. MAUS, Didier, *Études sur la Constitution de la V^e République, sine loco*, Éditions STH, 1990, p. 62.

Presidente de la República firma los decretos mediante los que se nombra a los ministros.

Si el Primer Ministro solicita la revocación de uno de sus ministros, el Presidente de la República firma el decreto, pero la iniciativa de la decisión no es adoptada por él. Si fuera así, el equilibrio se vería comprometido. El Presidente de la República, insisto, es esencialmente un árbitro que tiene por misión asegurar, ante cualquier eventualidad, el funcionamiento de los poderes públicos». ⁴⁶⁷

Se insiste, en las palabras anteriores -realmente sorprendentes viniendo de De Gaulle- es evidente que la opción de los redactores de la Constitución por el parlamentarismo republicano dualista fue clara. ¿Convicción u oportunidad política? En el caso de Debré y otros redactores de la Constitución como Guy Mollet o Pierre Pflimlin, sin duda, convicción, pero en el lado de De Gaulle, la apuesta por un Jefe de Estado parlamentario era una mera estrategia para convencer a los parlamentarios de la época, en su mayoría imbuidos del funcionamiento parlamentario de las instituciones

⁴⁶⁷ « Non! Car, s'il en était ainsi, il ne pourrait pas effectivement gouverner. Le Premier ministre est responsable devant le Parlement et non pas devant le chef de l'Etat en ce qui concerne la conjoncture politique. Le chef de l'Etat a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il nomme donc le Premier ministre, comme sous la Constitution de 1875, ce qui supprime l'investiture, sans exclure l'usage de la question de confiance. Le Premier ministre forme alors son gouvernement et le président de la République signe les décrets par lesquels sont nommés les ministres.

Si le Premier ministre demande la révocation d'un de ses ministres, le président de la République signe le décret, mais l'initiative de la décision n'est pas prise de son propre chef. S'il n'en était pas ainsi, l'équilibre serait compromis. Le président de la République, j'y insiste, est essentiellement un arbitre qui a pour mission d'assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement des pouvoirs publics». Cfr. «De Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel, 8 août 1958» en 1958-1970 La Ve République. Politique et Institutions. La Constitution de la Ve République, Fondation Charles De Gaulle.

URL:

<http://www.charles-de-gaulle.org/pages/1-homme/dossiers-thematiques/1958-1970-la-ve-republique/la-constitution-de-la-ve-republique/documents/de-gaulle-devant-le-comite-consultatif-constitutionnel-8-aout-1958.php>

por haber sido actores políticos en las Repúblicas precedentes.

Debré, por su parte, tenía una convicción firme sobre el importante papel que estaba llamado a desempeñar el Primer Ministro en la V República. Responsable del primer Gobierno de la V República y verdadero artífice de la Constitución, era un acérrimo defensor de la interpretación *stricto sensu* de los artículos 20 y 21, que él intentó que prendiera en la mentalidad de De Gaulle. Ahora bien, los artículos mencionados de la Constitución otorgan al Gobierno un importante papel en ámbitos en los que también actúa el Presidente de la República: "...El Gobierno...dispone...de la fuerza armada" (art. 20), y "...es responsable de la defensa nacional" (art. 21).⁴⁶⁸ ¿Cómo resolver esta contradicción? Basta remitirse a la exégesis del texto constitucional para constatar que el artículo 20.1 fue incluido a petición de Guy Mollet y Pierre Pflimlin, para equilibrar la posición constitucional del Gobierno como resultado del artículo 5, cuya primera propuesta de redacción, llevada a cabo por Debré, otorgaba al Presidente, como se ha indicado, facultades gubernamentales. A juicio de la doctoranda, esta concurrencia de facultades sólo puede resolverse recurriendo al principio de colaboración. Por lo tanto,

⁴⁶⁸ « Au début de l'application de la Constitution, pendant les trois années où je fus Premier ministre, le chef de l'Etat assurait sa prééminence indiscutable et indiscutée pour ce qui concerne la défense, les affaires étrangères, l'Algérie, sujets pour lesquels le Premier ministre était, comme son nom l'indique, le premier collaborateur du chef de l'Etat. Mais pour tout ce qui concerne le reste, c'est-à-dire l'ensemble des affaires intérieures, économie, finances, administration, éducation, questions sociales, le Premier ministre que j'étais avait les mains libres. A lui d'agir, et notamment de diriger le pouvoir législatif. ». Cfr. DEBRÉ, Michel, «La Constitution de 1958: sa raison d'être, son évolution», en *Revue française de science politique*, año vigésimo octavo, n° 5, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, octubre 1978, pp. 832.

se insiste en lo apuntado arriba: colaboración es justamente lo que impone la Constitución cuando confiere competencias concurrentes a las dos cabezas del Estado. En 1958 tanto De Gaulle como Debré colaboraron estrechamente, el primero centrado en la política exterior mientras el segundo hacía lo propio en la interior. Esta colaboración era, además, indispensable en esos primeros años de fuerte crisis política, tanto interna como externa. Que la colaboración fue el principio que informó las relaciones políticas entre ambos lo muestra el siguiente comentario de Debré:

"En los comienzos de la aplicación de la Constitución, durante los tres años en los que yo fui Primer Ministro, el Jefe del Estado aseguraba su preeminencia indiscutible e indiscutida en lo concerniente a Defensa, Asuntos exteriores y Argelia, temas respecto de los que el Primer Ministro era, como su nombre indica, el primer colaborador del Jefe del Estado. Pero en todo lo concerniente al resto, es decir, al conjunto de asuntos internos, economía, finanzas, administración, educación y asuntos sociales, el Primer Ministro que era yo tenía las manos libres. A él le correspondía actuar y, concretamente, dirigir el Poder Legislativo.»⁴⁶⁹

De la cita anterior se desprende claramente que De Gaulle apenas intervenía en la vida política del día a día -tarea que correspondía al Gobierno-, si bien podía ejercer el papel de árbitro que le consagra de forma general el artículo 5, norma que reviste, a juicio de buena parte de la doctrina -a la que la autora se suma- un carácter completamente programático, en el sentido apuntado. Por lo tanto, durante los primeros años de vida de la Constitución la adecuación entre espíritu, texto y *praxis* fue posible porque los principales actores políticos, tanto De Gaulle como Debré, se

⁴⁶⁹ Cfr. *íd.*

esforzaron en cumplir escrupulosamente la Constitución. Didier Maus reconoce este reparto de poderes durante el primer Gobierno de la V República: «Desde 1959, el general de Gaulle deja a Michel Debré dar los impulsos necesarios en todas las materias no relacionadas con Argelia, el Estado o los Asuntos Exteriores. Los recuerdos de los actores políticos han dejado el testimonio de la extraordinaria vitalidad de la que hizo gala el Primer Ministro de la época. Ante una situación política que aún no era la del parlamentarismo mayoritario, Michel Debré tuvo que hacer frente a mayorías fluctuantes, gaullistas en algunos aspectos, pero francamente hostiles en otros. Probablemente fue en esta época cuando el reparto se realizó de forma más parlamentaria, por la naturaleza de los protagonistas y de las circunstancias políticas». ⁴⁷⁰ Guchet afirma, por su parte, que ni el Primer Ministro ni su Gobierno estaban en situación -ni tampoco ello estaba en su ánimo- de oponerse a la voluntad de Charles de Gaulle, pero añade: «tampoco hubo necesidad de apelar a otra cosa que no fuera la Constitución, puesto que De Gaulle no tomó -durante dicho primer período- ninguna iniciativa pública que se saliera de sus competencias constitucionales». ⁴⁷¹

Otro factor era, como se ha apuntado, que no existía una mayoría conexas; en este punto se repetía la situación de multipartidismo vivida en las anteriores Repúblicas. Debré relata así la situación de las mayorías políticas:

⁴⁷⁰ Cfr. MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique», *op. cit.*, p. 885. La citada opinión de MAUS sobre el funcionamiento más parlamentario de la Constitución entre 1959 y 1962 hay que situarla en la época en que se escribió, en 1984, cuando aún no se había materializado la primera cohabitación.

⁴⁷¹ GUCHET, Yves. *La Ve République*, *op. cit.*, p. 152.

«En estos primeros años de la V República, la mayoría que sostiene al Gobierno constituye un mapa múltiple y dispar. La constituyen tres importantes formaciones: La Unión por la Nueva República, que reagrupa a los fieles al gaullismo, los Independientes y, finalmente, el Movimiento Republicano Popular. Entre estas tres formaciones, los temas de desacuerdo son numerosos y el hecho de que haya existido, al inicio de la legislatura, un acuerdo para dejar al General de Gaulle las manos libres con el fin de solucionar el problema de Argelia, no impide que existan posiciones contrarias sobre muchos temas...»

No olvido que he querido una V República opuesta en sus principios a las Repúblicas precedentes. El tiempo de la soberanía parlamentaria ilimitada ha caducado a favor de un reparto de poderes que deja al Ejecutivo la misión de gobernar. La victoria de esta nueva concepción es para Francia una cuestión de vida o muerte». ⁴⁷²

Por consiguiente, tanto Debré como De Gaulle estuvieron siempre de acuerdo en la preeminencia de éste en cuestiones internacionales y de Defensa Nacional. Esta *potestas* se correspondía mal con la casi completa irresponsabilidad del titular de la Jefatura del Estado. No obstante, el reparto fue constitucional por dos motivos: porque no contradecía la letra de la Constitución, deliberadamente ambigua en ese aspecto, y porque era fruto del consenso, -una vez más- de la colaboración entre ambas cabezas del Ejecutivo. Debré lo aceptó de buen grado porque, como gaullista

⁴⁷² « *En ces premières années de la Ve République, la majorité qui soutient le gouvernement est disparate. Trois principales formations la constituent : l'Union pour la Nouvelle République, qui rassemble les fidèles du gaullisme, les Indépendants, enfin le Mouvement Républicain Populaire. Entre ces trois formations, les sujets de dissentiment sont nombreux et le fait qu'il y ait, au début de la législature, un accord pour laisser au Général de Gaulle les mains libres en vue de régler l'affaire d'Algérie, n'empêche pas des oppositions sur de multiples sujets...*

Je n'oublie pas que j'ai voulu une Ve République opposée dans son principe aux Républiques précédentes. Le temps de la souveraineté parlementaire illimitée est révolu au profit d'une répartition des pouvoirs qui laisse à l'exécutif la charge de gouverner. La victoire de cette conception neuve est pour la France une question de vie ou de mort. » Cfr. DEBRÉ, Michel, Gouverner. Mémoires 1958-1962, op. cit., pp. 31 y 32.

empedernido, creía que Francia necesitaba a De Gaulle y que su intervención en la Defensa y las relaciones internacionales agilizaría la superación de todos los retos que Francia tenía ante sí en 1958. Además, Debré sentía una profunda admiración hacia la persona de De Gaulle -para algunos, dicha admiración rallaba en la abnegación-⁴⁷³. Lo peor del caso era que este reparto, posible por la particular relación que mantenían Debré y De Gaulle, terminaría dando lugar a una auténtica mutación constitucional que perviviría incluso durante la cohabitación.

II.4.2 FUNCIONAMIENTO PRESIDENCIAL

La Historia de la V República se ha encargado de demostrar que la reforma de 1962 supuso un cambio drástico en el régimen político recién instituido, dando paso a un sistema auténticamente presidencial, hasta el punto de que hay en la doctrina constitucional quien opina que es en 1962 cuando se inicia verdaderamente la V República.⁴⁷⁴ En realidad, la

⁴⁷³ Esta afirmación es correcta si por abnegación de Debré se entiende el sacrificio por el éxito de la Constitución recién creada, lo que de nuevo lleva directamente al principio de colaboración. En ningún modo dicha abnegación implicó la renuncia a la integridad de su pensamiento político. De hecho, pese a que fue confidente político de De Gaulle, al menos hasta la dimisión de éste en 1969, su mentalidad empezó a disentir muy pronto de la de De Gaulle, en vistas de que ésta evolucionaba rápidamente hacia la presidencialización del régimen. Como indica Maus, fue la insistencia de Debré en imponer a De Gaulle la estricta aplicación de los artículos 20 y 21 de la Constitución lo que desembocó en la dimisión de Debré de su cargo de Primer Ministro en 1962. Cfr. MAUS, Didier, « *La Constitution jouée par sa pratique* », *op. cit.*, p. 885.

⁴⁷⁴ Cfr. *ibidem*, p. 896. El autor indica sobre este particular que, no en vano, Jacques Chapsal sitúa en otoño de 1962 «el comienzo absoluto de la Quinta República» (Cfr. CHAPSAL, Jacques, *La vie politique sous la Cinquième République*, Paris, PUF, 1984, p. 265)

reforma no se aplicó hasta 1965, año en el que finalizó el primer mandato de De Gaulle, pero el punto de inflexión que dio paso un sistema presidencial suele situarse tras las legislativas de 1962 en la que se constató por vez primera el hecho mayoritario.

De Gaulle era De Gaulle. Pese a que inicialmente él defendió que el Presidente de la República no debía ser nombrado por sufragio universal directo, en su mente muy pronto iría tomando forma la idea del Jefe de Estado presidencial, «en una lucha interior entre voluntad y razón», utilizando palabras de Debré. En el segundo tomo de sus *Mémoires d'Espoir*, aparecido tras su muerte, De Gaulle confiesa que dicha defensa fue fruto del oportunismo. Para ello utiliza unas palabras que, como viene a señalar Rudelle, dicen mucho de su estrategia y poco de su respeto por lo jurídico:

«...tenía, desde el principio, la intención de asumir, yo mismo, las funciones de Jefe del Estado y, por la Historia de ayer y las circunstancias del presente, el modo en el que accedería no sería sino una formalidad sin consecuencias respecto de mi papel. Pero, acto seguido, estaba decidido a perfeccionar el edificio en este aspecto particular antes del fin de mi septenato».⁴⁷⁵

En realidad no había que esperar al texto citado por Rudelle para conocer la verdadera intención de De Gaulle, ya que éste, en su alocución televisada del 20 de septiembre de 1962, sin tan siquiera cumplir con la formalidad de esperar a la preceptiva propuesta gubernamental a la que hace referencia el artículo 11

⁴⁷⁵ « ... j'avais l'intention d'assumer moi-même, au départ, les fonctions de chef de l'État et, en raison de l'Histoire d'hier et des circonstances d'à présent, la façon dont j'y accéderai ne serait qu'une formalité sans conséquence quant à mon rôle. » Cfr. RUDELLE, Odile. «Le Général de Gaulle et l'élection directe du Président de la République. Étapes d'un processus stratégique.» en *Revue française de science politique*, vol. 34, número 4-5 Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, agosto-octubre 1984, p. 689.

de la Constitución ⁴⁷⁶ , comunicaba su intención de someter a referéndum la modificación del modo de elección presidencial expresándose en estos términos:

«Permitidme decir que, volviendo a asumir la cabeza del Estado, en 1958, yo pensaba que para conmigo, los acontecimientos de la Historia habían hecho ya lo necesario... Por lo tanto, no di una importancia particular a las modalidades que iban a acompañar mi designación, porque la misma había venido determinada por la fuerza de las cosas. Asimismo, teniendo en cuenta las susceptibilidades políticas, algunas de las cuales eran respetables, preferí en ese momento que no existiera en cuanto a mí un tipo de plebiscito formal. En suma, acepté que el texto inicial de nuestra Constitución sometiera la elección del Presidente a un Colegio relativamente restringido de unos 80.000 electos.»⁴⁷⁷

Pues bien, con la reforma de 1962, De Gaulle vería finalizada su obra de dar a Francia un Jefe de Estado con poder casi absoluto. Para sacarla adelante, asesorado por René Capitant ⁴⁷⁸ recurriría *contra legem* al arma popular del referéndum, ideado precisamente para cortocircuitar a la Asamblea. El procedimiento escogido fue inconstitucional, no sólo *ratione*

⁴⁷⁶ La propuesta del Gobierno, firmada por Pompidou, no tendría lugar hasta el 2 de octubre de 1962.

⁴⁷⁷ « Permettez-moi de dire qu'en reprenant la tête de l'État, en 1958, je pensais que, pour moi-même à cet égard, les événements de l'Histoire avaient déjà fait le nécessaire...Je n'ai donc pas attaché, alors, une importance particulière aux modalités qui allaient entourer ma désignation, puisque celle-ci était d'avance prononcée par la force des choses. D'autre part, tenant compte de susceptibilités politiques, dont certaines étaient respectables, j'ai préféré, à ce moment-là qu'il n'y eût à mon sujet une sorte de plébiscite formel. Bref, j'ai alors accepté que le texte initial de notre Constitution soumit l'élection du Président à un Collège relativement restreint d'environ 80 000 élus ». Cfr. «Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au Palais de l'Élysée par le général de Gaulle. Le 20 septembre 1962» en MAUS, Didier, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Paris, La Documentation française, 1982, p. 50.

⁴⁷⁸ René Capitan, jurista y político, y asesor jurídico de De Gaulle, fue Presidente, entre 1962 y 1968, de la Comisión de Leyes de la Asamblea Nacional.

materiae, sino también por carecer de la propuesta del Primer Ministro debidamente formalizada.⁴⁷⁹

La inicial inconstitucionalidad que rodeó al referéndum fue convalidada, como es sabido, por el voto popular, favorable a la reforma. No obstante, esta violación de la Constitución tuvo una repercusión política digna de mención porque, por su causa, se consiguió aprobar la única moción de censura en la Historia de la V República: la del Primer Ministro Georges Pompidou. Las circunstancias que rodearon este referéndum fueron lo suficientemente graves como para que la Asamblea superase las rivalidades partisanas y se pudiera completar el procedimiento complejo, especialmente concebido para imposibilitarla, pues al tan necesario como difícil consenso se sumaba la amenaza de la disolución. Pues bien, la censura de Pompidou fue votada por todas las fuerzas políticas - con excepción del movimiento gaullista- que rechazaban cualquier signo que condujera a un poder personal del Jefe del Estado. De Gaulle disolvió la Asamblea y tras la arrolladora victoria en las elecciones legislativas que siguieron, nombró por segunda vez a Pompidou como Primer Ministro.⁴⁸⁰

En lo sucesivo, la combinación del nuevo modo de elegir al Presidente de la República con la reiteración del hecho mayoritario ⁴⁸¹ convertiría la breve identificación inicial entre *espíritu* y *praxis*

⁴⁷⁹ La propuesta tuvo lugar fuera de la época de sesiones, requisito mencionado expresamente en la Constitución.

⁴⁸⁰ Con este acto, de desafío o de soberbia De Gaulle, prevendría a parlamentarios posteriores de las indeseadas consecuencias de la moción de censura.

⁴⁸¹ Las elecciones legislativas de 1962 dieron una victoria arrolladora a la derecha de De Gaulle. Un factor que, sin duda, influyó en la reiteración del hecho mayoritario fue la opción, desde el inicio de la V República, del sistema electoral mayoritario a dos vueltas.

constitucional en un sistema presidencial monista y, sólo en apariencia, *neodualista*. De Gaulle ya no daría marcha atrás en su carrera hacia el presidencialismo. Desde entonces, el sistema «equitativamente birrepresentativo» -si se utiliza la terminología de Marie-Anne Cohendet-⁴⁸² desaparecería, hasta 1986, de la realidad política. Este nuevo reparto de poderes, con encaje constitucional, prevalecería en la V República hasta la actualidad.

Con un Presidente dotado del poder que deriva de esa nueva legitimidad que supone su elección directa por los ciudadanos, la lectura de la Constitución ya no será la misma que hasta 1962, sino, justamente, la que el mismo Presidente realice. En la alocución antes citada, De Gaulle esboza sin miramientos cuál es su visión de la tarea del Primer Ministro: la de un ejecutor de la política del Presidente. La descripción se sitúa en las antípodas de la que realizó ante el Comité Consultivo Constitucional.⁴⁸³

«Obviamente, el conjunto de estas atribuciones [presidenciales], permanentes o eventuales, lleva al Presidente a inspirar, orientar y animar la acción nacional. Puede suceder que tenga que conducirla directamente, como yo he hecho, por ejemplo, durante la cuestión argelina. Ciertamente, el Primer Ministro y sus colegas deben, sobre la base así trazada, determinar la política más adecuada y dirigir la Administración.»⁴⁸⁴

⁴⁸² Esto quiere decir que el Jefe del Estado y la Asamblea tienen, desde la reforma de 1962, el mismo grado de legitimidad, aunque provengan de cuerpos electorales diferentes.

⁴⁸³ Cfr. *supra*, p. 67.

⁴⁸⁴ « *Il va de soi que l'ensemble de ces attributions, permanentes ou éventuelles, amène le Président à inspirer, orienter, animer l'action nationale. Il arrive qu'il ait à conduire directement, comme je l'ai fait, par exemple, dans toute l'affaire algérienne. Certes, le Premier ministre et ses collègues ont, sur la base ainsi tracée, à déterminer à mesure la politique et à diriger l'administration.* » Cfr. «Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au Palais de l'Élysée par le général de Gaulle. Le 20 septembre 1962» en MAUS, Didier, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, op. cit., p. p. 49.

Años después Debré haría esta valoración, negativa, de la tendencia del régimen a la presidencialización:

«He tenido serias divergencias políticas con la dirección actual de los asuntos en mi país. Pero esto no influye en mi valoración constitucional. El *presidencialismo* no está prohibido por nuestra Constitución y cuando la identidad de mayoría entre la que ha elegido al Presidente y la que ha elegido a la Asamblea lo permite, este reparto de poderes no es contrario a la Constitución.

Algunas mentes subrayan que la elección del Presidente de la República por sufragio universal modificó profundamente los primeros presupuestos y que la Constitución ya no es la misma. Es verdad que la legitimidad personal del Jefe del Estado se afirmó con la reforma de 1962. Es cierto que la tendencia a dejar al Presidente una responsabilidad directa ante la opinión y ante la historia se encuentra reforzada. Sin embargo, yo sigo siendo partidario de una aplicación más parlamentaria de la Constitución. Un excesivo presidencialismo erradica al Gobierno. Un Primer Ministro tiene la misión de dirigir al Gobierno, es decir, a los ministros, de dirigir la Administración, orientar el trabajo Legislativo. Si no hay autoridad para cumplir con esta tarea, si las iniciativas presidenciales le molestan continuamente, el valor del Estado se resiente por ello. Los ministros son zarandeados de un lado al otro, la administración duda y la mayoría parlamentaria está de muy mal humor. En Francia, para vivir un verdadero régimen parlamentario no hace falta disminuir la capacidad del Parlamento ni paralizarlo dentro de su papel, que es el de servir de remanso de confianza entre el Gobierno y la opinión...

Es por esto por lo que tengo muchas reservas ante las tendencias que buscan hacer evolucionar a nuestra Constitución en el sentido de la Constitución americana... No creo que Francia, una nación de tipo medio, menos rica y siempre en peligro, pueda permitirse este lujo. Hace falta una bisagra -es decir, un disyuntor- entre el Presidente y la Asamblea y esta bisagra es el Primer Ministro de un Gobierno a quien le corresponde una gran

parte del Poder Ejecutivo y que es responsable ante el Parlamento, del que, por cierto, tiene como misión el dirigir sus trabajos».⁴⁸⁵

De la cita anterior se deduce que fue la antiparlamentaria utilización que los Presidentes de la V República hicieron de la Constitución entre 1962 y 1986 la verdadera causa del giro en el funcionamiento del régimen hacia su presidencialización.

Lo cierto es que la República Francesa ha funcionado, durante la mayor parte de su historia, como un sistema presidencial *puro y duro*.⁴⁸⁶ Pero, aunque distinto del querido por el Constituyente, este funcionamiento es totalmente constitucional y completamente correcto desde el punto de vista jurídico, en el sentido de que tiene cabida en su

⁴⁸⁵ « *J'ai de sérieuses divergences politiques avec la direction actuelle des affaires de mon pays. Voila qui n'influe pas sur mon jugement constitutionnel. Le <présidentialisme> n'es pas interdit par notre Constitution et quand l'identité de majorité entre celle qui a élu le Président et celle qui a élu l'Assemblée le permet, cette répartition des pouvoirs n'est pas contraire à la Constitution.*

Certains esprits font remarquer que l'élection du président de la République au suffrage universel a profondément modifié les données premières et que la Constitution n'est plus la même. Il est vrai que la légitimité personnelle du chef de l'Etat est affirmée para la réforme de 1962. Il est vrai que la tendance à laisser au Président une responsabilité directe devant l'opinion et devant l'histoire s'en trouve renforcée. Je demeure cependant partisan pour la France d'une application plus parlementaire de la Constitution. Une excessive présidentialisation efface le gouvernement. Un Premier ministre a la mission de diriger le gouvernement, c'est-a-dire les ministres, de commander l'administration d'orienter le travail législatif. S'il n'a pas l'autorité pour faire face à cette tâche, et s'il est sans cesse gêné par des initiatives présidentielles, la valeur de l'État s'en ressent. Les ministres sont tiraillés, l'administration hésitante et la majorité parlementaire de mauvaise humeur. Il ne faut pas, en France, diminuer l'aptitude du Parlement à vivre un vrai régime parlementaire et le paralyser dans son rôle qui est d'être un relais de confiance entre le gouvernement et l'opinion.

C'est pourquoi je suis très réservé devant les tendances qui cherchent à faire évoluer notre Constitution dans le sens de la Constitution américaine. Accroître les pouvoirs du Président, c'est imposer un raccourcissement du mandat présidentiel ». Cfr. DEBRÉ, Michel, «La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution, op. cit., pp. 833 y ss.

⁴⁸⁶ Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, op. cit. p. 202.

letra, al igual que el funcionamiento opuesto. Pero no puede evitarse echar de menos, en este comportamiento político acaparador de poderes, un respeto de los grandes valores que debe inspirar a los conductores de una Nación.

La práctica presidencialista de la V República ha mostrado que, cuando el sistema funciona como presidencial, el Presidente de la República realiza una utilización *extensiva e intensiva* de la Constitución, agotando los recursos -es decir, acaparando para sí las facultades- que formalmente el texto fundamental reserva al Gobierno. Con ella, el Presidente se convierte en el Jefe absoluto de las instituciones, mientras que el Primer Ministro es sólo el más importante de sus funcionarios. Esta lectura presidencial de la Constitución, claramente imperante en la V República, ha sido posible por la coyuntura política y porque, lógicamente, los Presidentes sucesivos han aprovechado ésta en su propio interés, perdiendo de vista el diseño dualista del Ejecutivo que realiza la Constitución.

Finalmente, de las variables que se dieron cita en 1962, se derivaron importantes consecuencias para el régimen de la V República, tanto de tipo institucional como político.

II.4.2.1. Consecuencias institucionales de la presidencialización del régimen.

a) La *primera consecuencia* institucional del funcionamiento presidencial de la Constitución es la quiebra del instituto de la doble confianza tal y como

lo concibe la Constitución. Según ésta, el Jefe del Estado no puede revocar al Primer Ministro⁴⁸⁷, sino que es éste quien le presenta la dimisión del Gobierno (artículo 8.1) cuando se dan las circunstancias que la Constitución establece: retirada de confianza de la Asamblea (artículo 49.1.) o moción de censura (artículos 49.2 y 49.3).

Lo cierto es que el instituto de la doble confianza no ha funcionado nunca de acuerdo con la Constitución. Cuando, por la coincidencia de mayorías, el régimen ha funcionado como presidencial, el Presidente ha revocado al Primer Ministro a su antojo transgrediendo claramente su artículo 8.1. Esta ha sido la práctica general de la V República. La Asamblea no puede, *de facto*, sostener a un Primer Ministro contra la voluntad del Presidente: la amenaza de la disolución es una potente arma disuasoria. Tampoco ningún Primer Ministro querría permanecer en su cargo en una situación así. Esta mutua conveniencia ha dado lugar a la *ficción de la dimisión*, derivada del interés mutuo en rodear de cierto misterio lo que en realidad es una destitución en toda regla, maquillando -valga la expresión- su inconstitucionalidad. Esta solución tiene la ventaja de resultar menos deshonrosa para el Primer Ministro que la destitución y, desde luego, mucho menos que la desautorización de la Asamblea. El Elíseo, por su parte, se ha asegurado de cumplir formalmente con la Constitución -no sin elevadas dosis de cinismo- con declaraciones del tipo: «el Presidente de la República ha aceptado hoy la dimisión de su Primer Ministro...»,

⁴⁸⁷ De haberse respetado la normatividad, para que el Presidente hubiera podido poner fin al cargo del Primer Ministro, habría tenido que disolver la Asamblea -medida no exenta de riesgos- o conseguir con su influencia que la Asamblea lo censurara.

seguidas de una alabanza a su gestión.⁴⁸⁸ En esta situación, dada la práctica imposibilidad de que prospere una moción de censura contra el Gobierno, la capacidad de *censurar* al Primer Ministro es sólo del Presidente de la República. Esto convierte al Primer Ministro en un mero ejecutor de la política del jefe del Estado, que sigue eligiéndolo y nombrándolo y, además, puede cesarlo, convención constitucional que, si bien no es una norma jurídica, constituye, en el sentido apuntado, una regla aceptada.

Según Avril, el ejemplo de la cohabitación es doblemente tópico, porque, por un lado, ilustra la flexibilidad de las convenciones dependiendo del contexto político y, por otro, revela el carácter de reglas de *moralidad política* inherente a las convenciones; es decir, la relación entre la convención y la regla de Derecho, relación que es idéntica a la de legitimidad y legalidad. Así, si el Primer Ministro debe, por lo general, su nombramiento -no su autoridad formal, que resulta del artículo 21 de la Constitución- a la designación presidencial, durante la cohabitación obtiene esta autoridad de la mayoría parlamentaria y no de la confianza presidencial. La situación en uno y otro caso es completamente distinta, lo que muestra que es en realidad el contexto político el que determina el valor de referencia, máxime cuando ambas instancias tienen idéntica legitimación democrática. Por lo tanto,

⁴⁸⁸ En ocasiones han sido los Primeros Ministros los que se han adelantado a presentar al Presidente su dimisión, para salvar su dignidad cuando han intuido que se les iba a obligar a hacerlo. Finalmente, en otros casos el Primer Ministro ha preferido dejar claro, en su carta de dimisión, que se le había sido forzado a dimitir.

será la relación con el sufragio universal -expresado en último lugar- la que prevalecerá.⁴⁸⁹

b) *La segunda consecuencia* es que, debido a la real supremacía que el Jefe del Estado ejerce sobre el Gobierno, el Presidente de la República pasa a controlar prácticamente todo el edificio constitucional. Ahora es él el líder real del Gobierno, lo que se refleja, por ejemplo, en el hecho de que presida, no sólo formalmente sino también fácticamente, el Consejo de Ministros.

La *tercera consecuencia* -derivada de las anteriores- es que la exagerada primacía presidencial conduce a la confusión de las tres principales instituciones del Estado (Jefatura del Estado, Gobierno y Parlamento), dado que el verdadero centro de decisión e impulsión jurídica y política es, en este sistema, el Presidente de la República, lo que deja reducida a muy poca cosa la ya atenuada separación de poderes inferida del artículo 23 de la Constitución.

II.4.2.2. Características y consecuencias políticas del hecho mayoritario

Las consecuencias del hecho mayoritario afectan también a todo edificio constitucional, si bien son más

⁴⁸⁹ AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution, op. cit.*, pp. 117 y ss.

de índole política que institucional.⁴⁹⁰ El profesor Didier Maus, que ha dedicado su vida a estudiar la práctica de la Constitución de 1958, señala las características y las consecuencias de este fenómeno.

Maus señala, en primer lugar, la rigidez de los comportamientos dentro de la Asamblea: los votos se consideran adquiridos de antemano salvo rarísimas excepciones. Las mayorías se forman más que nunca por acuerdos partisanos con anterioridad a las elecciones, en lugar de en el seno del Parlamento. Así, a la unión entre los partidos de derecha desde 1962⁴⁹¹ seguirá, a partir de 1965, la nueva estrategia de la oposición de aunar fuerzas con otras fuerzas de izquierdas. Esto tendrá como consecuencia la bipolarización política y la desaparición de los partidos bisagra, que conviven como pueden dentro de la mayoría a la que pertenecen, como ocurrió con la Reagrupación democrática (*Rassemblement démocratique*) entre 1962-1967.⁴⁹² Asimismo, se asiste a un recrudecimiento de la

⁴⁹⁰ Cfr. MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique», *op. cit.*, pp. 896 y ss. El autor esboza las características que aquí se reproducen como inherentes al fenómeno mayoritario.

⁴⁹¹ Fundada en 1958, la *Union pour la Nouvelle République* (Unión para la Nueva República -UNR-), que integra a distintos políticos de derecha, principalmente gaullista, se asocia en 1962 a la *Union démocratique du travail* (Unión democrática del trabajo), que agrupa a políticos gaullistas de izquierda, como René Capitant (ambas fuerzas se fusionarán en 1967 para crear la *Union des démocrates pour la Cinquième République* (Unión de los demócratas para la Quinta República), después *Union des démocrates pour la République* (Unión de los demócratas para la República o UDR). La fuerza resultante llevará las siglas UNR-UDT. En las elecciones legislativas de 1962 obtiene 233 diputados sobre 482. Con los 35 escaños de los *Républicains indépendants* (RI) sobrepasará la mayoría absoluta.

⁴⁹² Le *Rassemblement démocratique* (Reagrupación democrática) es un partido constituido en torno al *Parti radical* (Partido Radical) y a otros políticos de centro izquierda bajo la presidencia de Maurice Faure. Uno de sus militantes era François Mitterrand. En 1967 es engullido por el grupo de la SFIO -Sección francesa de la Internacional Obrera- para constituir el grupo parlamentario de la *Fédération de la gauche démocrate et socialiste* (Federación de la izquierda demócrata y socialista).

disciplina que los partidos realizan sobre los diputados. Incluso dentro del partido socialista las distintas tendencias aceptarán someterse a la disciplina que dicte el partido, como ocurrió a raíz del Congreso de Épinay de 1971.

Como consecuencia del fenómeno mayoritario, Maus cita, en primer lugar, la estabilidad del Gobierno y la *práctica imposibilidad de que prospere una moción de censura*: para que esta tuviera lugar debería consumarse la ruptura del contrato mayoritario, lo que conduciría inevitablemente a la disolución.⁴⁹³

En segundo lugar, se produce un reforzamiento del poder de los partidos. Maus señala la paradoja que resulta de que una República que se concibió para suprimir *el régimen de partidos*, haya dado lugar al «nacimiento partisano más elaborado de la Francia moderna».⁴⁹⁴

Por último, Maus señala que la función parlamentaria se vuelve ambigua: si es muy activa, puede caer en la impotencia; en cambio, si es prudente y se resigna, es objeto de crítica. En este sentido, la práctica parlamentaria desde 1959 es la opuesta a la práctica francesa tradicional, por el debilitado papel del Parlamento.

⁴⁹³ Maus señala la legislatura de 1967-1968 (Pompidou dirigía el Gobierno bajo la presidencia de De Gaulle) y el período 1978-1981 (bajo la presidencia de Giscard d'Estaing) como ejemplo de cómo el contrato mayoritario se impone sobre los posibles desacuerdos y cómo la presión institucional se impone a los diputados. Cfr. MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique», *op. cit.*, p. 897.

⁴⁹⁴ Cfr. *id.*

II.4.3. FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO MONISTA: LA COHABITACIÓN

«Todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él. Lo hace hasta que encuentra una limitación. Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la fuerza de las cosas, el poder detenga al poder». ⁴⁹⁵ Esta máxima, con la que el autor del *Espíritu de las Leyes* describe el equilibrio entre poderes, resume perfectamente lo que ocurrió en Francia en 1986, cuando el régimen francés de la V República pasó a funcionar de modo opuesto al presidencial. Tras las elecciones legislativas que otorgaron la mayoría a la derecha, el Presidente de la República, líder del Partido Socialista, y Jacques Chirac, líder de la derecha gaullista, se vieron obligados a *cohabitar* dentro del mismo Ejecutivo. El funcionamiento de la Constitución pasó a ser el de un *sistema parlamentario monista*, en una especie de trasunto republicano de la monarquía parlamentaria europea. Como se apuntó *supra*, Debré, - que siempre sostuvo que la posibilidad de la cohabitación estaba inserta en el texto constitucional- reflexionaba en 1986 sobre los inconvenientes del funcionamiento monista -tanto presidencial como parlamentario-, porque entendía que desvirtuaba la base sobre la que se concibió la Constitución: la necesaria

⁴⁹⁵ Cfr. DE MONTESQUIEU, Charles. *De l'esprit des Lois*, 1748. Ouvre de domaine public francais (« *Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Il va jusqu'à ce qu'il trouve ses limites. Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la forcé des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.*») Esta célebre máxima de Montesquieu, antes apuntada, que tiene como objetivo conseguir el equilibrio de poderes del Estado, se aplica perfectamente al funcionamiento de las instituciones de la V República. Guy Mollet la utilizó en su intervención ante la Asamblea durante la moción de censura de Pompidou en 1962 para denunciar el giro del régimen hacia la presidencialización. Cfr. *Assemblée Nationale*, 1ère séance de 4 d'octobre 1962, *Journal Officiel de la République Française*, 5 octobre 1962, p. 3214.

colaboración entre instituciones, principio en el que, en esta investigación, se ha situado el significado esencial del texto constitucional de 1958.

En el funcionamiento que ahora se analiza ya no se da el llamado fenómeno mayoritario, dado que las dos mayorías que legitiman al Gobierno y al Presidente divergen. La coalición emergente de las últimas elecciones a la Asamblea Nacional sostiene al Primer Ministro, a quien el Jefe del Estado nombra siguiendo los deseos de dicha mayoría y a quien no puede cesar. Ahora el Gobierno sólo responde ante la Asamblea, pero, si su mayoría es estable, nunca se producirá una moción de censura, porque él es el líder natural de esa mayoría, mientras que el Presidente lo es de la oposición. En caso de divergencia de opiniones entre él y la mayoría, ésta se verá obligada a cerrar filas, para no dar ninguna oportunidad a la oposición.

Asimismo -se insiste- el sistema es monista porque, salvo acuerdo de las dos cabezas del Ejecutivo (así ha sido el caso en materia de Defensa Nacional y de relaciones exteriores), existe un *desplazamiento*, una *transferencia* total de la hegemonía del Jefe del Estado al Primer Ministro, que en esta nueva situación dirige y arbitra el juego político, utilizando, en caso necesario, las armas racionalizadoras, a veces sólo con el ánimo de acelerar el proceso legislativo. No obstante, el *Premier* deberá hacer un uso moderado de los instrumentos del parlamentarismo racionalizado para no exasperar a su propia mayoría -principal destinataria del artículo 49- que lo sostiene y a la que él lidera. Su no dependencia del Presidente, la posibilidad de utilizar los instrumentos del parlamentarismo racionalizado y la improbabilidad de

que, en esta situación, prospere una moción de censura, convierten al Primer Ministro en el auténtico jefe del edificio parlamentario.

La ventaja de este funcionamiento es que los artículos 20 y 21 recuperan toda su virtualidad constitucional, mientras que el Presidente pasa a ejercer solamente las facultades que estrictamente le confiere la Constitución; su poder se asemeja más al de un Jefe de Estado parlamentario. En cuanto a los poderes presidenciales llamados reservados, como se vio en el Capítulo I, bien devienen inútiles -como el de la disolución-, bien no pueden utilizarse sin el acuerdo del Primer Ministro -artículo 11- o simplemente no deben ejercerse en solitario -artículo 16-. Finalmente, el Presidente ya no puede realizar una utilización *extensiva* -ni *intensiva*- de la Constitución. Ahora tanto él como el Primer Ministro llevan a cabo una interpretación y una utilización *exhaustivas* de las facultades que la Constitución les confiere, agotando al máximo sus posibilidades.

Es inevitable reconocer las ventajas democráticas de este sistema: cuando el Primer Ministro emana directamente de la Asamblea es su mayoría la que gobierna. En cambio, cuando es designado por el Presidente, es la mayoría que ha elegido a éste la que gobierna a través suyo; el Primer Ministro está supeditado al Jefe del Estado, que lo cesa libremente.

La anterior afirmación conduce directamente al *instituto de la responsabilidad*, donde se constata que es durante la cohabitación cuando se cumple la condición fundamental del parlamentarismo: el Primer Ministro, que ya no puede ser cesado por el Presidente de la República, responde de su política ante la

Asamblea Nacional. En cambio, cuando la Constitución funciona como presidencial, cuando el Primer Ministro responde ante la Asamblea lo hace por la política del Presidente.

El aspecto negativo de este funcionamiento es precisamente el que lo aleja del espíritu constitucional: Presidente y Primer Ministro no cooperan como sería deseable atendiendo al verdadero espíritu constitucional: la colaboración entre ambas instituciones -fundamento del dualismo efectivo- queda reducida a la competencia debida, es decir, a los supuestos expresamente previstos en la Constitución. Como podrá constatarse en el Capítulo V, las tres experiencias de cohabitación arrojan ejemplos ilustradores de esta afirmación.

II.4.4. FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO NEODUALISTA

Se entiende por funcionamiento *neodualista* el dualismo en el Ejecutivo posterior a la reforma de 1962, tras la que ambas cabezas de dicho Poder, el Presidente de la República y el Primer Ministro, pasaron a ser elegidas por centros diferentes de legitimación, como anteriormente, pero ambos con la misma calidad democrática. Se dio en Francia entre 1988 y 1993, bajo la presidencia de François Mitterrand, después de la primera cohabitación y se está reproduciendo en la actualidad bajo la presidencia de François Hollande, con el Gobierno de Manuel Valls.

El primero de los períodos citados es, por lo tanto, el que se corresponde con los gobiernos de

Michel Rocard, Édith Cresson y Pierre Bérégovoy bajo el segundo septenato de Mitterrand.

Finalizada la primera diarquía, tras los comicios presidenciales de 1988, Mitterrand disolvió la Asamblea para obtener en ella una mayoría de izquierda. Sin embargo, tras las elecciones que siguieron, el Partido Socialista, del que él era el líder indiscutible, no conseguiría una mayoría cómoda. Mitterrand decidiría entonces, hábilmente, replegarse dentro de su función de Jefe del Estado y dejar al Gobierno gobernar, si se permite a la autora el pleonasma. Con esto el régimen de la V República volvió a asistir a un reparto de funciones más acorde con el sistema que se intentó plasmar en la Constitución (semejante al primer período del Ejecutivo formado por De Gaulle y Debré) hasta finalizar el segundo mandato de Mitterrand.

En una situación como la apuntada, el Jefe del Estado puede llamar a gobernar a una persona que sea capaz de aglutinar el mayor apoyo posible en la Asamblea para la política del Gobierno -que es en realidad la política del Presidente-, si bien éste debe limitarse a dar las orientaciones y dejar al Primer Ministro su implementación. En definitiva, al Primer Ministro corresponde, dependiendo del caso, el *cuándo* y el *cómo*, pero deberá de contar con la aquiescencia presidencial en cuanto al *qué*, es decir, en cuanto a qué política hay que seguir, si bien, lo deseable es que esta decisión salga de la deliberación y del consenso de ambas instituciones. Todas las actuaciones del Primer Ministro deberán contar, no obstante, con el beneplácito presidencial, ya sea implícito o explícito.

Durante el período concreto de 1988 a 1993 Mitterrand tuvo que ser coherente con la política de

apertura enarbolada desde el inicio de la primera diarquía y durante las elecciones presidenciales de 1988, así como con el resultado de los comicios legislativos -completamente distinto en su composición al de los comicios presidenciales de 1981⁴⁹⁶-. La doble designación de Michel Rocard como Primer Ministro en 1988 responde a esta necesidad.

Rocard era un socialista moderado -aunque no de la simpatía- de Mitterrand. Era un socialista no *mitterrandista*, capaz, por lo tanto, de pactar en la Cámara para poder gobernar sin imposiciones.⁴⁹⁷ Mitterrand, por su parte, no disponía en la Asamblea sino de una mayoría exigua, resultante de la amalgama de votos socialistas y no socialistas de izquierda, centro y derecha.⁴⁹⁸ Esta debilidad sería confirmada por los escrutinios intermedios. Debido a ello, Rocard tuvo que utilizar los recursos que le brindaba el *parlamentarismo racionalizado*. Alain Peyrefitte, escribiría entonces: «Esta Constitución ha sido redactada para permitir que Francia sea gobernada sin mayoría».⁴⁹⁹

⁴⁹⁶ Como indica AVRIL (Cfr. *La Ve République. Histoire...*, op. cit., p. 316), el resultado de Mitterrand en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1988, parecido al obtenido por De Gaulle en 1965, hacía aconsejable la puesta en práctica de una política de *unión ecuménica fuerte*, muy diferente de la política de ruptura practicada tras los comicios de 1981, dado que en 1988 Mitterrand, no sólo consiguió la mayoría de los votos que en la primera vuelta habían ido a parar a otros candidatos de izquierda, así como un 79% de los de los ecologistas, sino también un 14% de los electores de Barre y un 26 % de los de Le Pen).

⁴⁹⁷ La composición del Gobierno también muestra esta voluntad de apertura, pues sólo veinticinco de los cuarenta y dos miembros son socialistas.

⁴⁹⁸ Tras las elecciones legislativas de 1988, Mitterrand diría: «Aun relativa, la mayoría parlamentaria existe. Francia es y será gobernada», a la vez que insistía en la existencia en la Asamblea Nacional de una mayoría estable sobre la que apoyar la tarea de gobierno de la Nación.

⁴⁹⁹ Cfr. LE GALL, Jacques. *Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance: la présidence de François Mitterrand*, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science politique, vol. 84,

De lo apuntado se deduce que, en efecto, fue la inestabilidad política la que propició el relativo regreso a la idea original de los padres de la Constitución. Philippe Ardant también incluye en este tipo de funcionamiento *neodualista* a los gobiernos de Édith Cresson y Pierre Bérégovoy, señalando que éstos, junto con Michel Rocard, tuvieron que buscar apoyos, tanto en el segmento de la derecha, como en el de la izquierda de la Cámara y, a menudo, recurrir a los procedimientos coercitivos previstos en la Constitución para sacar adelante sus proyectos de ley. El autor concluye que durante este período de 1988 a 1993 se confirmó la vuelta al texto de 1958.⁵⁰⁰ Asimismo, Ardant apunta que durante esta época la situación del Primer Ministro estuvo más cerca de la primera diarquía que la de cualquier otro Gobierno anterior de la V República.

No obstante, una cuestión importante separa la experiencia neodualista del significado del texto constitucional: el desprecio absoluto del Jefe del Estado por el instituto de la doble confianza tal y como lo establece la Constitución; tanto Rocard como Cresson -ésta, muy a pesar de Mitterrand- fueron cesados por el Presidente.⁵⁰¹

Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., 1997, p. 219.

⁵⁰⁰ Cfr. ARDANT Philippe. *Les institutions de la Ve République* (2001), *op. cit.*, p. 31. En opinión de quien escribe, en la afirmación de Ardant habría que incluir, con un carácter preferente, el Gobierno de Michel Debré. La razón estriba en que, en el caso de Rocard y sus dos sucesores en el gobierno, el dualismo -en realidad, neodualismo- vino impuesto por las circunstancias políticas, no por la voluntad común de los titulares principales (ésta sí existió, en cambio, hasta la dimisión de Debré en 1962) de respetar la letra de la Constitución.

⁵⁰¹ De los tres Gobiernos de este período, el de Rocard fue el que mejor supo *lidiar* con la Asamblea, justo al contrario que haría su sucesora en el cargo, Édith Cresson, amiga personal de Mitterrand y perteneciente a la corriente *mitterrandista*. La corta duración del gobierno de Bérégovoy dificulta la valoración de su gestión.

II.5. EL PRIMER MINISTRO, AUTÉNTICO CENTRO DE LA VIDA POLÍTICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

II.5.1. PLANTEAMIENTO

En las páginas siguientes se realiza un comentario más detenido de la figura del Primer Ministro en el régimen de la V República. Como se expuso arriba, la Constitución de 1958 rompe con sus predecesoras al concebir un poder de Estado fuerte por contraposición al poder que en las Repúblicas anteriores tuvieron las Asambleas. No obstante, se sitúa en la línea de la III República al instituir un dualismo renovado, no ya entre Ejecutivo y Legislativo sino dentro del primero, concebido como un Ejecutivo bicéfalo. Dentro de éste, el Presidente de la República representa el poder de Estado. Por eso la Constitución le confiere poderes específicos exentos de refrendo que no son sino la concreción de las funciones generales que, programáticamente, le asigna en su artículo 5. Junto a él y al frente del Gobierno, el Primer Ministro, emergente de la mayoría en Asamblea Nacional, es presentado como el necesario nexo de unión entre ésta, representante del Pueblo por la ficción de la representación que en su día denunciara Carré de Malberg y el poder de Estado personificado en la Jefatura Estatal. El hecho de que los titulares de ambas instituciones accedan al cargo por elección popular directa configura este dualismo como una diarquía y consagra en el régimen de la V República el

imperio del principio democrático con una República parlamentaria como forma de gobierno.

En la Constitución el dualismo antes descrito se plasma en la atribución a las dos cabezas del Estado de competencias concurrentes. Con esta contradicción, deliberadamente buscada, del texto constitucional, éste parece disponer que el contenido de dichas competencias, lejos de excluir de su ejercicio a uno de los integrantes del Ejecutivo, debe repartirse entre ellos. El caso del clásico binomio compuesto por la Defensa del Estado o las Relaciones Internacionales son casos claros de esta colaboración que la Constitución parece ordenar, aunque sólo sea por el hecho de que la aparente contradicción sólo puede salvarse desde la óptica de la colaboración entre instituciones, propia de un sistema parlamentario.

No obstante, como se apuntó en el Capítulo I, la Constitución de 1958 es un texto de transición en el que deliberadamente se evitó zanjar la cuestión sobre el reparto de competencias entre las dos instituciones citadas, problema que ha traído de cabeza a los constitucionalistas. Sus redactores insertaron principios contrapuestos dejando a la Historia constitucional la tarea de determinar si el régimen constitucional de la V República funcionaría acorde con los postulados de un sistema parlamentario -que formalmente parece concebir la Constitución- o como uno presidencial, como la superior legitimación política de los sucesivos Presidentes hasta 1986 se ha encargado de demostrar.⁵⁰² Por lo tanto, valga este planteamiento

⁵⁰² Según Avril, la letra de la Constitución contendría en este particular un *compromiso aparente o dilatorio*, situación que, en el razonamiento de Carl Schmitt, se produce cuando, para evitar contradicciones entre una decisión política fundamental y la

para concluir uno de los principios inherentes a todo conjunto de reglas que pretenda regular a nivel estatal las relaciones humanas y que resume toda la problemática del reparto de funciones dentro de las instituciones de un Estado: la titularidad jurídica de un poder debe, para que sea efectiva, ir acompañada de la correspondiente competencia política.

No es necesario volver aquí sobre el hecho de que fue necesario esperar a 1986 para que, dentro de la diarquía formada entre el Presidente y el Primer Ministro, éste dispusiera de la legitimación política necesaria para ejercer en su plenitud el conjunto de facultades a las que jurídicamente le legitima la Constitución. Baste decir que durante las tres cohabitaciones habidas hasta ahora el reparto de poderes ha sido absolutamente parlamentario. Esto implica que el Jefe del Gobierno, el Primer Ministro, es el maestro absoluto del edificio constitucional. El Jefe de Estado, el Presidente de la República, sigue siendo la clave de bóveda de dicho edificio, pero su posición de preeminencia se circunscribe a otorgar carácter estatal a los actos decididos por el Gobierno. En la práctica, no obstante, el Presidente ha podido conservar un papel principal en el terreno de la Defensa Nacional y las Relaciones Exteriores. Sólo en estos ámbitos y en cohabitación puede afirmarse que ha existido un verdadero dualismo en el Ejecutivo. Lo cierto es que, como se relatará más detenidamente en el Capítulo V, tras el fracasado intento de Jacques Chirac de reivindicar para sí un papel preeminente en estas cuestiones, tanto él como sus sucesores en la

normatividad ulterior que debe presuponerla, se dejan sin resolver las divergencias de fondo. *Cfr. AVRIL, Pierre. Les Conventions de la Constitution...*, op. cit., pp. 46 y ss.

cohabitación se resignaron a dejar al Presidente una preeminencia algo más que formal en estas carteras, si bien la regla general es que los Presidentes hayan mantenido a sus primeros ministros informados.

Hecha la anterior salvedad, resulta evidente que, tal y como el texto constitucional de 1958 organiza el Ejecutivo, es sólo durante la cohabitación cuando el Primer Ministro puede dirigir y coordinar plenamente la tarea de gobernar la Nación sin tener que contar con el Presidente de la República, que pasa, de ser el gobernante *de facto* cuando se da el hecho mayoritario, a desempeñar un papel sólo algo más que protocolario.

La tarea de gobernar puede realizarla el Primer Ministro al margen de la Asamblea cuando tiene en ella una mayoría definida, o contando con ella cuando dicha mayoría no es estable. Por lo tanto, mucho más que durante los escasos supuestos de dualismo y *neodualismo* arriba comentados, en los que, no obstante, el margen de actuación del Primer Ministro no es desdeñable en absoluto, es durante la cohabitación -cuando el sistema es parlamentario y monista- cuando el liderazgo del Primer Ministro es prácticamente absoluto. Es en cohabitación cuando el Primer Ministro es el titular del Gobierno, *de facto et de iure*, si bien no tiene, como indica Guchet, poder de sustitución en el sentido jurídico del término; es decir, no puede actuar en lugar de los miembros de su equipo.⁵⁰³

No obstante, pese a que la Constitución reconoce importantes facultades al Primer Ministro y que éste puede llevarlas a cabo sin el beneplácito del Presidente, la colaboración dentro del Ejecutivo sigue siendo deseable para que el sistema funcione acorde con

⁵⁰³ Cfr. GUCHET, Yves, *La V République*, op. cit., p. 181.

el *espíritu constitucional*, porque, como indicara Debré, «...es la buena aplicación del régimen parlamentario la que puede permitir la cohabitación de un Presidente y de una Asamblea cuya mayoría no es la expresión de la de que eligió al Presidente».⁵⁰⁴ Lejos de esto, los protagonistas políticos, inmersos en la competencia que impone el sistema de partidos, han optado por la separación. Como se indicó, a juicio de la autora, ésta ha sido la causa principal del fracaso de la cohabitación, más que otras razones que puedan haberse esgrimido, que no son sino consecuencia de la ausencia de este principio básico que, según el razonamiento realizado arriba, integra el espíritu de la Constitución de 1958. Una vez más, es la competencia política, determinada por la última expresión del sufragio popular, más que la jurídica, la que prevalece. No en vano decía de Gaulle: «Esta Constitución tiene un punto débil: si el Primer Ministro rompe con el Presidente sobre un asunto que inquieta a la opinión y la mayoría de la Asamblea se solidariza con él, el Presidente se encuentra paralizado. Es el *defecto de la coraza*.»

II.5.2. EL LIDERAZGO DEL PRIMER MINISTRO EN EL SENO DEL GOBIERNO. ANÁLISIS.

El liderazgo lo ejerce el Primer Ministro en *dos ámbitos diferentes* pero conectados entre sí. Uno de ellos es *el Gobierno*, al que la Constitución dedica el

⁵⁰⁴ « ... *c'est la bonne application du régime parlementaire qui peut permettre la cohabitation d'un Président et d'une Assemblée dont la majorité n'est pas l'expression de celle qui a élu le Président.* » Cfr. DEBRÉ, Michel, «La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution », *op. cit.*, pp. 833 y ss.

artículo 20, considerado como una instancia colegial⁵⁰⁵ que *determina y conduce la política de la nación*, y que *dispone de la Fuerza Armada*, pero también como un equipo de personas cuya misión es ejecutar, al frente de sus respectivos ministerios, las directrices marcadas por su líder. La Constitución reserva a éste el artículo 21, que define de modo programático su función. Según éste, el Primer Ministro coordina y dirige la acción gubernamental, es responsable de la Defensa nacional, asegura la ejecución de las Leyes y ejerce, con reserva del artículo 13, el poder reglamentario.

⁵⁰⁵ La regla es que las decisiones del Gobierno, por ser una instancia colegiada, las adopte el conjunto de sus miembros y no sólo una parte de ellos. Este carácter colegial debería respetarse, tanto en los períodos de diarquía como de mayoría clásica. Ahora bien, como apuntan RÉNOUX y DE VILLIERS, el citado carácter colegial debe situarse en el contexto general de la organización del Ejecutivo, ya que -prosiguen los autores- una práctica positiva y global de la colegialidad en el interior del Gobierno no se corresponde con las condiciones modernas de funcionamiento de esta institución, debido a la multiplicación de las instancias interministeriales, especializadas en sus objetivos, al carácter formal del Consejo de Ministros o al mismo hecho de que el Gobierno comprenda miembros, los Secretarios de Estado, que no son ministros en el sentido pleno del término y que, por consiguiente, no participan en la reuniones del Consejo. (Cfr. RÉNOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel, *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, *op. cit.*, p. 338).

II.5.2.1. La formación de Gobierno: el artículo 8 de la Constitución.

El liderazgo del Primer Ministro dentro de su equipo encuentra su primera y más clara expresión en el apartado 2 del artículo 8.⁵⁰⁶ Éste dispone que el nombramiento de los miembros del Gobierno corresponde realizarlo al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro. También, a propuesta de éste, el Jefe de Estado pone fin a sus funciones. La práctica, una vez más, se ha alejado de la letra de la Constitución. Incluso el primer Jefe del Gobierno del Ejecutivo de De Gaulle, Michel Debré, del que arriba se ha apuntado que siempre se esforzó por mantener la independencia de su gestión, sometió la composición de su gabinete a la aprobación de De Gaulle. Esto habría resultado inconcebible en la IV República.⁵⁰⁷ Ya desde sus comienzos la práctica de la V República se separó de sus predecesoras y se afirmó como un sistema que giraría la mayor parte del tiempo en torno a la figura de su Presidente. Que el Gobierno procediera del Presidente de la República era uno de los puntos que De

⁵⁰⁶ Artículo 8.2.: «(El Presidente de la República), a propuesta del Primer Ministro, nombrará y cesará a los demás miembros del Gobierno». (*«Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions»*).

⁵⁰⁷ El comunicado publicado por la Presidencia de la República el 9 de enero de 1959 se expresaba en estos términos: «El general de Gaulle, Presidente de la República, convocó ayer, a las 16 horas, a D. Michel Debré, Ministro de Justicia y se entrevistó con él en relación con el conjunto de asuntos del país. Al final de la entrevista el general de Gaulle encargó a D. Michel Debré que le hiciera propuestas en relación con la composición eventual del Gobierno. A las 17,30, D. Michel Debré fue recibido de nuevo en el Eliseo. Sometió a la aprobación del General sus concepciones en relación con la política general y el nombre de las personas que se convertirán, llegado el caso, en sus colaboradores en el Gobierno. El Presidente nombró Primer Ministro al D. Michel Debré. A propuesta del Primer Ministro, nombró a los miembros del Gobierno...». Cfr. MAUS, Didier, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, op. cit., p. 38.

Gaulle había manifestado a Debré que quería que se incluyeran en la Constitución. En esto la práctica constitucional de la V República se sitúa en el extremo opuesto de la de su predecesora.⁵⁰⁸ Didier Maus señala la novedad de este comportamiento: «el general De Gaulle y sus sucesores han desarrollado una práctica extensiva prologando en numerosos dominios las simples indicaciones de la Constitución: la elección de los principales ministros se ha convertido, en gran medida, en una prerrogativa presidencial».⁵⁰⁹ Hasta tal punto ha sido así que, incluso durante la cohabitación, Mitterrand consiguió imponer a Chirac el nombramiento de dos ministros. Estos fueron -como no podía ser de otro modo- los de las carteras de Asuntos Exteriores y de Defensa. De este modo tan sencillo y tan simbólico conseguiría Mitterrand, desde el principio de la nueva situación, erigirse en cabeza visible del Ejecutivo y conservar, en lo tocante a estos temas, buena parte del «dominio reservado» del que venía disfrutando.

Una de las dificultades que se han apreciado en el artículo 8.2 es el de determinar exactamente qué miembros componen el Gobierno. En este punto, De Villiers y Rénoux, basándose en la redacción de los artículos 9, 19 y 20 de la Constitución⁵¹⁰, sostienen que ésta distingue entre *ministros* y *miembros del*

⁵⁰⁸ Maus indica en otro de sus escritos: «Imagínense al Presidente René Coty publicando un comunicado de este tipo tras las consultas de rigor [se refiere al artículo 45 de la Constitución de 1946], en el momento de designar a Pierre Mendès France, Guy Mollet o Félix Galliard para lanzarse a la aventura ante la Asamblea Nacional». *Cfr. id.*

⁵⁰⁹ *Cfr.* MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique», *op. cit.*, p. 881.

⁵¹⁰ El artículo 9 dispone que el Presidente de la República preside el *Consejo de Ministros*, el art. 19 ordena el refrendo de los actos del Presidente de la República «por el Primer Ministro o, en su caso, por los *ministros competentes*» y, por último, el art. 20 -se recuerda- atribuye al *Gobierno* la determinación y dirección de la política de la Nación.

*Gobierno*⁵¹¹. La autora no puede estar de acuerdo con esta afirmación: la Constitución sólo distingue explícitamente, en su artículo 8, entre el *Primer Ministro* y los *otros miembros del Gobierno*. Es cierto que, en su articulado, el texto unas veces habla de *ministros* (arts. 9 y 22), otras del *Consejo de Ministros* (arts. 13, 20, 39, 49 y 50) y otras, del *Gobierno* (arts. 7, 8, 20 y 21), pero no se aprecia en la letra de la Constitución una distinción entre *ministros* y *miembros del Gobierno*, como pretenden los autores. A juicio de quien ahora escribe, lo que se extrae de la lectura de los artículos citados es que el Gobierno es una entidad colegiada integrada, precisamente, por los ministros, al frente de los cuales está el *Prémier* y cuyo órgano de expresión natural es el Consejo de Ministros, que preside formalmente el Jefe del Estado, quien, según la Constitución, tiene voz, pero no voto.⁵¹² El artículo 22, que ordena el refrendo de los actos del Primer Ministro por parte de los *ministros encargados de su ejecución*, y el apartado tercero del artículo 20, que establece la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, apoyan la interpretación de que las expresiones *ministros* y *miembros del Gobierno* son

⁵¹¹ Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel, *Code constitutionnel..*, Paris, Litec 2000, p. 305.

⁵¹² El Jefe del Estado dispone, sin embargo, de la nada desdeñable facultad de aprobar el orden del día del Consejo, lo que le permite desechar aquel expediente que no le interese. François Mitterrand hizo un uso limitado, pero eficaz, de esta facultad durante las dos primeras cohabitaciones. Asimismo, durante éstas, el Primer Ministro solio recurrir a las *reuniones de ministros* para escapar de la presencia del Jefe del Estado. Este tipo de reuniones ya había tenido lugar en los albores de la V República bajo el nombre de los ya citados *Consejos de Gabinete*, a los que de Gaulle puso fin con la idea de evitar que el Gobierno pudiera, de algún modo, escapar de su control. Resucitado el formato durante la cohabitación, hay que señalar que estas formaciones no disponen de ninguna capacidad decisoria, dado que el único órgano de decisión es el Consejo de Ministros (Cfr. ARDANT, Philippe, *Les institutions de la Ve République* (2001), *op. cit.* p. 75 y s.).

equivalentes. Además, esta interpretación es la más coherente con el principio de vinculación entre refrendo y responsabilidad. En conclusión, no puede establecerse distinción alguna entre ministros y miembros del Gobierno, sino entre aquellos y el resto de cargos vinculados al equipo gubernamental. Este sería el caso, por ejemplo, de los Secretarios de Estado adscritos a un Ministro. En cuanto a los Secretarios de Estado autónomos, es decir, aquellos que tienen a su cargo un departamento ministerial con presupuesto propio, los autores recogen un dictamen del Consejo de Estado, según el cual sería deseable que éstos fueran considerados como ministros en lo relativo a las reglas del refrendo⁵¹³, dictamen que no hace sino corroborar la tesis expuesta de que el Gobierno nuclear lo componen aquellos ministros responsables o con capacidad para refrendar actos.

En fin, como señalan los mismos autores, el único Ministro al que la Constitución hace referencia explícita es el Ministro de Justicia. La posibilidad, establecida en el apartado 2º del artículo 21, de que el Primer Ministro pueda delegar algunas de sus facultades en los ministros, ha permitido la existencia de los *ministros delegados*, normalmente adjuntos al Primer Ministro, pero que también pueden estarlo a un Ministro, así como de los *ministros delegados autónomos*, caso en el que el adjetivo de *delegado* no tiene ningún sentido, como indican los autores a los que se sigue en este punto.⁵¹⁴ En opinión de la autora, la redacción de la Constitución en este particular, cuando dice: « (el Primer Ministro) puede delegar

⁵¹³ Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel, *Code constitutionnel...*, 2000, *op. cit.*, p. 305.

⁵¹⁴ Cfr. *íd.*

algunos de sus poderes en los ministros» está dando a entender que la condición de ministro es previa al acto de delegación y no al revés. Así, durante el Gobierno Debré, Jacques Soustelle (UNR) fue Ministro delegado encargado del Sahara, de los Territorios de Ultramar, de los Departamentos de ultramar y de la Energía Atómica.

El artículo 22 ordena que todos los actos del Primer Ministro estén, en caso necesario, refrendados. Este refrendo, como indican De Villiers y Rénoux, no implica la aprobación del decreto necesario para su perfección. Según los autores, la responsabilidad del refrendo queda aquí limitada al compromiso de ejecución y no está ligada a la potestad reglamentaria. Según esta afirmación, se estaría ante una regla de forma y no ante una regla de competencia.⁵¹⁵ La autora piensa que esta afirmación debe matizarse, porque la práctica seguida y la interpretación citada no parecen corresponderse en este punto con la letra de la Constitución, que, en su artículo 20, establece claramente (haciendo una remisión a los artículos 49 y 50) la responsabilidad del Gobierno -en bloque- ante el

⁵¹⁵ Este significado es el más coherente con la tradición, ya que, según los autores, es idéntico al que tenía en la IV República. Según estos, «los miembros del Gobierno no disponen, constitucionalmente, del poder reglamentario general, es decir, del poder de imponer prescripciones reglamentarias a los administrados...En contrapartida, intervienen formalmente en el ejercicio del poder reglamentario por medio del refrendo», pero -indican- «si la ejecución de un acto reglamentario del Primer Ministro no invoca ninguna medida reglamentaria o individual, la ausencia de refrendo no vicia el acto reglamentario inicial». Toda esta argumentación se basa en la interpretación dada a este artículo por el Consejo de Estado (Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel, *Code constitutionnel...*, 2000, op. cit., pp. 347 y 348).

Parlamento⁵¹⁶. De otro modo quebraría, también aquí, la regla de la unión entre refrendo y responsabilidad.

II.5.2.2. La función arbitral del Primer Ministro

Bonduelle afirma que la actividad del Primer Ministro en el seno del Gobierno es, en ocasiones, *arbitral*.⁵¹⁷ Al contrario de lo que ocurre con el arbitraje presidencial, la Constitución francesa no recoge expresamente la *función arbitral* del Primer Ministro.⁵¹⁸ El arbitraje es simplemente un

⁵¹⁶ Así se cuidan también de advertirlo Rénoux y De Villiers, que recogen esta declaración de Pompidou ante la Asamblea General (Cfr. Journal officiel débat Assemblée Nationale du 24 abril 1964): Ninguna decisión «se adopta sin que haya sido largamente deliberada entre el Jefe del Estado y el Primer Ministro, en primer lugar, con los ministros competentes, a continuación, y con el Gobierno en su conjunto, para finalizar. Cuando las decisiones tienen lugar, son decisiones del Poder Ejecutivo entero y, por consiguiente del Gobierno, que asume solidariamente toda la responsabilidad». Estos autores señalan, en el sentido apuntado, que la práctica de la solidaridad gubernamental y de su corolario, la responsabilidad solidaria, no se corresponde con las exigencias actuales de un Gobierno, pese a que todo nuevo miembro del Gobierno suscribe esta responsabilidad al tomar posesión de su cargo (Cfr. *ibíd.* pp. 338 y 339). Sin embargo, es de lamentar que los autores incurran en una contradicción al exponer su teoría del carácter meramente certificadorio -o de asunción de la obligación de ejecución- del refrendo ministerial, pues en otro momento de la misma obra, al comentar el artículo 8.2, subrayan el considerable grado de autonomía de que dispone el Ministro de Finanzas gracias, precisamente, a dicho refrendo: «la exigencia del refrendo previsto en el artículo 22 de la Constitución explica la posición privilegiada del ministro de Economía y Finanzas, dado que los actos reglamentarios que tienen una repercusión financiera representan una masa considerable». (Cfr. *ibíd.*, p. 305).

⁵¹⁷ BONDUELLE, Alexandre (Cfr. *Le pouvoir d'arbitrage du premier ministre sous la Ve République*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., Paris, 1999, basado en su tesis doctoral del mismo nombre).

⁵¹⁸ En efecto, la función de arbitraje está expresamente reservada, en lo que a su proclamación constitucional se refiere, al Presidente de la República. Por lo tanto, no se debe confundir el arbitraje del Primer Ministro en el seno del Gobierno, al que ahora se hace referencia, con el arbitraje presidencial -ya tratado en el capítulo anterior- solemnemente proclamado en el

procedimiento que permite a éste ejercer su autoridad en el seno del Gobierno⁵¹⁹, de modo que sólo encuentra su justificación cuando se ejercita en aras del buen funcionamiento del colegio gubernamental.⁵²⁰ En opinión de quien escribe, la calificación como arbitral de parte de la actividad del Primer Ministro en el seno del Gobierno resulta afortunada, dado que el autor citado pretende abordar el tema desde un punto jurídico, es decir: pretende hacer del *arbitraje ministerial* un concepto constitucional.⁵²¹ Una vez más, la consideración política es de suma importancia, dado que la situación política puede invertir la situación descrita -que sólo es plenamente válida en período de cohabitación-. En efecto, cuando el Presidente de la República tiene mayoría en la Asamblea, no sólo tiene primacía dentro del binomio del Ejecutivo, sino también en la función gubernamental, que comparte con el Primer Ministro dejando a éste un contenido meramente gestor:

artículo 5, circunscrito al objetivo de *asegurar el correcto funcionamiento de los poderes públicos* y, por lo demás, carente de virtualidad, si se considera aislado del resto del articulado. Bonduelle se cuida de subrayar esta diferencia (*Cfr. ibíd.*, pp. 437 y ss).

⁵¹⁹ Según el autor, se trata de un poder reconocido al Primer Ministro para decidir en caso de oposiciones ministeriales, cuya persistencia pondría en tela de juicio el carácter esencialmente colegial del Gobierno (*Cfr. ibíd.* pp. 464 y ss).

⁵²⁰ Se entiende, por lo tanto, que no debe prohibir la existencia de otros procedimientos de regulación interministerial de carácter colectivo (*Cfr. ibíd.* p. 463).

⁵²¹ Bonduelle funda su afirmación de un verdadero *poder arbitral* ministerial en varios puntos: el contexto constitucional de la V República ofrece un marco ideal para la consagración de dicho poder, dado que la puesta en valor de la figura del Primer Ministro en el texto de 1958 fomentó el rápido enraizamiento de un procedimiento que pronto se convertiría en la forma por excelencia de regular los conflictos gubernamentales. Se trata, por lo tanto, de un verdadero procedimiento, no de una simple práctica que, al contrario que el arbitraje que realiza el Presidente de la República, se caracteriza porque es incompatible con el arbitraje político. El autor concluye reconociendo que, si bien su calificación como costumbre *praeter constitutionem* muy probablemente no alcanzaría la unanimidad, sería al menos plausible, aunque sólo fuera por el hecho de que la institución misma del Jefe del Gobierno integró originalmente bajo esta forma el *corpus* constitucional francés. (*Cfr. ibíd.*, p. 464).

al Presidente corresponden entonces la decisión y la impulsión; en suma, el liderazgo político y el arbitraje en el seno del mismo Gobierno. Dichas funciones las proyecta además hacia el resto de instituciones. Finalmente la Presidencia del Consejo de Ministros no es sólo formal, sino efectiva. En este caso la función presidencial, lejos de ser meramente formal, como ocurre en período de cohabitación, está repleta de contenidos que en diarquía sólo al Gobierno corresponden. No en vano suele decirse (el comentario debe limitarse a la situación de mayoría clásica) que Matignon es la segunda casa del Presidente.⁵²² Bonduelle zanja la cuestión: «...sin negar totalmente el impacto de una subordinación de Matignon al Elíseo fundamentada en el liderazgo mayoritario del segundo, suponiendo evidentemente que exista una conjunción de las mayorías parlamentaria y presidencial, el Primer Ministro sigue siendo el titular de dicho poder. A lo sumo, el ambiente político puede afectar a su utilización, pero esto es a lo que se enfrenta cualquier competencia desde el momento que se pone en marcha».⁵²³

⁵²² Así lo indica también Bonduelle en otro momento al señalar que, cuando el Presidente acumula las funciones legislativas reemplaza de forma natural al Primer Ministro y al mismo Gobierno (Cfr. BONDUELLE, Alexandre. *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre* ..., op. cit., pp. 140 y ss.).

⁵²³ Cfr. *ibíd.*, p. 464.

II.5.3. OTROS CONTENIDOS DE LA FUNCIÓN DE LIDERAZGO DEL PRIMER MINISTRO O, EN SU CASO, DEL GOBIERNO RESPECTO DEL RESTO DE INSTITUCIONES DEL ESTADO.

El tema de esta tesis obliga ahora a abordar el segundo y más importante de los citados ámbitos de actuación del Primer Ministro: el que se ejerce hacia afuera, hacia el resto de instituciones del Estado. También en este ámbito pueden reconocerse dos tipos de funciones del Jefe del Gobierno.

Una función, de *colaboración*, consistente en aportar el complemento necesario a actos de otras instituciones. La otra es la que podría calificarse de *impulsora*. Es ésta la forma de actuación gubernamental más genuina y a la que expresamente se refieren los artículos 20 y 21 de la Constitución. Es, siguiendo a Hauriou, un *poder de emprender*, ya que sólo el Gobierno posee la síntesis de la concepción, decisión y ejecución.⁵²⁴ La institución presidencial no aparece citada en los artículos 20 y 21 por no ser Gobierno. Ciertamente, la atribución al Presidente de la presidencia del Consejo de Ministros (único órgano deliberativo citado en la Constitución y por el que deben pasar una multitud de decisiones), cargo que la IV República encomendada al Jefe del Gobierno, se presta a la confusión de los roles, cuyo carácter general sí delimita claramente la Constitución: el Presidente *arbitra y garantiza*, mientras que el Primer Ministro *determina y conduce* la política de la Nación.⁵²⁵ Volviendo al Consejo de Ministros, el Presidente tiene voz, pero no voto. Una vez más, la

⁵²⁴ Citado por BONDUELLE, Alexandre. *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre..*, op. cit., p. 92.

⁵²⁵ Cfr. DE VILLIERS, Michel y RÉNOUX, Thierry S., *Code constitutionnel...*, 2000, op. cit., p. 337.

cuestión se ve alterada por la capacidad política real: si durante el funcionamiento presidencial la capacidad de decisión del Jefe del Estado en el Consejo de Ministros es plena, durante la cohabitación la presidencia del Consejo de Ministros es sólo formal: la falta de colaboración durante este funcionamiento ha hecho incluso que los principios de deliberación e información que deben de regir estas reuniones hayan llegado a verse muy mermados.

II.5.3.1 La función colaboradora del Gobierno

El destinatario principal de la función de colaboración del Gobierno es la Jefatura del Estado. Los actos que ambas instituciones conjuntamente producen, unas veces se proyectan al resto de instituciones y a los administrados, otras afectan a la Nación en su dimensión internacional (es el caso de la Defensa Nacional y las Relaciones Exteriores).

Dejando a un lado la *praxis* política y ciñéndose al sistema concebido por la Constitución, la forma de colaboración por excelencia entre el Gobierno y la Jefatura del Estado es, claramente, *el refrendo* (art. 19⁵²⁶), mecanismo político institucional que permite que el acto en el que intervienen las dos instituciones

⁵²⁶ Artículo 19: « Los actos del Presidente de la República distintos de los previstos en el párrafo 1 del artículo 8 y en los artículos 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61, son refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los Ministros responsables ».

(Article 19

« Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables »).

aparezca como un único acto, pasando a un segundo plano o no pudiéndose a veces determinar a ciencia cuál de las dos voluntades ha realmente decidido. En el capítulo I se han tratado ya los supuestos constitucionales en los que el Gobierno colabora formalmente con la Jefatura del Estado, no sólo por la vía del artículo 19, sino también mediante propuestas o iniciativas necesarias para la realización de funciones presidenciales. Estas funciones se calificaron en el Capítulo I como *no completamente autónomas*.

Recuérdese, sin embargo, que los ejemplos más claros de colaboración gubernamental con la Jefatura del Estado -aparte del referendo, que interviene en todas las facultades presidenciales no mencionadas expresamente en el artículo 19- se encuentran en el *referéndum en su vía gubernamental* (el Gobierno, ante ambas Cámaras, debe presentar al Presidente de la República la propuesta previa para el inicio de la *maquinaria del referéndum* -art. 11-⁵²⁷) y en la *revisión constitucional*, también en su vía gubernamental (art. 89.1), que requiere igualmente la propuesta del Primer

⁵²⁷ A lo ya mencionado al hablar del referéndum en el Capítulo I, se añade ahora que, en el caso del referéndum, la Constitución impone, además de la propuesta previa del Primer Ministro (una vez más, se está aquí claramente ante una competencia política más que jurídica), una colaboración entre Gobierno y Jefatura del Estado consistente en la obligación de que los proyectos de Ley que van a someterse a referéndum deban tratarse, como tales proyectos de Ley que son, en el Consejo de Ministros. La práctica ha instaurado que la propuesta se presente previamente al Presidente durante el curso de dicho Consejo, de manera que el Jefe del Estado pueda informarse debidamente del contenido del proyecto -si él no está en el origen de la iniciativa- o -en el caso de que lo esté- conocer la opinión de otros ministros, dar a conocer sus objeciones o, simplemente, en aras de preservar su libertad de decisión, comportarse, como dice Conac, como un Presidente de la III o IV República, manteniéndose fuera del debate. Cfr. CONAC, Gérard «Titre II: Le Président de la République -Article 11», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française*, 2^{ème} Édition, Paris, Economica, 1987, p. 447. Una de las exigencias de la propuesta del Primer Ministro es que debe tener lugar estando el Parlamento en período de sesiones.

Ministro. El referéndum de 1962 condujo a la censura del Gobierno de Pompidou, precisamente, porque la propuesta no reunía las formalidades exigidas.

De lejos le siguen otros casos de colaboración, como la que la Constitución impone como ocasión de la adopción por parte del Jefe de Estado de *medidas extraordinarias* -artículo 16- que, pese a ser una de las armas presidenciales por excelencia, requiere el dictamen preceptivo -no vinculante- del Gobierno, o la emisión por parte de éste de una opinión -tampoco vinculante-, con carácter previo a la decisión presidencial de disolver la Asamblea (art. 12), facultades presidenciales éstas últimas que en el capítulo anterior se han calificado como autónomas.⁵²⁸ Asimismo, el Primer Ministro presta su colaboración en el supuesto de *suplencia del Presidente en el Consejo de Ministros*, dentro de las estrictas condiciones del apartado cuarto del artículo 21.⁵²⁹

En contrapartida, muchos actos del Gobierno que más adelante se calificarán como de *impulsión política* requieren la colaboración presidencial. La sanción legislativa y los nombramientos precisan, por muy actos debidos que sean, la colaboración del Jefe del Estado, pues no puede negarse la existencia de una acción positiva por parte de éste, consistente en aportar su firma al acto en cuestión. Por poco constitucional que pueda resultar e independientemente de las consecuencias políticas que ello conlleve, el Presidente puede, no *ex lege* pero sí *de facto*, negar su

⁵²⁸ Ya se ha comentado la importancia de estos dictámenes, pese a no ser vinculantes. Por ejemplo, en período de diarquía, una actuación presidencial en contra de estos dictámenes sería muy arriesgada y supondría, con toda probabilidad, un *suicidio político*.

⁵²⁹ La redacción de este apartado, que emplea el verbo *poder*, refuerza la idea de esta actitud de colaboración.

firma a dichos actos. Como se verá detenidamente en el Capítulo V, Mitterrand negó su firma a las Ordenanzas durante la primera cohabitación, alegando su carácter gubernamental. Una vez más la competencia política se impuso a la jurídica: porque el Presidente de la República orgánicamente no forma parte, *en puridad*, del Gobierno. De esto se deduce que la colaboración entre la Presidencia y el Gobierno es necesaria para que el sistema funcione de acuerdo con la Constitución. Pero, para que sea fluida y eficaz, debe ser recíproca. Esta afirmación se basa en lo que aquí se ha decidido denominar *complementariedad cruzada de los actos de las instituciones que componen el Ejecutivo*. En efecto, la iniciativa gubernamental -en forma de impulsión política- dirigida al Jefe del Estado parece completarse con la colaboración de éste y, viceversa, aquellos actos compartidos en los que pesa más la iniciativa presidencial, como puede ser el caso del referéndum o de la revisión constitucional en su vía gubernamental, quedan completados con la *colaboración* del Gobierno (por la vía formal de la propuesta en el primero de los casos, o por el refrendo de la decisión presidencial del artículo 89.3, en el segundo).

Desgraciadamente, esta colaboración, deseada por la Constitución, sólo ha existido de forma que pueda calificarse de satisfactoria durante los escasos períodos de dualismo o *neodualismo* arriba referidos. En esta situación casi teórica de dualismo auténtico la colaboración entre ambas instituciones es imprescindible para que el sistema funcione, porque la posición del Jefe del Estado y del Gobierno nombrado por él es débil dentro de la Asamblea. En esta situación ambos deben permanecer unidos para disciplinar y cortocircuitar, llegado el caso, a ésta.

La institución de una segunda Cámara al lado de la Asamblea, respondió a esta necesidad en un principio (De Gaulle y Debré, contrariamente a como ocurriría, sobre todo desde 1962, no previeron que el Senado se convertiría en su enemigo). También la institución de la potestad reglamentaria -auténtica novedad de la Constitución de 1958-, y la posibilidad de legislar por la vía de las ordenanzas responden a la necesidad de preservar la acción del Ejecutivo frente al Legislativo. En el caso de las ordenanzas, el Gobierno necesita la autorización implícita de la Asamblea, que adopta la forma de una Ley de habilitación-, pero tampoco sirve a ésta, porque cuenta con armas con las que imponerse, llegado el caso, a la presión que puedan ejercer grupos políticos hostiles. El Presidente de la República, por su parte, obtiene la colaboración que precisa del Gobierno por la mayoría de que dispone en la Asamblea, aunque ésta no sea fuerte. De este modo el Primer Ministro gobernará con su beneplácito y con el de la Asamblea. Este es el dualismo que instituye la Constitución, redactada, como debe serlo cualquier texto de esta índole, de acuerdo con la máxima de Polibio, para una situación y momento concretos. Esta era la situación política en 1958 y con la que se inició la V República en enero de 1959, antes de la aparición, en 1962, del fenómeno mayoritario.

Sin embargo la situación jurídica expuesta se ve radicalmente alterada, tanto en las etapas de coincidencia de mayorías como en las de cohabitación. En estos supuestos, de funcionamiento presidencial o parlamentario, claramente monistas, en los que una u otra cabeza del Estado disponen en la Cámara baja de una mayoría estable, los dos polos a los que antes se ha hecho referencia como de colaboración y de

iniciativa a menudo se confunden y de descompensan hacia una u otra cabeza del Estado. El acto resultante responde, entonces, a una sola voluntad real; no existe colaboración, ni libre coincidencia de voluntades, sino que una se impone a la otra. La competencia jurídica, para que sea efectiva, debe ahora llevar aparejada la competencia política.

En resumen, en los períodos en los que las mayorías citadas coinciden, llamados de mayoría clásica, la colaboración del Gobierno con el Jefe del Estado no es voluntaria, sino un mero *acto debido*, pues el *Prémier* parece más un ministro al servicio del Presidente de la República, líder indiscutible del Ejecutivo, que un verdadero Jefe del Gobierno.

Por el contrario, durante la cohabitación la situación es la inversa: El Presidente de la República, cuyo partido está en la oposición del partido del Gobierno, no cuenta de antemano con la colaboración de éste, sino que tiene que hacer concesiones para conseguirla allí donde la Constitución no la imponga. El auténtico árbitro de la política estatal es ahora el Primer Ministro, lo que vuelve ineficaces la mayoría de las funciones presidenciales, incluso, como se veía en el Capítulo I, aquellas que se han denominado autónomas y que, en principio, parecerían poder escapar a este desplazamiento del poder de decisión: las que no precisan refrendo. Durante la cohabitación el Presidente de la República no es libre de ejercer los poderes calificados como *proprios*⁵³⁰ (ya se ha comentado que la disolución resulta inútil y políticamente arriesgada y que su utilización imprudente puede

⁵³⁰ La autora se refiere a los *poderes propios*, según la clasificación acuñada por Balladur y que es ya clásica.

desembocar en la dimisión del Presidente por no haber sabido respetar la decisión de los ciudadanos en las urnas). Pero este desplazamiento puede ir más lejos, compeliendo al Presidente a actuar contra su voluntad en funciones en las que la letra de la Constitución atribuye la decisión fundamental a la más alta magistratura del Estado. Así puede ocurrir, por ejemplo, con el referéndum en su vía gubernamental. El referéndum citado de ratificación de la reforma constitucional por la que se instituyó el quinquenato -celebrado en 2000, durante de la tercera cohabitación-, constituye una buena muestra del funcionamiento tan dispar que pueden presentar las instituciones dependiendo de la situación política. Dado que el tema del referéndum (la reducción del mandato presidencial a cinco años) afectaba personalmente al Presidente Chirac, éste no pudo oponerse, por obvia discreción política, a la presión que ejerció sobre él Lionel Jospin, en complicidad con Giscard d'Estaing, que ya en 1974 se había declarado a favor de la reducción del mandato presidencial.⁵³¹

Respecto de otras instituciones también se da la *colaboración gubernamental*. Así, respecto del *Parlamento* -y respecto de la *Jefatura del Estado*-, existe otro acto de colaboración impuesto por la Constitución, consistente en la remisión al Presidente

⁵³¹ Giscard d'Estaing retomaba así la idea de Pompidou de 1973, si bien el deseo de éste obedecía entonces a razones distintas de las que ahora se barajaban. Para Pompidou la función del Jefe del Estado en la V República era demasiado importante como para que se revalidara sólo cada siete años. Otros, como Georges Vedel, teórico de la Constitución, creían que la larga duración del mandato presidencial no era compatible con el amplio elenco de poderes de la institución presidencial. Sin embargo, en aquella época no se había planteado la posibilidad ni las consecuencias de una cohabitación.

de la República de la dimisión del Gobierno en el caso de que haya prosperado una moción de censura -art. 50-.

Asimismo, con ocasión de la puesta en marcha del *referéndum*, el Gobierno realiza un acto de colaboración, cuando, tras proponer que un proyecto de Ley se someta a la aprobación popular, realiza ante cada Asamblea una *declaración seguida de debate* (art. 11.2). Hay que distinguir, por lo tanto, la iniciativa, antes comentada -que permite al Presidente iniciar o desestimar el procedimiento referendario- de este otro acto de colaboración impuesto por la Constitución, consistente en la declaración que el Gobierno realiza ante cada una de las Asambleas.

También constituye un acto de colaboración en relación con el Parlamento -también impuesto por el texto constitucional- el *sometimiento a la Asamblea General y al Senado de los proyectos de actos Legislativos europeos y los otros proyectos o proposiciones de actos de la Unión Europea*, desde su transmisión al Consejo de la Unión Europea -art. 88-4, apartado 1.⁵³²

Finalmente, puede reconocerse como un acto de colaboración del Gobierno respecto del resto de poderes públicos la *convocatoria del Consejo Constitucional para que éste decrete el impedimento del Jefe del Estado para el ejercicio de sus funciones* (art. 7.4).

⁵³² Este artículo ha sido reformado en 2008 por la Ley Constitucional nº 2008-103, de 4 de febrero de 2008 y por la Ley Constitucional 2008-724, de 23 de julio. Antes de estas reformas, el inciso final del apartado primero del artículo 84-1 establecía la facultad del Gobierno de someter a las mismas instancias otros proyectos o proposiciones, así como cualquier documento dimanante de la Unión Europea. En relación con la Unión Europea, a la que se dedica todo el Título XV de la Constitución (artículo 84-1 a 84-7), la reforma de 2008 ha añadido los artículos 84-5 a 84-7 y ha reformado los artículos 84-1 y 84-2 para dar entrada al contenido del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Este de acto tiene, ante todo, la finalidad de asegurar la continuidad del Estado. Así se garantiza la interinidad de su Jefatura, que pasa a ser ejercida por el Presidente del Senado y, en caso de impedimento de éste, por el mismo Gobierno.⁵³³

Los supuestos hasta aquí comentados constituyen casos de colaboración que la Constitución ordena o prevé expresamente; ello garantiza el funcionamiento de la maquinaria institucional. Evidentemente, existe otro tipo de colaboración, no específicamente prevista en el texto constitucional y que -concretamente dentro del Ejecutivo- garantiza una mayor efectividad y unidad de acción. Cuando las mayorías presidencial y legislativa han coincidido, la colaboración del Gobierno con la Presidencia del Estado ha venido facilitada por la competencia política del Presidente de la República. Así, Giscard d'Estaing, líder del Partido Radical, confió públicamente a su Primer Ministro Jacques Chirac, líder de la UDR, anunciándolo en la televisión, la «tarea de coordinar la mayoría» y animar a sus diferentes formaciones a plegar filas en torno al Ejecutivo tras los primeros desastres electorales en las elecciones cantonales de 1976. Como señala Jacques Chapsal, con la atribución pública de esta tarea, que constituye, sin necesidad de anunciarlo, una de las misiones habituales del Jefe del Gobierno, Giscard

⁵³³ Una serie de cautelas constitucionales rodean la interinidad de la Jefatura del Estado: la prohibición del utilizar el artículo 11 (referéndum) y 12 (disolución de la Asamblea) e incluso, en el caso de impedimento definitivo, también los artículos 49, 50 (parlamentarismo racionalizado) y 89 (revisión constitucional) previendo que la interinidad pueda ejercerla el Gobierno. La neutralización de la puesta en marcha por el Gobierno de los artículos 49 y 50 de la Constitución es consecuencia de su ejercicio de la referida suplencia en el supuesto de impedimento del Presidente del Senado (Cfr. DE VILLIERS, Michel y RÉNOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, *op. cit.*, p. 304).

d'Estaing no sólo concentró en Chirac todos los poderes de coordinador supremo de una mayoría «desperdigada», sino también todos los riesgos inherentes a dicha función.⁵³⁴

Giscard d'Estaing, en cambio, haría una lectura totalmente presidencialista de la Constitución y negaría este tipo de colaboración a Chirac para cumplir con su tarea de gobierno. La formación de éste -UDR- representaba al sesenta por ciento de la mayoría gobernante; el Partido Radical, sin embargo, contaba sólo con sesenta diputados en la Asamblea. Lo plausible era esperar una mayor autonomía del Primer Ministro en su gestión; incluso la situación era propicia para un verdadero dualismo en el Ejecutivo. Éste, en cambio no se produjo: Chirac dimitiría en agosto de 1976 ante la imposibilidad de llevar a cabo la política del Gobierno. Más tarde Giscard d'Estaing, durante una entrevista televisada, censuraría -en nombre de la V República- cualquier aumento de los poderes del Primer Ministro en detrimento de los del Presidente.⁵³⁵

Otro desconocimiento de la función de colaboración ha consistido en la costumbre de los Presidentes de la República de arrogarse la facultad de comunicar directamente con los ministros -a los que han considerado *sus ministros*, no los ministros del Gabinete del titular del Gobierno-. Incluso Debré -bajo

⁵³⁴ Como indica el autor, Chirac pronto constataría la vanidad de este análisis y de su misión, yendo de reunión en reunión para constatar rápidamente el descontento, no tanto dentro del grupo UDR, que también existía, sino dentro sus aliados. Cfr. CHAPSAL, Jacques, *La vie politique sous la V^e République. 1974-1987, vol. 2*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, pp. 62 y ss.

⁵³⁵ Giscard d'Estaing subrayó en esa ocasión que los partidos políticos tenían mucha autoridad en la acción del Gobierno, al que le costaba «hacer que prevalecieran sus puntos de vista e incluso defenderlos ante los movimientos de los partidos». Cfr. CHAPSAL, Jacques, *La vie politique sous la V^e République. 1974-1987, vol. 2*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, pp. 62 y ss.

cuyo Gobierno el régimen funcionó con un Ejecutivo dualista- se quejó de esto a De Gaulle.⁵³⁶

¿Qué ha ocurrido durante la cohabitación con esta colaboración entre las dos cabezas del Ejecutivo que no impone expresamente el texto fundamental, pero que, según la autora de estas líneas, constituye el espíritu de la Constitución de 1958? La situación ha sido, evidentemente, la inversa: El Primer Ministro ha solido negar a la Jefatura del Estado su colaboración en muchos aspectos, muy especialmente en el terreno de la información. Un ejemplo lo constituyen los citados Consejos de Gabinete, con la sola presencia del Gobierno, sin la asistencia del Presidente de la República, que se han celebrado paralelamente al Consejo de Ministros. Chirac celebró un Consejo de Gabinete antes de acudir al Elíseo para recibir de Mitterrand el encargo de formar Gobierno tras las elecciones legislativas de 1986 que le llevaron a Matignon. Balladur, de carácter menos impetuoso y más

⁵³⁶ «El [De Gaulle] me pide que me explique. Es lo que hago, tomando tres ejemplos que, a su vez, desarrollo:

No me gustan las convocatorias de ministros sin que se me avise ni que se den instrucciones a los ministros directamente. Ello me coloca en una situación inestable y mi autoridad disminuye.

No me gustan las notas de instrucción ni las directivas redactadas por los miembros del gabinete del Presidente de la República y que van directamente a miembros de mi gabinete para su ejecución.

No me gusta, cuando se exponen determinados problemas, escuchar que yo habré de decir tal cosa y que un mes o dos más tarde, el Jefe del Estado afirme otra posición. Me refiero, concretamente, al asunto del Sahara.» Cfr. DEBRÉ, Michel, *Entretiens avec le général De Gaulle 1961-1969, op. cit.*, p. 55.

En efecto, como el mismo Debré explica, el general de Gaulle, después de haber afirmado la soberanía francesa en el Sahara, renunció a la misma durante su conferencia de prensa del 5 de septiembre de 1961 sin prevenir previamente a su Primer Ministro de esta nueva orientación de la política argelina de Francia. Cfr. DEBRÉ, Michel, *Trois Républiques pour une France, op. cit.*, pp. 295-297. Debré se refiere, sin duda, a la conferencia de prensa concedida por De Gaulle el 5 de septiembre de 1961. El texto y la grabación de esta conferencia está disponible en: <http://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00380/conference-de-presse-du-5-septembre-1961.html>).

diplomático que Chirac, actuó de modo mucho más sutil evitando en todo momento provocar la ira del Presidente Mitterrand. Protagonista de la segunda cohabitación, se cuidó de no celebrar un Consejo de Gabinete inmediatamente después de departir en el Elíseo.

II.5.3.2 La función impulsora del Gobierno encabezada por el Primer Ministro. Exposición.

El segundo tipo de funciones del Primer Ministro, o del Gobierno como entidad colegiada, a las que aquí se ha denominado *de impulsión*⁵³⁷, es el que está descrito de forma precisa en los dos primeros artículos del título tercero de la Constitución -artículos 20 y 21-. Se trata de definir los objetivos del Estado y llevarlos a cabo, desde su inicio. Ya no se trata de colaborar, sino de *abrir camino*.⁵³⁸ Aquí, el Primer Ministro despliega con claridad meridiana la función de liderazgo político que ahora se comenta. La Constitución de 1946 no contemplaba este liderazgo del Jefe del Gobierno, dado que en aquél régimen primaba el poder de la Asamblea.⁵³⁹ En claro contraste, el régimen

⁵³⁷ BONDUELLE, Alexandre. *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre..*, pp. 99 y ss.

⁵³⁸ BONDUELLE, A. Califica como propios este tipo de actos que aquí se han denominado *de impulsión*. Se ha optado por esta calificación para distinguir estas funciones de las ya tratadas de colaboración, señalando, claro está, que la primera es la más característica del Gobierno (*cfr. ibíd.*, p. 100).

⁵³⁹ La Constitución de 1946 no incluía mecanismos de control del Parlamento por parte del Ejecutivo. Aquél podía destituir a éste mediante la aprobación de una moción de censura -art. 49- (que se adoptaba por mayoría de absoluta, al igual que la cuestión de confianza -art. 50-). Ambas implicaban la dimisión del Gobierno. En cambio, la disolución de la Asamblea Nacional no estaba concebida de forma simétrica a la destitución del Gobierno, pues, en primer lugar, sólo podía decidirse (en Consejo de Ministros) si en un período consecutivo de dieciocho meses se habían sucedido

de la V República que instaura la Constitución de 1958 concibe un parlamentarismo *rectificado* respecto del modelo parlamentario clásico, mediante la dotación al Gobierno de fuertes armas con las que imponerse al Parlamento cuando no goza en éste de una mayoría clara, y llevar así a buen fin su tarea principal que es la de gobernar. No es otro el sentido de un gran número de normas constitucionales que configuran el denominado *parlamentarismo racionalizado*.

Las funciones impulsoras del Gobierno son autónomas cuando la situación es de cohabitación. En cambio, cuando las mayorías presidencial y parlamentaria coinciden, la capacidad impulsora del Primer Ministro está supeditada a la aprobación del Presidente de la República, que en esta situación es quien goza del liderazgo político en la Asamblea.

dos crisis ministeriales; además, precisaba del dictamen favorable del Presidente de la Asamblea Nacional (art. 51), lo que constituía un obstáculo insalvable para que el Ejecutivo pusiera fin al poder del Legislativo, quedando aquél completamente a expensas de éste.

II.5.3.2.1. Actos de impulsión política del Primer Ministro o del Gobierno en los que interviene la Jefatura del Estado.

Ya se han abordado estas funciones en el Capítulo I, al tratar de las funciones del Jefe del Estado, si bien, a la luz de este apartado, conviene hacer algunas matizaciones.

En primer lugar, es necesario incluir dentro de esta función impulsora la *presentación al Presidente de la dimisión del Primer Ministro* (art. 8.1.), también señalada con ocasión de la actividad de colaboración del *Premier* y en el Capítulo I. Si *supra* se hacía referencia a la necesidad de que el Primer Ministro presente su dimisión al Jefe del Estado para que éste ponga fin a sus funciones -la dimisión es previa a la decisión del Jefe del Estado, decisión que es, jurídicamente, una competencia debida, como también se apuntó-, ahora se resalta el carácter impulsor de este acto del Primer Ministro, por los efectos restauradores del funcionamiento de las instituciones que, llegado el caso, puede tener. En efecto, en una situación de crisis en el seno del Ejecutivo o cuando la tarea de gobernar resulta imposible por la inestabilidad de la mayoría gubernamental en la Asamblea Nacional, la dimisión del Primer Ministro (que incluye la del resto de los miembros de su Gobierno -art. 8.2-) ofrece una posibilidad de restaurar el funcionamiento regular de las instituciones en el supuesto de que un nuevo dirigente, investido por la Asamblea, logre conservar la confianza de ésta. Por lo tanto, si bien es cierto que no se trata de una función de impulsión política en el sentido estricto de la expresión, la decisión del

Primer Ministro dimisionario facilita el funcionamiento del engranaje constitucional cuando la poco definida mayoría parlamentaria no ha podido llevar a buen término una moción de censura y la dimisión resulta la única posibilidad viable para salir del *impasse*. No es necesario reiterar aquí lo ya expuesto: la voluntad del Presidente de la República debe de ser, jurídicamente hablando, ajena a ésta decisión y la firma del acto de dimisión por parte del Presidente es un acto debido. No obstante -como también se ha indicado- una vez más la competencia política pesa más que la jurídica, como prueba el hecho de que De Gaulle, en 1962, tardara más de cuarenta días en aceptar la dimisión de Georges Pompidou, lo cual no hizo hasta después de las elecciones legislativas que siguieron a la disolución del Parlamento.⁵⁴⁰

Hechos los dos apuntes anteriores, es obvio que la primera forma de impulsión política del Primer Ministro es la formación del Gobierno (art. 8.2.). Una vez más, ésta sólo es realmente independiente de la voluntad presidencial durante la cohabitación. No obstante Mitterrand, tras las elecciones legislativas de 1986, consiguió imponer a Chirac un número importante de nombramientos, algunos de ellos en el Gobierno. Con ello quería asegurar a sus allegados un cómodo porvenir tras la derrota socialista. Por lo tanto, mientras que en los períodos de mayoría clásica ha sido el Presidente quien ha decidido en caso de divergencia de pareceres con el titular del Gobierno, durante la cohabitación se ha asistido a un *consenso entre el*

⁵⁴⁰ Georges Pompidou presentó su dimisión a De Gaulle el 6 de octubre de 1962. De Gaulle disolvió el Parlamento el 9 de octubre. De Gaulle no aceptó la dimisión hasta el 28 de noviembre siguiente, tras la celebración de los comicios Legislativos del 18 y 25 de noviembre.

Primer Ministro y la más alta jefatura del Estado sobre determinadas personalidades dentro de la mayoría gobernante.⁵⁴¹ En efecto, pese a la diferente lógica que impone la cohabitación, la experiencia de los primeros años de la diarquía parece sugerir que el titular del Gobierno, al menos al principio, no quiso oponerse abiertamente al Jefe del Estado en el tema de los nombramientos, proponiéndole candidatos que sabían que gozarían de su aprobación, y prefirió reservar la posibilidad de un enfrentamiento abierto para la designación de aquellos titulares portadores de las carteras más emblemáticas, como las de Defensa Nacional y de relaciones exteriores. Como también se ha indicado en la Conclusión al Capítulo I, hay que tener presente que en las mentes de los principales protagonistas pesaba la lógica presidencialista, acervo que Mitterrand supo aprovechar extraordinariamente. En definitiva, el Presidente conservó cierta capacidad de tutela o, incluso, fiscalización sobre los nombramientos de los ministros, que frecuentemente desembocó en un consenso respecto de aquellas carteras en las que la intervención presidencial

⁵⁴¹ Los autores que han tratado este tema no son unánimes sobre la vía por la que estos consensos se han producido. Por ejemplo, AVRIL, Pierre (*Cfr. La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle, op. cit.*, p. 291) afirma que durante la primera diarquía Mitterrand descartó expresamente el nombramiento de Lecanet a la cartera de Asuntos Exteriores y de Léotard a la de Defensa), mientras que COHENDET, Marie, recoge una declaración de Chirac realizada en 1990, según la cual no habría habido tal proposición, pues él nunca habría propuesto al Presidente candidatos que él sabía que suscitarían su rechazo. Cohendet señala que tanto Mitterrand como Chirac reconocieron que, incluso en diarquía, el Presidente conservaba capacidad de decisión sobre los nombramientos, mientras que de Gaulle rechazó esta posibilidad en 1958. *Cfr. COHENDET, Marie-Anne. La cohabitation..., op. cit.*, pp. 158 y ss. Se trata, en efecto, de la famosa declaración de De Gaulle ante el Comité Consultivo Constitucional, afirmación con la que se contradiría más tarde.

tradicionalmente había sido mayor, como las ya aludidas.⁵⁴²

II.5.3.2.2. *Actos de impulsión político-legislativa del Gobierno dirigidos al Parlamento.*

El Gobierno realiza su tarea de impulsión política en el seno del Parlamento gracias a la iniciativa legislativa que le atribuye la Constitución. Las disposiciones que configuran ésta función dejan, en ocasiones, bastante mermado el Poder Legislativo de las Cámaras. A continuación se hará una breve referencia a estas normas, que configuran, en su conjunto, una clara prerrogativa gubernamental en este ámbito⁵⁴³, apenas atenuada por la reforma constitucional de 2008.

El Gobierno puede solicitar del Parlamento autorización para adoptar por medio de ordenanzas, con sujeción a determinadas cautelas y durante un plazo

⁵⁴² De la entrevista realizada a Chirac el 18 de marzo de 1986 se deduce que éste estimaba deseable que el Jefe del Estado trabajara en armonía con los titulares de los dos departamentos citados, a saber, defensa y exteriores. (Cit. por AVRIL, Pierre, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle, op. cit.*, p. 291).

⁵⁴³ En efecto, no hay ninguna ambigüedad en esta primacía del Gobierno sobre las Cámaras. El Consejo Constitucional juzgó que sería contraria a la Constitución cualquier injerencia mediante la cual el legislador pudiera, en la organización de su trabajo Legislativo, intervenir en los derechos del Gobierno, pues éste es maestro de su propia organización y de su funcionamiento interno (Cons. Const. decis. N° 82-142 DC, 27 jul. 1982: *Rec. Cons. Const.*, p. 52). Asimismo, en su decisión n° 91-290 DC de 9 de mayo de 1991, el Consejo Constitucional recordó que la Constitución atribuye expresamente, tanto al Gobierno como al Parlamento, competencias propias. También se inscribe en esta línea el apartado 2 de la Ley de 3 de junio de 1958, según la cual, el Gobierno y el Parlamento asumen cada uno por separado y bajo su responsabilidad la plenitud de sus atribuciones. Cfr. DE VILLIERS, Michel y RÉNOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 337.

limitado, medidas que normalmente entran dominio de la ley, según el art. 38⁵⁴⁴, posibilidad que supone una importante invasión del Ejecutivo en el ámbito propio del Poder Legislativo. Este artículo ha sido afectado por la reforma de 2008. Sigue disponiendo que las ordenanzas se adoptan en Consejo de Ministros tras el dictamen del Consejo de Estado. Entran en vigor desde su publicación, pero se vuelven caducas si el proyecto de Ley de ratificación no se deposita ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la Ley de habilitación. Una vez expirado el plazo, las ordenanzas ya no pueden modificarse sino en aquellas materias que entran dentro del dominio Legislativo. Sin embargo, la reforma de 2008 ha añadido la mención de que la ratificación por el Parlamento de los proyectos de ley redactados de este modo deberá ser expresa.⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ Artículo 38

«El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar la autorización del Parlamento, para adoptar, por vía de Ordenanzas, durante un plazo limitado, medidas que normalmente pertenecientes al dominio de la Ley.

Las Ordenanzas serán aprobadas en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor desde su publicación, pero caducarán si el proyecto de Ley de ratificación se deposita ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la Ley de habilitación. Sólo podrán ratificarse de manera expresa.

Expirado el plazo mencionado en el párrafo primero del presente artículo, las Ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por Ley en las materias que pertenecen al ámbito Legislativo.»

Article 38

«Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.»

⁵⁴⁵ Antes de la reforma, la omisión de ese requisito por el artículo 38 ocasionaba ciertos inconvenientes que se comentan en el Capítulo III.

El Gobierno presentará ante una de las dos Asambleas los proyectos de ley, previa deliberación en Consejo de Ministros y previo dictamen del Consejo de Estado. Asimismo, los proyectos de leyes de finanzas o de la ley de financiación de la Seguridad Social se someterán en primer lugar a la Asamblea Nacional (art. 39). Por lo tanto, exceptuados estos dos casos (y a menos que la presentación deba tener lugar en la Cámara baja, según dispone el artículo 39.2, inciso final), si el Senado es hostil a la nueva mayoría, se descartará que el depósito tenga lugar aquí en primer lugar.⁵⁴⁶ El artículo 39, dedicado -excepto su último apartado- a la iniciativa legislativa del Gobierno, ha sido profundamente reformado por la Ley Constitucional de 23 de julio de 2008, que ha añadido una frase a su apartado segundo y otros cuatro nuevos apartados. El nuevo artículo 39 dispone que la presentación de los proyectos de Ley ante las Cámaras deberá cumplir las condiciones fijadas por una Ley Orgánica (art- 39.3) y que no se podrán inscribir en el orden del día en caso de desconocimiento, por la Conferencia de Presidentes de la primera Cámara solicitada, del contenido de la citada Ley orgánica. A dicho efecto establece que, en caso de desacuerdo, se podrá someter el asunto al Consejo Constitucional, que decidirá en el plazo de ocho días.⁵⁴⁷ Como se ha apuntado, se aprecia, en estas

⁵⁴⁶ En efecto, la elección de una u otra Asamblea puede obedecer, tanto a razones prácticas (la organización de los trabajos), como institucionales (a la primacía de la Asamblea Nacional responde el Senado asegurando la representación de las colectividades territoriales), o políticas (según sea la actitud que se supone en cada Asamblea en relación con el texto propuesto). Cfr. DE VILLIERS, Michel y RÉNOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 427.

⁵⁴⁷ «La iniciativa legislativa pertenece conjuntamente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.

Los proyectos de ley serán deliberados en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado y presentados ante la Mesa de una de las dos Cámaras. Los proyectos de leyes de Presupuestos

nuevas disposiciones un intento, ciertamente tímido, de reforzar el papel del Parlamento en línea con la exposición de motivos de la citada reforma.

En relación con el debate y aprobación de las Leyes, debe citarse la limitación del derecho de enmienda (artículo 44).⁵⁴⁸ La capacidad de acción de los miembros del Parlamento sigue mermada, también tras la

y leyes de financiación de la seguridad social serán sometidos en primer lugar a la Asamblea Nacional. Sin perjuicio del párrafo 1 del artículo 44, los proyectos de ley cuya finalidad principal sea la organización de las entidades territoriales, serán previamente sometidos al Senado.

La presentación de los proyectos de ley ante la Asamblea Nacional o el Senado cumplirá las condiciones fijadas por una ley orgánica.

Los proyectos de ley no podrán inscribirse en el orden del día si la Conferencia de los Presidentes de la primera Cámara solicitada constata que las normas fijadas por la ley orgánica se desconocen. En caso de desacuerdo entre la Conferencia de los Presidentes y el Gobierno, el Presidente de la Cámara correspondiente o el Primer Ministro podrá solicitar al Consejo Constitucional, que se pronunciará en el plazo de ocho días.

En las condiciones previstas por la ley, el Presidente de una Cámara podrá someter al dictamen del Consejo de Estado, antes del examen en comisión, una proposición de ley presentada por uno de los miembros de dicha Cámara, excepto si este último se opone. (Dada la extensión del artículo, no se incluye aquí el texto original. Éste puede consultarse en el Apéndice II).

⁵⁴⁸ Artículo 44.

«Los miembros del Parlamento y el Gobierno tendrán derecho de enmienda. Este derecho se ejercerá en sesión o comisión según las condiciones fijadas por los reglamentos de las Cámaras, en el marco determinado por una Ley Orgánica.

Una vez abierto el debate, el Gobierno podrá oponerse al examen de cualquier enmienda que no haya sido previamente sometida a la comisión.»

Si el Gobierno lo pide, la Cámara que esté entendiendo en el asunto se pronunciará mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.»

Article 44.

«Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.»

reforma de 2008.⁵⁴⁹ Así, este artículo sigue disponiendo, en su apartado segundo, que el Gobierno, una vez abierto el debate, puede oponerse a cualquier enmienda que antes no haya sido sometida a la comisión y, en su apartado tercero, que la Asamblea en cuestión deberá pronunciarse, si así lo pide el Gobierno, mediante un solo voto (voto bloqueado), sobre la totalidad o parte del texto en discusión, reteniendo solamente las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno. La Ley Constitucional de 23 de julio de 2008 sólo ha añadido una remisión a la regulación por ley orgánica de las condiciones de ejercicio de dicho derecho, al tiempo que ha constitucionalizado que el mismo se ejercerá en sesión o en comisión, según dispongan los reglamentos de las Asambleas y la misma ley orgánica. Lo que sí se aprecia aquí es un intento de mejorar la calidad de la Ley y revalorizar el trabajo parlamentario al confiar a la ley orgánica la tarea de fijar una base jurídica para el ejercicio del derecho de enmienda.⁵⁵⁰

Para facilitar al Gobierno la labor de impulsión en la aprobación de las Leyes, el artículo 45 también afectado por la reforma de 2008, faculta al Primer Ministro a convocar la reunión de una Comisión mixta paritaria (artículo 45.2), cuando no haya podido adoptarse un proyecto de Ley, por desacuerdo de las Asambleas, una vez leído dos veces el texto en cada una

⁵⁴⁹ Este mejor trato al Gobierno tenía como objetivo limitar los abusos a los que podría dar lugar el derecho de enmienda, en el caso de que los parlamentarios quisieran ralentizar el proceso Legislativo, lo que también se conoce como *obstrucción parlamentaria*. (Cfr. DE VILLIERS, Michel y RÉNOUX, Thierry S., *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 434).

⁵⁵⁰ Cfr. RÉNOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, 2010, P. 576.

de ellas o, con sólo una lectura, cuando el Gobierno declare la urgencia. Además, el Gobierno puede pedir, tras una nueva lectura por ambas Cámaras, que la Asamblea Nacional decida definitivamente -artículo 45.4-.⁵⁵¹

También contribuyen al citado fin de impulsión legislativa la facultad del Gobierno de poner en vigor las Leyes por medio de Ordenanzas, cuando el Parlamento no se haya pronunciado sobre las mismas en el plazo de cincuenta días -art. 47-1, apartado tercero.⁵⁵²

⁵⁵¹ Artículo 45.

Todo proyecto o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos Cámaras del Parlamento para aprobar un texto idéntico. Sin perjuicio de la aplicación de los artículos 40 y 41, toda enmienda será admisible en primera lectura a condición de que presente un vínculo aún indirecto, con el texto presentado o trasladado.

Cuando, a causa de un desacuerdo entre ambas Cámaras, un proyecto o una proposición de ley no haya podido ser aprobado después de dos lecturas en cada Cámara o si el Gobierno ha decidido iniciar el procedimiento acelerado sin que las Conferencias de los Presidentes se hayan conjuntamente opuesto a ello, después de una sola lectura en cada una de ellas, el Primer Ministro o, para una proposición de ley, los Presidentes de las dos Cámaras que actúen conjuntamente, estarán facultados para provocar la reunión de una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

El texto elaborado por la comisión mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de ambas Cámaras. Ninguna enmienda será admisible salvo conformidad del Gobierno.

Si la comisión mixta no llega a aprobar un texto común, o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el apartado anterior, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que se pronuncie definitivamente. En tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar bien el texto elaborado por la comisión mixta o bien el último texto votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas aprobadas por el Senado. (Véase el texto original en el Apéndice II).

⁵⁵² Artículo 47.1: «Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en un plazo de 50 días, podrán ponerse en vigor las disposiciones del proyecto mediante ordenanza» («*Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance* »).

II.5.3.2.3. *Actos de impulsión legislativa del Primer Ministro dirigidos al Consejo Constitucional.*

Por lo que respecta al Consejo Constitucional, entra dentro de la capacidad impulsora del Gobierno la facultad, compartida con el Presidente de la República, los Presidentes de las Asambleas y los miembros del Parlamento, de solicitar el dictamen del Consejo Constitucional sobre la inconstitucionalidad de un compromiso internacional (art. 54⁵⁵³) o la de pedir - competencia ésta que también comparte con las citadas instituciones- dicho dictamen en relación con una ley orgánica (art. 61) e incluso instar al Consejo Constitucional a decidir de urgencia -en ocho días- antes de que transcurra el mes del que dispone ese tribunal. También se someten al Consejo Constitucional los reglamentos de las Cámaras, antes de su puesta en aplicación.

II.5.3.2.4. *Actos de impulsión política del Primer Ministro dirigidos al Consejo Económico, Social y Medioambiental.*

⁵⁵³ Artículo 54: «Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las Asambleas o por sesenta diputados o por sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional sólo podrá otorgarse previa reforma de la Constitución».

(Article 54: «Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution»).

Sobre esta cuestión hay que señalar la capacidad que tiene el Gobierno para recabar el dictamen del Consejo Económico y Social en relación con proyectos de ley, de ordenanza o de decreto (art. 69⁵⁵⁴). La reforma de 2008, que también afectó a este artículo, alargó la denominación del Consejo, antes limitada a Consejo Económico y Social. La consulta por parte del Gobierno es obligada sobre aquellos proyectos de ley de programa o de planes de carácter económico y social, mientras que es facultativa para aquellos proyectos de ley o decretos, o proposiciones de ley que entran dentro del dominio de su competencia, así como sobre cualquier problema económico o social que interese a la República.⁵⁵⁵

⁵⁵⁴ Artículo 69:

«El Consejo Económico, Social y Medioambiental emitirá, a requerimiento del Gobierno, su dictamen sobre los proyectos de Ley, de ordenanza o de decreto, así como sobre las proposiciones de Ley que le sean sometidos.

El Consejo Económico, Social y Medioambiental podrá designar a uno de sus miembros para que exponga ante las Cámaras parlamentarias el dictamen del Consejo sobre los proyectos o proposiciones que le hayan sido sometidos.

El Consejo Económico, Social y Medioambiental podrá ser solicitado por vía de petición en las condiciones fijadas por una ley orgánica. Tras el examen de la petición, dará a conocer al Gobierno y al Parlamento su respuesta a la misma».

Article 69:

«Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner».

⁵⁵⁵ DE VILLIERS, M. y RENOUX, Th. S. *Code constitutionnel commenté et annoté*, Paris, Litec, 2000, p. 812.

Finalmente, pero en principal orden de importancia por lo que respecta a la actividad del Gobierno, hay que referirse al conjunto de artículos que configuran el llamado parlamentarismo racionalizado, cuya finalidad es evitar que el Parlamento pueda cortocircuitar la acción del Gobierno. Conforman dicho mecanismo varias disposiciones. La racionalización de la labor parlamentaria ayuda al Gobierno a agilizar su labor legislativa, sobre todo cuando no dispone de una mayoría estable en la Asamblea Nacional, y se encuadra dentro su función impulsora político-legislativa, por lo que el lugar para tratarlo debería de haber sido el punto II.5.2.3.2.2. Se ha decido comentar esta cuestión en un apartado aparte, por la importancia que reviste este mecanismo, también afectado por la reforma de 2008.

II.5.4. LA RACIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTARISMO EN LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1958.

II.5.4.1. Introducción

El parlamentarismo racionalizado tuvo una génesis algo artificial, porque consistió -podría decirse así- en un experimento constitucional ideado por un grupo de especialistas y puesto en marcha en Centroeuropa. Los primeros experimentos en Europa fracasarían, pero, tras la segunda guerra mundial, los países democráticos más importantes del continente se propusieron introducir medidas racionalizadoras que corrigieran los efectos

indeseados del excesivo parlamentarismo. Este fue también el caso de Francia.

La racionalización aplicada fue de distinto grado en las constituciones europeas en las que se puso en práctica: mientras que en Italia la racionalización articulada resultó tener un efecto racionalizador prácticamente nulo, el sistema más ingenioso lo ideó la Ley Fundamental alemana de 1949.

Uno de los criterios para distinguir los grados de racionalización de un régimen parlamentario es el hecho de que la mayoría parlamentaria requerida para la puesta en práctica del mecanismo racionalizador sea simple o relativa, absoluta u ordinaria, o cualificada.⁵⁵⁶ En este aspecto la regulación francesa ofrece algún aspecto interesante. Tras la concepción y primeros experimentos de racionalización sin éxito en Centroeuropa, en Francia serían los artículos 49 y 50 de la Constitución de 1946 y el artículo 49 de la Constitución de 1958 las normas estrella del parlamentarismo racionalizado. Como es de sobra conocido, el mecanismo puesto en marcha tampoco fue suficiente para someter al Parlamento. En cambio, en la Constitución de 1958 la racionalización concebida por Debré sí sería efectiva.

En la Constitución francesa de 1958 el racionalismo impregna buena parte de su articulado, pero está especialmente concentrado en el Título V, dedicado a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Forman parte del conjunto de medidas racionalizadoras la prioridad concedida al Gobierno en materia de iniciativa legislativa, la potestad de éste

⁵⁵⁶ La autora ha utilizado como sinónimos «mayoría simple» y «relativa», por un lado y «mayoría absoluta» u «ordinaria», por otro.

de retener la opinión del Senado tras la discusión de un proyecto de Ley en ambas Cámaras o, por el contrario, de otorgar la última palabra a la Asamblea Nacional, la fijación del orden del día en las sesiones parlamentarias, el legislar mediante ordenanzas tras haber obtenido la delegación legislativa pertinente, la extensísima potestad reglamentaria, el llamado *voto bloqueado* de un texto, cuyo sentido se ha explicado arriba, etc. Esta actividad, de claro *arbitraje político*, la realiza el Primer Ministro por libre iniciativa en período de cohabitación, o siguiendo las instrucciones del Presidente de la República cuando el sistema funciona como presidencial. Esta función es diferente de la función arbitral que el Primer Ministro tiene dentro del Gobierno, antes comentada. Se identifica, más bien, con la calificación por Debré del Primer Ministro como *clavija* de las instituciones.

De todas las normas racionalizadoras insertas en la Constitución es el artículo 49⁵⁵⁷ el que se considera

⁵⁵⁷ Artículo 49

«El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general.

La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura. Dicha moción sólo será admisible si va firmada, al menos, por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Sólo se considerarán los votos favorables a la moción de censura, la cual sólo podrá ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional. Salvo en lo dispuesto en el párrafo siguiente, ningún Diputado podrá ser firmante de más de tres mociones de censura en el mismo período ordinario de sesiones ni de más de una en el curso de un mismo período extraordinario de sesiones.

El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o de financiación de la Seguridad Social. En tal caso este proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuera votada en las condiciones previstas en el párrafo anterior. Asimismo el Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento

como la norma estrella del parlamentarismo racionalizado en el texto de 1958, en la medida en que permite al gobierno «doblegar la mano del legislador». No obstante, esta afirmación debe matizarse, porque no todos los apartados del artículo 49 sirven al parlamentarismo racionalizado. Se pasa a comentarlos a continuación.

El artículo 49.1 prevé dos situaciones: la primera, consiste en la posibilidad de que el Gobierno comprometa su responsabilidad ante la Asamblea Nacional en relación con su programa y, la segunda, que lo haga sobre una declaración de política general, todo ello previa deliberación en Consejo de Ministros. La aprobación de la Asamblea se consigue con la mayoría simple de los votos expresados, incluida la abstención y, al mismo tiempo, el derrocamiento del Gobierno puede ser materializado de la misma forma. Esta circunstancia hace de este artículo un recurso extremadamente peligroso en cohabitación, a menos que se tenga una mayoría clara y automática. En período de mayorías homogéneas, la desaprobación de la Asamblea Nacional tiene el efecto de revocar al Primer Ministro, pero la situación es menos grave de lo que en principio pueda parecer, porque el Presidente puede volver a nombrarlo más adelante y ello no afectará a la estabilidad de la mayoría, que es homogénea. En cambio, en cohabitación la cuestión se vuelve más delicada, porque el Primer Ministro está solo ante la Asamblea Nacional.

para otro proyecto o una proposición de Ley por período de sesiones.

El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.»

Sobre este tema, Debré, siendo Ministro de Justicia, durante la elaboración de la Constitución, había propuesto al Comité Consultivo Constitucional un sistema nuevo en el que el Primer Ministro, a su vuelta a la tarea parlamentaria, solicitara para todo el año parlamentario la confianza de la Asamblea, disminuyendo así el riesgo de enfrentarse a mociones de censura. No obstante, Debré en su primer ante-proyecto no había previsto el procedimiento de investidura ni siquiera el de información del programa del Gobierno. Este descarte de la investidura formal del Primer Ministro era coherente con la idea de De Gaulle de que el Primer Ministro debe derivar del Jefe del Estado (lo que, en coherencia, debe excluir la noción de investidura). La idea del origen parlamentario del Gobierno, fue, por lo tanto, omitida intencionadamente por el General De Gaulle.⁵⁵⁸ Sobre esta cuestión se volverá en el Capítulo dedicado al Parlamento.

Como se indicó en el Capítulo I, la omisión de la investidura, atípica en un régimen parlamentario, fue pasada por alto por el Comité Consultivo Constitucional, que debió entenderla implícita dentro de la redacción del artículo 49.1, que inicialmente planteado como «El Primer Ministro podrá plantear la responsabilidad...», quedó finalmente redactado como: «el Primer Ministro planteará...».⁵⁵⁹ La cuestión quedó así saldada y el Comité Consultivo Constitucional se centró preferentemente en la cuestión de confianza ligada a la aprobación de un texto.

⁵⁵⁸ En coherencia con esta forma de entender las instituciones, durante el funcionamiento presidencial de la V República la regla sería que los Primeros Ministros se consideraran exentos de la obligación de hacer una declaración de política general.

⁵⁵⁹ En realidad, el texto constitucional utiliza el presente de indicativo *plantea*. Dado que se trata de un texto jurídico, la traducción correcta es *planteará*.

La lectura del apartado indica claramente obligación, dado que, como se ha apuntado reiteradamente, en francés el presente de indicativo indica obligación.

La profesora Mellado Prado⁵⁶⁰ interpreta este tema de la obligación del siguiente modo: «De su letra [la del artículo 49.1] entendemos que, si la petición de un voto de confianza durante el ejercicio gubernamental sobre una declaración de política general no puede ser más que eventual (sería una cuestión de confianza *stricto sensu*), dicha petición formulada en el momento de entrar en funciones el Gabinete y sobre su programa no puede ser otra cosa que obligatoria (sería un voto de investidura)». Ya se han apuntado arriba los problemas que entraña utilizar este apartado del artículo 49 cuando la mayoría no es claramente favorable al Gobierno. No obstante, éste puede, *de facto*, según recuerda Lauvaux, evitar las declaraciones de política general, como de hecho ocurrió con frecuencia desde 1966 a 1981 y esquivar asimismo la presentación de su programa en el momento de su constitución. El Primer Ministro puede, por lo tanto, esperar a que sea la Asamblea la que tome la iniciativa por la vía del artículo 49.2, que recoge la moción de censura.⁵⁶¹ Esta salida es mucho más conveniente para el Gobierno, como se verá a continuación al tratar este apartado.

⁵⁶⁰ Se ha decidido seguir a esta autora en la cronología de utilización de este artículo 49.1, porque su exposición es más clara y sucinta que la de Lauvaux, que en este punto es, además, menos exhaustivo. La exposición de Mellado Prado se detiene en el gobierno de Mauroy, durante el primer mandato de Mitterrand. Cfr. MELLADO PRADO, Pilar. *La Responsabilidad política del Gobierno en el Ordenamiento Español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1988, pp. 101 y ss. No obstante, se ha continuado con la cronología consultando otras fuentes.

⁵⁶¹ Cfr. LAUVAUX, Philippe. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 39.

La idea general sobre la utilización de este artículo desde la presidencia de De Gaulle era que sirviera de ratificación del nombramiento del Primer Ministro; por esta razón Debré y De Gaulle evitaron hacer referencia en el texto constitucional a la cuestión de la investidura parlamentaria.

Tras las primeras escrupulosas aplicaciones del artículo 49.1 en el sentido apuntado, la combinación del hecho mayoritario y el funcionamiento presidencial de la Constitución volvería superfluo el recurso a este artículo, habida cuenta de la arrolladora mayoría existente en la Asamblea: ésta se suponía y no era necesario comprometer la responsabilidad con una declaración de política general o un programa de Gobierno.⁵⁶² Fue Pompidou quien, en 1966, anunció su intención de romper con la práctica de solicitar la investidura⁵⁶³. Habrá, por tanto, que esperar al segundo Gobierno de Pierre Messmer, en 1973, seguido del de Chirac en 1974 (siendo Presidente Giscard d'Estaing) para ver a un Primer Ministro comprometer su responsabilidad en los términos del artículo 49.1.

⁵⁶² Para André Hauirou, citado también por la profesora Mellado Prado, los cambios de actitud de los Gobiernos de la V República [por la época en que escribe el autor, se está refiriendo a la etapa presidencialista de la V República] «se orientan más bien hacia el presidencialismo y la Asamblea consultiva que hacia el régimen parlamentario. En todo caso, contribuyen a enfrentar a hechos consumados a un Parlamento que, sin participación en la determinación general de la política, tiene sin embargo la seguridad de que será disuelto tantas veces como se muestre en desacuerdo con las medidas tomadas por el Gobierno» (Cfr. HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1980, p. 603).

⁵⁶³ Recién nombrado en dicho año a formar su tercer Gobierno, Pompidou justificaría así su decisión: «...La letra y el espíritu de la Constitución de 1958 quieren en efecto que el Gobierno sea enteramente libre para solicitar o no un voto de confianza y que a la Asamblea Nacional pertenezca preferentemente exigir la responsabilidad ministerial por el procedimiento más normal y mejor adaptado, es decir, a través de la moción de censura...» Cfr. MELLADO PRADO, Pilar. *La Responsabilidad política del Gobierno en el Ordenamiento Español*, op. cit., p. 103.

Barre se abstuvo durante sus dos primeros gobiernos de aplicar el precepto; sin embargo el Consejo de Ministros le autorizó a hacerlo durante su tercer gobierno. Mauroy, en 1981, no comprometió su responsabilidad porque el mismo día de su nombramiento, Mitterrand disolvió la Asamblea. Nombrado acto seguido por segunda vez, sí lo haría, enlazando así con la tradición iniciada por De Gaulle. En opinión de quien escribe estas líneas, esta declaración de Mauroy - aprobada en Consejo de Ministros lo que, en este caso equivale a decir ordenada por el Presidente Mitterrand - comprometiéndolo su responsabilidad al solicitar el apoyo de la Asamblea, reviste un gran valor simbólico, dado que desde 1958, nunca el partido socialista había entrado en el Elíseo, pese a que, en las primeras elecciones presidenciales de la V República, Mitterrand quedara sólo unos puntos por debajo de De Gaulle. Mitterrand había esperado mucho tiempo este momento y era ésta ocasión, la de *la gran (o doble) alternancia*, la de demostrar un escrupuloso cumplimiento de la constitucionalidad y relajar los ánimos de quienes podrían ver en la llegada del partido socialista al poder una potencial amenaza, del tipo que fuere. Fabius siguió con la práctica, pero, tras la ruptura del Partido Comunista con el Partido Socialista, precisamente por el nombramiento de Fabius, éste obtuvo la confianza con los exclusivos votos del PS y la abstención de los comunistas le evitó su revocación.

La misma situación simbólica se produjo en 1986, con la alternancia parcial que dio lugar a la primera cohabitación. Chirac, al igual que Mauroy en 1981, debía ser muy escrupuloso con la Constitución, pues era muy consciente de que tenía enfrente al Jefe del Estado, que podía haber empezado, ya desde entonces, a

reprochar públicamente su comportamiento frente a la Constitución. No obstante, su mayoría era estable (RPR más UDF sumaban 261 escaños, mientras que socialistas y comunistas sumaban 228) y el comprometer su responsabilidad no tenía riesgos. Por lo tanto, al igual que en 1981, la utilización del artículo 49.1 respondió al deseo de crear una imagen de estricto cumplimiento con el texto constitucional.

Recobrada la mayoría socialista en 1988, Rocard, acorde con su visión de la política y de la constitucionalidad, no dudó en comprometer su responsabilidad ante la Asamblea Nacional. Cresson no lo haría; en cambio, Bérégovoy, sí.⁵⁶⁴

De vuelta a la cohabitación, el funcionamiento nuevamente parlamentario de la Constitución condujo a Balladur a solicitar la confianza de la Asamblea.

También Juppé, durante la primera presidencia de Jacques Chirac, solicitaría la confianza de la Asamblea.

Finalmente, durante la tercera cohabitación, utilizar el artículo 49.1 fue lo primer que hizo Jospin nada más ser Primer Ministro. Su discurso ante la Asamblea contenía un verdadero programa de cambio, al tiempo que el diseño de unas directrices para los miembros de su Gobierno, a los que prohibió, por ejemplo, acumular cualquier mandato con el de Ministro.

Como conclusión a este primer apartado del artículo 49, puede afirmarse que durante el funcionamiento presidencial de la Constitución ha

⁵⁶⁴ Bérégovoy, quizás por sus orígenes humildes y desvinculados con los altos estudios políticos, mostraría una gran responsabilidad política, hasta el punto de llegar al suicidio cuando, ya no siendo Primer Ministro, se vio injustamente involucrado en un asunto de corrupción.

habido cierta tendencia a prescindir del trámite que dicho precepto establece: dada la fuerza con la que se desarrolló el fenómeno mayoritario, se consideró superfluo y durante unos años (1966-1973) cayó en *desuetudo*, mientras que en épocas de funcionamiento parlamentario siempre se ha cumplido. Pero la cuestión, como se ha expuesto arriba, es algo más compleja: tras la recuperación de su uso en 1973, las distintas alternancias, de uno u otro tipo, impondrían, más que por convicción política, por simbolismo y por guardar las formas constitucionales, el cumplimiento del requisito que impone el artículo 49.1. Sin embargo, recobrada la práctica en 1973, la primera gran alternancia de 1981 y la sucesión de períodos de cohabitación y presidencialismo impusieron a los actores políticos implicados una nueva *moralidad* constitucional, que se ha seguido manteniendo.

En relación con el artículo 49.3, en el que se regula la cuestión de confianza con fines legislativos, hay que apuntar que Félix Gaillard (Presidente del Consejo de Ministros al final de la IV República -1957-1958) ya había presentado el 16 de enero de 1958, en los últimos meses de la IV República, este mecanismo como remedio a las continuas crisis parlamentarias. El proyecto fue votado por la Asamblea el 21 de marzo de 1958 y, en mayo, el Gobierno Pflimlin afirmó su intención de seguir revisando la Constitución en este terreno, pero, como es sabido, tras la dimisión de Pflimlin el 28 de mayo de 1958, fue el General de Gaulle quien se convirtió en el nuevo Presidente del Consejo, tras su investidura por la Asamblea, ya resignada a cambiar de régimen. Dicho esto, lo importante es, de momento, destacar que, como dice Lauvaux -que a su vez sigue a Colliard-, el conjunto de

procedimientos contenidos en el artículo 49 de la Constitución de la V República no supone una revolución, sino el desenlace lógico de la experiencia constitucional del régimen precedente; por lo tanto, el conjunto de disposiciones que actualmente contiene el artículo 49 de la Constitución de 1958 no constituyen una innovación de la V República. Los trabajos preparatorios de la Constitución lo indican claramente.⁵⁶⁵

Como indica Lauvaux, la posibilidad de que un texto fuera adoptado sin votación de no prosperar la moción de censura planteada por el Primer Ministro, constituía uno de los puntos del proyecto Gaillard que, no obstante, no aparecía en el anteproyecto de Debré y que no lo haría hasta la redacción examinada el 25 de julio de 1958 por el Consejo de Gabinete. Pero De Gaulle no estaba convencido de esta norma, que él consideraba «una muralla de papel». Para el ex Presidente del Consejo Paul Reynaud⁵⁶⁶, la disposición era degradante para el Parlamento, en la medida en que le privaba de su función esencial: votar la ley.⁵⁶⁷ Debré calmaría los ánimos aclarando que esta disposición -que luego se revelaría como una de las más útiles de la V República- estaba pensada sólo para

⁵⁶⁵ Cfr. LAUVAUX, Philippe. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif..*, op. cit., pp. 32 y 33.

⁵⁶⁶ Paul Reynaud fue Presidente del Consejo de Ministros de la IV República bajo la presidencia de Albert Lebrun.

⁵⁶⁷ Cfr. *ibíd.*, p. 36.

Sobre la desconfianza de De Gaulle de las medidas racionalizadoras, téngase en cuenta que en esta época él tenía muy presente la práctica del absolutismo parlamentario de la IV República y no podía prever que más tarde, siendo él Presidente, se daría el *milagro electoral* del hecho mayoritario. Por lo tanto, pensaba que esta norma carecía de utilidad, dado que el Parlamento interpondría inmediatamente una moción de censura en el momento en el que no estuviera de acuerdo con un texto.

casos auténticamente excepcionales.⁵⁶⁸ En realidad, la novedad del precepto consiste en la presunción positiva a favor del Gobierno en el caso de que la moción de censura a la que alude no prospere (el texto queda automáticamente aprobado), es decir en *invertir la carga de la prueba*.

Una de las primeras utilizaciones del precepto, realizada por Debré, fue -según Lauvaux, que remite a Avril para conocer más detalles sobre este tema-, de dudosa constitucionalidad, porque no servía realmente al fin enunciado en la Constitución, el voto de un texto. Se utilizó para descartar una moción de procedimiento: el 19 de octubre de 1960 Debré recurrió al artículo 49.3 contra una moción de reenvío a comisión de la Ley sobre el programa militar.⁵⁶⁹

Otra utilización criticada del precepto 49.3 fue la de Raymond Barre durante la presidencia de Giscard d'Estaing. Barre tuvo que utilizarlo de forma recurrente para aprobar la Ley de Presupuestos, porque el RPR ponía muchas condiciones para sostener su política. Este recurso sistemático al mecanismo fue muy criticado por la oposición socialista, motivo por el que, tras la gran alternancia de 1981, el Primer

⁵⁶⁸ Lauvaux, sobre este particular, se sorprende de que uno de los argumentos esgrimidos por Debré para sacar adelante este texto fuera que estaba pensado para cuando la Asamblea Nacional y el Senado divergieran sobre un texto, cuando el hecho es que en la misma Constitución queda claro que la última palabra la tiene la Asamblea Nacional. *Cfr. ibíd.*, pp. 32 y 33. Este ejemplo, como el del artículo 49.1 ilustra, en opinión de la autora, lo influenciados que estaban la mayoría de los Constituyentes por la práctica precedente, lo que les llevó a no comprender el alcance de algunos de los preceptos del nuevo texto. Asimismo, muchas partes del texto aún no habían sido aclaradas y se dieron por buenas antes de la redacción definitiva, como ocurrió, por ejemplo, con este tema de la relación entre las dos Asambleas.

⁵⁶⁹ *Cfr. ibíd.*, p. 46.

Ministro Mauroy lo utilizaría con comedimiento.⁵⁷⁰ Pero, sin duda, el caso más llamativo es el de Georges Pompidou, que siendo Primer Ministro y teniendo una holgada mayoría en la Asamblea lo utilizó hasta en seis ocasiones.⁵⁷¹ Esto pone de manifiesto que el artículo 49.3 sirve, en ocasiones, para disciplinar a la propia mayoría.

Tras comentar el artículo 49.2 -lo que se hará en el apartado siguiente-, se comprenderá por qué el artículo 49.3 es la disposición más importante y de más utilidad de todas las normas racionalizadoras insertas en la Constitución de 1958. Una prueba de ello es que el artículo 49.3 se ha utilizado, tanto cuando la mayoría en la Asamblea ha sido más que evidente (como con Pompidou en 1967), como cuando ha sido inestable (como con Debré en 1959 o Pompidou en 1962, cuando aún no se había producido aún el milagro electoral conocido como fenómeno mayoritario). Sería con la asociación del precepto al derecho de disolución -para lo cual resulta evidente que el sistema debe funcionar como presidencial- cuando el artículo 49.3 demostraría toda su utilidad. Como se acaba de exponer, fue muy utilizado por Raymond Barre en 1976, pero resultó especialmente valioso entre las elecciones legislativas de 1978 y las presidenciales de 1981; durante este período el precepto fue el artífice esencial de la estabilidad gubernamental durante la difícil coyuntura política resultante de las citadas elecciones

⁵⁷⁰ En cambio, la Ley constitucional n° 2008-724, de 23 de julio, como se comentará a continuación, ha restringido la utilización del artículo 49.3, circunscribiéndolo, precisamente, al proyecto de Ley de presupuestos o de financiación de la Seguridad Social o a un proyecto o proposición de Ley durante un mismo período de sesiones.

⁵⁷¹ Cfr. *Le Huffington Post* (en asociación avec le group *Le Monde*), 19 juin 2016.

legislativas.⁵⁷² Como se ha indicado, el socialista Mauroy lo utilizó con prudencia.

Durante la primera cohabitación el precepto ahora comentado sirvió a Chirac para aprobar sus Leyes de privatización, tras las tres reiteradas negativas de Mitterrand a aprobar las citadas medidas mediante ordenanzas. En cohabitación el mecanismo de este precepto no puede asociarse al derecho de disolución, porque el Jefe del Estado no está de parte del Primer Ministro, pero la disciplina de partido hace que el recurso a esta medida en cohabitación resulte útil.

Sin embargo, cualquiera que sea la situación política que determine la utilización del artículo 49.3 el Gobierno debe contar con una mayoría, sea ésta mayor o menor. Como dice Lauvaux, «la racionalización del parlamentarismo no crea una mayoría: inclina a una mayoría existente a sobreponerse a sus querellas para sostener al Gobierno.»⁵⁷³

En conclusión, el artículo 49.3 es la norma racionalizadora por excelencia y el mecanismo más útil cuando no se dispone de una mayoría estable - independientemente de que la situación sea o no sea de cohabitación- y, por consiguiente, el Gobierno debe ganarse ésta día a día y en cada texto (esta situación

⁵⁷² En estos comicios el Partido Socialista, junto con los radicales, llegó en cabeza, confirmando así los buenísimos resultados obtenidos en las municipales inmediatamente precedentes, con más de un 24 por ciento de los votos; le siguió muy de cerca Giscard d'Estaing, con algo menos del 24 por ciento, el RPR de Chirac, superando el 22 por ciento y, finalmente los comunistas, con algo más de un 20 por ciento: en estas elecciones se confirmó el fenómeno surgido durante las elecciones presidenciales de 1974 y que Duverger, hábil en crear denominaciones, denominó la «quadrille bipolaire» («cuadrilla bipolar»). Cfr. «V République» en *Dictionnaire de l'Histoire de France*, Larousse, Edición de 2005, p.1076.

⁵⁷³ Cfr. LAUVAUX, Philippe. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif...*, op. cit., p. 54.

quedó patente durante el Gobierno de Michel Rocard⁵⁷⁴), porque la inversión de la carga de la prueba que implica el hacer prosperar una moción de censura supone un esfuerzo parlamentario considerable. Además, para que la moción de censura prospere sólo se tienen en cuenta los votos favorables a la moción y esta sólo puede ser aprobada por la mayoría de miembros que componen la Asamblea Nacional. Es, por lo tanto, una norma ideada por Debré para disciplinar al Parlamento. Sobre todo, se ha utilizado para sacar adelante los textos políticamente más significativos - privatizaciones, proyectos sociales...- ⁵⁷⁵, que tradicionalmente han constituido el terreno predilecto para las *zancadillas* legislativas de la oposición.⁵⁷⁶

Como se ha indicado, el precepto que ahora se comenta ha sido revisado en 2008. Antes de la reforma, el Primer Ministro podía comprometer la responsabilidad del Gobierno en relación con un texto, entendiéndose por tal el soporte de una norma de carácter legislativo. Eso posibilitaba que la medida se pudiera aplicar sobre una parte del texto en cuestión. Tras la reforma, la redacción ya no habla de texto, sino directamente de proyecto de ley, o proposición de ley, lo que parece excluir que la responsabilidad del Gobierno se pueda comprometer sobre sólo una parte del texto en cuestión.⁵⁷⁷ Asimismo, la limitación de la utilización del artículo a la Ley de Presupuestos, a la

⁵⁷⁴ Rocard recurrió veintiocho veces al artículo 49.3.

⁵⁷⁵ Durante la primera cohabitación, Chirac también tuvo que recurrir a este artículo para restablecer el sistema electoral mayoritario en las legislativas, que la izquierda había cambiado por el proporcional para amortiguar su derrota en los comicios de 1986. Una medida de éste tipo, claramente impopular para la oposición, requería la utilización de la norma ahora comentada.

⁵⁷⁶ MAUS, Didier, «Le Parlement et les cohabitations», en *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, p. 78.

⁵⁷⁷ Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, 2010, *op. cit.*, p. 596.

de la Seguridad Social o -como indica el inciso final del artículo 49.3- a un proyecto o proposición de Ley durante un mismo período de sesiones, si bien constituye un arma decisiva del Primer Ministro en período de coincidencia de mayorías, es indudable que puede revestir un carácter muy diferente cuando la mayoría que apoya al Gobierno esté debilitada.⁵⁷⁸ Habrá que esperar para poder hacer un balance de utilización del nuevo artículo 49.3, pero de momento, dada la limitación material de la nueva redacción, lo que resulta claro es que no podrá utilizarse como *comodín* legislativo. Por lo demás, de producirse otra cohabitación, supuesto harto improbable, pero no imposible, el apartado tercero tampoco podrá utilizarse como en cohabitaciones anteriores, para los mismos fines profilácticos de evitar las innumerables enmiendas que, con el único ánimo de bloquear la actividad del gobierno, puede plantear la oposición.

El artículo 49.4 constituye un último recurso para buscar en el Senado el apoyo que el Gobierno no piensa obtener en la Asamblea. Según este apartado, el Primer Ministro tiene la facultad de solicitar del Senado la aprobación de su política general. Si no fuera por dos diferencias esenciales, este apartado constituiría el trasunto senatorial del apartado primero del artículo 49. Estas dos diferencias consisten, por un lado, en que el apartado primero -como sucedáneo de la moción de investidura- menciona «programa de gobierno» o, eventualmente, «una declaración política general». La aludida simetría con el apartado primero se debe a que ambos hacen referencia a la política general y a que la aprobación o reprobación del Senado sólo precisa, como

⁵⁷⁸ También en este sentido, *cfr. id.*

en el apartado primero, la mayoría simple; sin embargo, al contrario que ocurre con el apartado primero, el recurso al Senado no tiene el efecto de exigir, en caso de desaprobación, la responsabilidad política del Gobierno.

Este apartado del artículo 49 ha demostrado no ser muy eficaz. Lo introdujo Debré para contentar a los que, durante la elaboración de la Constitución, querían que en el artículo 49.1 se aludiera al Parlamento -no sólo a la Asamblea Nacional- cuando el Primer Ministro planteara su responsabilidad con ocasión de una declaración de política general o de la presentación de su programa de gobierno. Su valor es más simbólico que real. Permite, a iniciativa del Primer Ministro, que el Senado se pronuncie sobre su declaración de política general, pero, al contrario que el apartado 49.3, el rechazo del Senado no afecta a la responsabilidad del Gobierno. Ayuda al Gobierno, si obtiene la aprobación, para saber que sus proyectos de Ley no serán bloqueados en el Senado. Sin embargo, el Primer Ministro deberá cuidarse mucho de utilizarlo si no tiene la seguridad de que el voto será favorable, porque la desaprobación del Senado situaría al Gobierno en una posición de extrema inestabilidad.

Por último, formando parte de las normas racionalizadoras suele pasar desapercibida una cuya importancia es tan decisiva o más, si cabe, para la estabilidad del gobierno, de lo que pueda ser el artículo 49. Se trata de la opción por el régimen electoral mayoritario a dos vueltas, que Debré quiso incluir expresamente en la Constitución, a lo que De Gaulle se negó rotundamente. Es de sobra conocido, aunque haya opiniones desconcertantes en contra, que el

escrutinio mayoritario a dos vueltas favorece el bipartidismo, mientras que el escrutinio proporcional es más representativo, pero tiene como efecto secundario que surjan grupos minoritarios en la Asamblea no deseados. Esto ocurrió en las elecciones legislativas de 1986 con la introducción, por parte de Mitterrand, del sistema proporcional para amortiguar su derrota en las citadas elecciones: el resultado fue la entrada en el Parlamento del Frente Nacional. Debré, admirador del parlamentarismo clásico al estilo británico, tuvo el acierto de acercar el sistema francés al británico con esta solución electoral que, si De Gaulle no quiso elevar a rango constitucional, fue sin duda por reservarse la posibilidad de su modificación, como después hizo Mitterrand.

II.6. LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

Según dispone el apartado tercero del artículo 20, arriba citado, el Gobierno es responsable ante el Parlamento en las condiciones y según los procedimientos previstos en los artículos 49 y 50. El Consejo Constitucional ha dictaminado que los artículos 49 y 50 son los únicos habilitados por la Constitución para exigir la responsabilidad del Gobierno.⁵⁷⁹ El control y la evaluación por parte del Parlamento de la gestión gubernamental no entran dentro de los preceptos destinados -así lo ha confirmado el Consejo Constitucional- a la responsabilidad del Gobierno. Otra

⁵⁷⁹ Esto fue como consecuencia de una medida de control, que motivó la intervención del Consejo Constitucional.

cuestión es que, tras un procedimiento de control, cuya única finalidad es constatar que el proceder el Gobierno se ajusta al ordenamiento constitucional, un número mayor o menor de parlamentarios crean necesario utilizar el artículo 49.2.

El artículo 49.2 prevé la moción de censura contra el Gobierno. La iniciativa de su utilización corresponde a la Asamblea Nacional. Sin embargo, la moción de censura puede resultar de una acción del Primer Ministro (fracaso en la utilización del artículo 49.3), por lo que se ha decidido comentarlo aquí. En primer lugar, conviene recordar que toda la mecánica que se aplica a la moción de censura de este segundo apartado vale para la moción prevista en el apartado 3. Se trata, por lo tanto, de la misma moción de censura.⁵⁸⁰

Este artículo constituye el arma principal de que dispone la Asamblea Nacional para ejercer su función de control sobre el Gobierno. En cuanto a la iniciativa, el apartado segundo del artículo 49 exige solamente que la plantee una décima parte de los diputados. Los firmantes de una moción de censura no podrán, dentro del mismo período de sesiones, plantear otra moción.⁵⁸¹ La moción de censura quedará aprobada por mayoría absoluta.

⁵⁸⁰ La del apartado tercero tiene lugar tras el *chantaje* a la Asamblea por parte del Gobierno, porque tiene como objetivo doblegar la libre voluntad del legislador hacia la Asamblea, que para rechazar el texto tendrá que conseguir que la moción de censura prospere.

⁵⁸¹ Esto significa que si la mayoría permanece unida (como ha ocurrido, salvando ciertos obstáculos, entre 1963 y 1981), dado que la oposición representa a menos de la mitad de la Asamblea, solamente podrá presentar cuatro mociones de censura durante el mismo período de sesiones. Cfr. LAVAUX, Philippe. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif...*, op. cit., pp. 38.

Existe un plazo de reflexión, que durante la IV República era de ocho días, lo que tuvo nefastas consecuencias, porque era lo suficientemente amplio como para que pudiera generarse una verdadera conspiración antigubernamental. En la V República el plazo de reflexión se ha reducido a cuarenta y ocho horas. La disciplina de partido ha vuelto superfluo este requisito del plazo de reflexión, si bien el período que establece la Constitución puede resultar muy útil para que el Gobierno pueda convencer a los indecisos.

En la historia de la V República el artículo 49.2 ha sido muy utilizado, pero la moción de censura sólo ha prosperado con la destitución de Pompidou, por las causas que en esta tesis se comentan y que tuvieron que ver con el referéndum de 1962. Como se ha apuntado, la disciplina de partidos vuelve ilusorio que prospere una moción de censura, dado que el contar con una mayoría automática es lo que permite al Gobierno servirse del 49.3 y superar con éxito la prueba del 49.2. No obstante, tras la crisis de mayo de 1968, la moción estuvo a punto de prosperar si no hubiera sido porque los centristas finalmente optaron por una solución prudente. El Primer Ministro amenazó a la Asamblea con estas palabras: «Si esta noche se votara la moción de censura, ello pondría en juego, ustedes lo saben, la existencia del Gobierno y de la Asamblea».⁵⁸² Por lo expuesto, la mecánica del artículo 49.2 se ha convertido más en un modo de interpelar al Gobierno, es decir, de controlarlo, que de censurarlo.

Otro aspecto de la moción de censura es que no es constructiva. Este tipo de moción iba en contra del

⁵⁸² Cit. por LAUVAUX, Philippe. *ibíd.*, p. 45.

ideario de De Gaulle, que no quería que el Primer Ministro fuera investido ni nombrado, tras una moción de censura, por la Asamblea. Dado que se trata de la misma moción de censura que la prevista en el artículo 49.3, tiene la particularidad de invertir la carga de la prueba: es la Asamblea la que debe demostrar que el Primer Ministro carece del apoyo necesario.

En cohabitación, la moción de censura implica la retirada, en principio definitiva, del Primer Ministro, porque en el seno de la Asamblea se ha creado una nueva coalición con poder para sustituirle. El caso no se ha dado y las alianzas posibles que cabe imaginar para que esta situación se produzca -en opinión de la autora- parecen, por el momento, una cuestión de mero laboratorio.

El artículo 50⁵⁸³ es el que describe de qué modo tiene lugar la destitución del Primer Ministro. Su redacción es coherente con la del artículo 8, según el cual es el Presidente el que nombra al Primer Ministro y quien pone fin a sus funciones cuando presenta este último la dimisión del Gobierno.

No obstante, la aplicación del artículo 50 tiene una restricción en el último apartado del artículo 7, según el cual no podrán aplicarse los artículos 49 y 50 ni el artículo 89 de la Constitución mientras la Presidencia de la República esté vacante o durante el período que transcurra entre la declaración del

⁵⁸³ Artículo 50:

«Cuando la Asamblea Nacional adopte una moción de censura, o cuando desaprobe el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República».

carácter definitivo de la imposibilidad del Presidente de la República y la elección de su sucesor.⁵⁸⁴

II. 7. CONCLUSIÓN

Como conclusión a este II Capítulo, la autora cree oportuno incidir en el hecho de que ninguna de las instituciones que están a la cabeza del Estado, es decir, ni el Gobierno ni la Jefatura de Estado, han permanecido inmutables desde la promulgación de la Constitución en 1958. En este capítulo se ha intentado dar un repaso a los períodos, en varias ocasiones casi diametralmente opuestos, que ha atravesado la práctica política francesa desde entonces. Como ya se ha indicado, hay que remontarse a la génesis del texto constitucional para determinar qué tipo de régimen se pretendió instaurar en 1958. De la lectura del primer texto, tal y como se redactó en 1958, puede deducirse que el sistema concebido por Michel Debré tenía como objetivo hacer de Francia un Estado gobernable, inscrito en el esquema de un régimen parlamentario, si bien, retocado, en aras de la citada gobernabilidad, por los mecanismos constitutivos del parlamentarismo racionalizado, en una época -es importante subrayarlo- en la que el hecho mayoritario no era ni siquiera imaginable. En concreto, la idea fue crear un régimen auténticamente dualista, con dos poderes legitimados y plenamente eficaces: el Ejecutivo (bicéfalo) y el

⁵⁸⁴ «Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur».

Legislativo. En cuanto al Primer Ministro, sería el titular del Gobierno y, nombrado por el Presidente entre aquellas personas con posibilidades de tener el apoyo mayoritario de la Asamblea, debería de estar - ésta era la idea de De Gaulle- fuera del juego partidista.⁵⁸⁵ Esta concepción inicial se ve ahora bastante alejada de la deriva presidencialista que, acto seguido (desde casi los primeros años del régimen) iniciaría de Gaulle y que luego quedaría confirmada con la reforma de 1962 y con la práctica constitucional subsiguiente. Ésta, en sí misma, no cambiaba las competencias constitucionales de las instituciones implicadas, pero reforzaba la legitimidad democrática del Jefe del Estado respecto de su modo anterior de provisión al cargo, al tiempo que hacía de la elección presidencial el momento fuerte de la vida política. Como indica Ardant, a partir de entonces el Pueblo francés comenzó a depositar su confianza en el Presidente de modo prioritario⁵⁸⁶. De Gaulle basó en esta reforma su presidencialización del régimen, si bien para ello fue necesario que se repitiera el fenómeno mayoritario durante décadas. Éste, no sólo era totalmente inconcebible, como se ha apuntado, en 1958, sino aún en 1962. En 1967 era todavía una hipótesis de probabilidad incierta. Pero su consolidación en 1968 «modificó de forma duradera las instituciones y volvió del revés el paisaje y el juego políticos»⁵⁸⁷. Los polos dejaron de ser Gobierno y Parlamento para pasar a ser «mayoría y oposición». La primera pasó a estar

⁵⁸⁵ Cfr. DEBRÉ, Michel, *Gouverner...*, op. cit., p. 15. El autor recoge aquí este consejo que le dio el general De Gaulle cuando se avecinaban las primeras elecciones de la V República: «Le aconsejo no presentarse. Su destino está más lejos y el Gobierno debe ser exterior a los partidos».

⁵⁸⁶ Cfr. ARDANT, Philippe. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, op. cit., p. 433.

⁵⁸⁷ Cfr. *idem*.

instrumentalizada por el Presidente. El poder, por lo tanto, se desplazó a éste y los mecanismos del parlamentarismo racionalizado dejaron de ser indispensables. En ese período transcurrido desde las elecciones de 1968 hasta la primera cohabitación en 1986 los franceses fueron acostumbrándose al funcionamiento presidencialista de las instituciones, que implicaba la preeminencia absoluta del Jefe del Estado sobre el Gobierno y, en buena parte, también sobre el resto de poderes públicos. Por lo tanto, a partir de la consolidación del hecho mayoritario se producirían las dos desviaciones -ya comentadas- del régimen inicialmente concebido por Michel Debré: la de la coincidencia de mayorías (versión presidencialista del régimen) y la de la discordancia de mayorías o cohabitación (la única versión parlamentaria posible cuando existe una mayoría homogénea en la Asamblea). Pero no hay que olvidar que la consideración de ambos fenómenos como una *desviación*⁵⁸⁸ del sistema refuerza el espíritu parlamentario de la Constitución. La autora cree que la utilización del término *desviación* es adecuada en cuanto que ambos funcionamientos distorsionan el modelo dualista inicialmente concebido por la Constitución, sólo *contaminado* por la reforma de 1962. También éste término le parece correcto, porque, en su opinión, dicha reforma ensombrece, pero no merma jurídicamente, las facultades del Gobierno y del

⁵⁸⁸ BÉLORGEY, que acuña el término *desviación* para referirse a los dos fenómenos de la práctica política comentados, llama al primero *democracia absoluta*, porque está caracterizado por una enorme concentración de poderes, al coincidir en las mismas manos el poder presidencial y el parlamentario, y, al segundo *democracia cohabitacionista*, (cfr. BÉLORGEY, Gérard, COLLIARD, Jean-Claude, JANOT, Raymond et al. «40 ans après, la nécessaire révision?», *Revue politique et parlementaire*, vol. 997, Paris. Édit. Mario Guastoni, 1998, pp. 10 y ss).

Parlamento. Por lo tanto, se insiste, la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo no invalida el *carácter parlamentario* del régimen de la Constitución de 1958, que concibe un Gobierno responsable ante el Parlamento, al tiempo que habilita prescripciones para hacer efectivo el control por parte de éste de la gestión gubernamental, cuestión que se abordará en el Capítulo III de esta tesis.⁵⁸⁹

Sin embargo, una vez más, lo más destacable de la historia política de la V República es la flexibilidad y ambivalencia que ha demostrado tener la Constitución de 1958. Éstas, muy a menudo alabadas por la doctrina, constituyen, también desde el punto de vista de la autora, el principal mérito de la Constitución de 1958.

⁵⁸⁹ En este sentido la autora de esta tesis está de acuerdo con la opinión de COHENDET, Marie-Anne, (cfr. *La cohabitation.., op. cit.* p. 223). No está, en cambio, de acuerdo con Dmitri LAVROFF (cfr. «Éloge de la Constitution», en *Révue politique et parlementaire*, v. 955, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1991, sobre el hecho de que la calificación del Jefe del Estado como *clave de bóveda* implique una ruptura con el parlamentarismo de la V República dado que, como se ha visto en el Capítulo I, la Constitución no otorga poderes reales, sino puramente *nominales* al Presidente cuando éste no tiene mayoría en la Asamblea (en este sentido, Cfr. COHENDET, Marie-Anne que recoge esta calificación del régimen francés como parlamentario por el mismo Mitterrand en 1964, idea que abandonaría más tarde, como es sabido, al ser Presidente en cohabitación (Cfr. *íd.*)).

CAPÍTULO III. EL PARLAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

III.1. INTRODUCCIÓN. LA CONSTITUCIÓN DE 1958: UNA SÍNTESIS ENTRE DOS CONCEPCIONES OPUESTAS. LA RELEGACIÓN DEL PARLAMENTO EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

Se ha considerado oportuno volver aquí de forma especial, a riesgo que en caer cierta reiteración, al contexto en el que se redactó la Constitución de 1958. Se insiste en ello porque la autora considera que es desde el punto de vista del Parlamento (de sus capacidades, sus debilidades, así como de su relación con el Gobierno y otras instituciones del Estado) como mejor pueden entenderse las difíciles circunstancias por las que Francia atravesaba en el momento en que de Gaulle aceptó volver a dirigir país.⁵⁹⁰

El motivo de incluir en esta tesis un Capítulo dedicado al Parlamento es doble: en primer lugar, la primera parte del título de esta tesis (*El Régimen de la V República Francesa*) obliga a hacer un repaso de las instituciones más importantes del régimen político galo. En segundo lugar, es, en buena medida, en el Parlamento donde se percibe el eco de las tensiones entre las otras dos instituciones principales, la Presidencia de la República y el Gobierno, cuando las mayorías que han dado lugar a los titulares de una y

⁵⁹⁰ Cfr. DEBRÉ, Michel, *La Mort de l'Etat Républicain*, Paris, Gallimard, 1947, p. 16 y ss. El autor dedica varias páginas a los males endémicos de la IV República.

otra son opuestas. Esta tensión durante la diarquía se plasma, en el seno del Poder Legislativo, en el antagonismo entre mayoría gobernante y oposición, cuyo líder natural es nada menos que el Jefe del Estado. Pero también, en caso de que los titulares de las dos instituciones citadas hayan salido de la misma mayoría (mayoría clásica y funcionamiento presidencial), el Parlamento es la caja de resonancia de la política del Gobierno (del que ahora el Jefe del Estado es el líder), el cual dispone de numerosos instrumentos con los que imponerse a la primera de las Cámaras, la Asamblea Nacional, cuando la mayoría, emergente de las urnas, con la que dicho Gobierno cuenta en la misma no es clara, o cuando debe imponerse, no sólo a la oposición, sino también a una parte a la propia mayoría que lo sostiene. En este caso, además de las medidas racionalizadoras que la Constitución arbitra, el Gobierno tiene la capacidad de legislar por la vía de las ordenanzas, dado que el Gobierno y la Presidencia del Gobierno colaboran.

Pues bien, la redacción de la nueva Constitución, con la que se inició la V República, estuvo condicionada por, al menos, cuatro elementos que, en conjunto, situaban a Francia en una situación crítica, incluso cercana a la guerra civil. De estos elementos, dos están relacionados con el propósito de esta investigación y ya se ha aludido a ellos: el primero es la inestabilidad crónica gubernamental de la IV República y, el segundo, la crisis de funcionamiento del sistema en general. Ambos ocasionarían que llegaran a sucederse hasta dos Gobiernos en el breve plazo de un año, el del radical Maurice Bourgès-Maunoury y, desde el 5 de noviembre de 1957, el del radical Félix Gaillard, destituido el 15 de abril de 1958, pero aún

sin sucesión el 13 de mayo del mismo año⁵⁹¹. El poco apoyo recabado en la investidura por el Gobierno siguiente, formado por Pierre Pflimlin del MRP (Movimiento Republicano Popular)⁵⁹², unido a la inestabilidad del Ejército y la Policía, situó al país en una situación política extrema que amenazaba la existencia misma del régimen republicano⁵⁹³.

El tercer elemento que debe señalarse como importante causa desestabilizadora de esos momentos previos a la Constitución de 1958 es la guerra de Argelia.⁵⁹⁴ Sobre este particular hay que mencionar la existencia de un sector nada desdeñable de la vida pública francesa que creía necesario un golpe de Estado para instituir un poder fuerte con el que sacar al país del *impasse*⁵⁹⁵. La dimisión de Pflimlin, investido con un débil apoyo parlamentario en medio de una enorme tensión política y social, motivaría la decisión del Presidente de la República René Coty, anunciada ante el Parlamento, de llamar a De Gaulle para formar Gobierno: se inicia aquí la llamada *época consular* de De Gaulle,

⁵⁹¹ (Cfr. Documentation française, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/1958/quels-ont-ete-temps-forts-elaboration-constitution.html>.)

⁵⁹² En contra de Pflimlin estaba un sector compuesto principalmente por militares, que querían favorecer el retorno de De Gaulle, retirado en Colombes-les-Deux-Églises desde enero de 1946, cuando consideró que su tarea, una vez liberada Francia y restablecida la legalidad constitucional, había terminado.

⁵⁹³ De Gaulle, en su *Discours de Bayeaux*, pronunciado el 16 de junio de 1946, advertiría del peligro de que la situación de desconfianza de los ciudadanos evolucionara hacia ideas en las que pudiera prender un discurso dictatorial. Cfr. DE GAULLE, Charles, *Le discours de Bayeaux. Hier et aujourd'hui*, Paris, Economica, 1991.

⁵⁹⁴ Iniciada con la insurrección de la Toussaint, en 1954, este conflicto persistiría hasta 1962.

⁵⁹⁵ El nombramiento de Pflimlin, favorable a negociar con el FLN, había encolerizado a gran parte de la opinión pública, sobre todo cuando la organización anunció la ejecución de tres soldados franceses prisioneros. En un ambiente de amenaza de guerra civil se extendió el rumor de una operación de paracaidismo la «operación resurrección», que tendría como objetivo *Paris*.

como Presidente del Consejo de la República (así se llamaba la institución gubernamental). El 15 de mayo de 1958 el General se declara preparado para asumir los poderes de la República, manifestando ante la prensa: «A los sesenta y siete años, no tengo la intención de comenzar una carrera de dictador».⁵⁹⁶ De este modo de Gaulle se convierte en el último Presidente del Consejo de la IV República.

Finalmente existe, al menos, un cuarto elemento relacionado con el anterior: la difícilísima situación financiera del país. La prolongación del conflicto por la independencia en Argelia era superior a las fuerzas del régimen de la IV República, que ni siquiera alcanzaba a afrontar sus consecuencias económicas, a formular una perspectiva política ni a asumir las repercusiones internacionales de la guerra.⁵⁹⁷

Sin embargo, como acertadamente afirma Echevarría, los distintos síntomas de inestabilidad que presentaba la IV República procedían, en realidad, de uno sólo: el excesivo parlamentarismo, que impedía al Ejecutivo tomar decisiones sin su previa discusión en el seno de la institución democrática por excelencia. A esto se sumaba la poca voluntad de los beneficiarios de ese régimen para adoptar medidas tendentes a una reforma constitucional, que menguaría considerablemente sus

⁵⁹⁶Cfr. http://www.vie-publique.fr/decouverte_institutions/institutions/veme-republique/1958/quels-ont-ete-temps-forts-elaboration-constitution.html

⁵⁹⁷ Cfr. AVRIL, Pierre. *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle...*, op. cit., p. 13 y ss. El autor cita varios ejemplos que ilustran bien estas circunstancias: la caída del Gobierno Mollet, en mayo de 1957, motivada por el fracaso de sus proyectos financieros, el fiasco de la ley marco de 30 de septiembre de 1957, propuesta por el Gobierno Bourguès-Maunoury y, por último, la citada caída del Gobierno Gaillard, en abril de 1958 a causa de los *buenos oficios* angloamericanos en el contencioso con la vecina Túnez.

privilegios.⁵⁹⁸ En efecto, en este tipo de régimen todos los poderes pertenecen a la Asamblea, poderes que delega en un Ejecutivo débil al que aquella controla totalmente. A estos dos factores que menciona Echevarría hay que sumar el del acusado multipartidismo, que favorecía el poder de minorías «camufladas por la violencia y el fraude»⁵⁹⁹, no proporcional con su representación en la Cámara, lo que minaba la democracia del Estado.

La investidura de De Gaulle por la Asamblea Nacional el 2 de junio de 1958 supondría el inicio de otro período constitucional diametralmente opuesto al anterior en muchos aspectos, sobre todo en lo que respecta a la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En su discurso de investidura De Gaulle expone los principios que deberán inspirar la nueva Constitución, ideas que, en su mayoría, ya estaban en el discurso, o en la Constitución -utilizando su propia denominación- de Bayeaux 1946⁶⁰⁰ y que Debré se encargaría de articular en la Constitución de 1958.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ En palabras del autor, todos los males dimanaban de «la ridícula pretensión de convertir la Asamblea nacional en el centro del sistema» (Cfr. ECHEVARRÍA, Rafael. *La V República Francesa*, Madrid, 1962, Ediciones Rialp SA, p. 15).

⁵⁹⁹ Michel Debré, principal redactor de la Constitución de 1958, califica así a estas falsas mayorías existentes durante la IV República. Asimismo, denuncia: «la conciliación entre la unidad del poder y el dualismo Gobierno-oposición es el grave problema del Estado democrático». Cfr. DEBRÉ, Michel, *La Mort de l'Etat Républicain*, op. cit., pp. 202 y 216.

⁶⁰⁰ Cfr. DE GAULLE, Charles. *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1972. El texto integral de la versión oficial del discurso de Bayeaux, poco después de la liberación de Francia del poder nazi, se publicó en el diario *L'Époque* el 18 de junio de 1946. En el Capítulo I se hizo referencia a que todas las ideas esenciales de este discurso pasaron, con excepción del referéndum, ausente en Bayeaux, al texto de 1958.

⁶⁰¹ Sobre este particular incide también ECHEVARRÍA, Rafael, *La V República Francesa...*, op. cit. p. 54, al señalar que existe en la Constitución de 1958 un cambio de actitud respecto de los problemas fundamentales, porque la desconfianza frente al Poder Legislativo es tan grande como lo era, en la Constitución de 1946,

Con todo, el primer reto que tuvo que afrontar De Gaulle una vez aceptado el encargo de formar Gobierno fue el de tranquilizar a la opinión pública, para lo que era necesario cohonestar su opinión con la de las distintas fuerzas políticas.⁶⁰² Pero, pese a esta primera y necesaria apertura, lo cierto es que en la redacción de la Constitución de 1958 intervendría, como se ha indicado, un reducido número de personas si se compara con el que participó en la elaboración de su antecesora, la Constitución de 1846.⁶⁰³ Su elaboración inicial tampoco fue pública, como venía siendo tradicional, si bien, la definitiva aprobación en

la prevención en contra del ejecutivo. En efecto, en el discurso de Bayeaux, De Gaulle culpa al excesivo multipartidismo de los males de Francia: «En nuestro país, la rivalidad entre partidos reviste un carácter fundamental, que cuestiona todo permanentemente y sobre la que se estrellan a menudo los intereses superiores del país» (Traducción por la autora) Texto en francés: «La rivalité des partis revêt chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays». Cfr. DE GAULLE, Charles *Le discours de Bayeux, hier et aujourd'hui*, op. cit.

⁶⁰² Esta mentalidad de apertura a otras corrientes y a la ciudadanía se refleja en el hecho de que así, en su Gobierno, de los veintitrés ministros existentes, sólo tres pueden considerarse gaullistas: Michel Debré, Ministro de Justicia, Pierre Maulroix, Ministro Delegado de la Presidencia, y Edmond Machelet. El resto de fuerzas políticas estaban representadas, con la excepción del Partido Comunista, por cuatro ministros de Estado: Guy Mollet (SFIO -Sección Francesa de la Internacional Obrera), Pierre Pflimlim (MRP -Movimiento Republicano Popular), Louis Jaquinot (Grupo Independiente) y Félix Houphouët-Boigny (RDA -Reagrupación Democrática Africana-, partido cercano a la UDSR -Union Democrática y Socialista de la Resistencia-). Finalmente, en cuanto a su extracción, quince de estos nuevos ministros eran parlamentarios, mientras que siete procedían del alto funcionariado.

⁶⁰³ Según declaraciones del mismo Michel Debré, este comité lo componían, aparte de él, entonces Guardián del Sello y Ministro de la Justicia: los ministros de Estado Louis Jaquinot, Guy Mollet, Pierre Pflimlim, Houphouët-Boigny, el ministro de finanzas Pinay, el entonces vice-presidente del Consejo de Estado, René Cassin, el secretario general del Gobierno, Belin y el director del Gabinete del General, Pompidou. Las distintas fuentes consultadas, bien no completan la lista de los componentes del Comité interministerial, bien no coinciden en alguno de los nombres con los aquí expuestos. La autora da esta lista por buena, dado que es la facilitada por Debré durante una entrevista concedida sobre la elaboración de la Constitución. Cfr. DEBRÉ, Michel. «L'élaboration de la Constitution de 1958. Entretien», op. cit., p.1.

referéndum otorgaría finalmente la necesaria validación democrática de la soberanía popular a este texto, inicialmente restringido a unos pocos merecedores de la confianza de De Gaulle, un Comité Interministerial.⁶⁰⁴ No obstante, pese a los evidentes defectos democráticos que encierra la institución del referéndum, deben calificarse, cuanto menos, de desafortunadas las opiniones de quienes se empeñan en tildar de antidemocrático el origen de la Constitución de 1958.⁶⁰⁵

Al *espíritu* de la Constitución ya se ha hecho referencia en el Capítulo II y se ha llegado a la conclusión de que la colaboración entre instituciones es el principal principio informador, junto con el democrático -y el republicano- que inspira el texto de 1958. Pero, entendido como finalidad, el espíritu del texto constitucional es también la intención compartida de crear un Ejecutivo fuerte. De lo expuesto *supra*

⁶⁰⁴ El trabajo de este Comité interministerial, que fue el que redactó el anteproyecto constitucional, concluyó alrededor del 14 de julio, día de la fiesta nacional, durante el que prosiguieron los trabajos. La redacción de ese anteproyecto duró por lo tanto sólo algo más de un mes, dado que la primera vez que Debré recibió a ese grupo de trabajo fue el 12 de junio. Justo después del 14 de julio dice Debré que, sobre el anteproyecto así redactado, tuvieron lugar una serie de reuniones, primero en el citado Comité Interministerial, luego en un Consejo de Gabinete y en un Consejo de Ministros, que fue el que adoptó el primer anteproyecto, que sería presentado al Comité Consultivo Constitucional a finales de julio. Este primer anteproyecto se conoció con el nombre de *cahier rouge* (*cuaderno rojo*), porque se presentó ante el Comité Consultivo Constitucional con unas tapas rojas. Este texto sería luego sensiblemente retocado. A esta elaboración ya se ha hecho referencia. DEBRÉ, Michel. «L'élaboration de la Constitution de 1958». *Entretien, op. cit.*, p. 2.

⁶⁰⁵ Cfr. ECHEVARRÍA, Rafael. *La V República Francesa...*, p. 51 y s). Este autor recoge, para rebatirla, una opinión de Maurice Duverger, según la cual la Constitución de 1958 es autoritaria, no democrática, porque no hubo una inicial Asamblea Constituyente. Echevarría rebate esta opinión de Duverger, subrayando el carácter irreprochablemente democrático del referéndum, pese a los conocidos inconvenientes que encierra la institución del referendo, que consisten, como es de sobra conocido, en permitir que el pueblo apruebe preceptos y principios inspiradores a los que hubiera dado su repulsa en el caso de poder matizar, porque el mecanismo del referéndum implica la aprobación en bloque de un texto determinado.

también se deduce claramente que el espíritu de la Constitución no es algo inmaterial, sino los principios básicos que la inspiran. Ahora bien, estos principios son, en una gran medida, la síntesis de las concepciones que De Gaulle, Debré y las personalidades políticas de la IV República que intervinieron en la redacción del texto constitucional (principalmente Guy Mollet y Pierre Pflimlin) tenían sobre el nuevo régimen que había crear, plasmada en el articulado constitucional⁶⁰⁶, pero inicialmente dentro (al menos esas eran las intenciones declaradas, tanto por De Gaulle como por Debré) del parlamentarismo clásico: el Gobierno, que ejerce el Poder Ejecutivo, es responsable ante el Parlamento, del que emana y que puede destituirlo; en contrapartida, el Ejecutivo puede disolver la Asamblea Nacional.⁶⁰⁷ Maryvonne Bonnard

⁶⁰⁶ Sirvan de ilustración estas palabras de De Gaulle en Bayeux: «Seamos suficientemente lúcidos y fuertes para darnos y respetar reglas de vida nacional, que tiendan a agruparnos cuando, sin descanso, ¡nos vemos abocados a estar todos divididos! Toda nuestra Historia es la alternancia entre los inmensos dolores de un pueblo disperso y las fructíferas grandezas de una nación libre, reunida bajo la égida de un Estado fuerte». Por lo demás, la importancia del Estado (y no sólo el Pueblo) como concepto en el que cristalizan todas las bondades de Francia queda patente en este discurso de De Gaulle cuando proclama, refiriéndose a los hechos que desembocaron en la victoria aliada sobre Alemania: «...al mismo tiempo, precisamente aquí, sobre la tierra de los ancestros, resurgió el Estado; el Estado legítimo, porque se fundamentaba en el interés y el sentimiento de la nación; el Estado cuya soberanía real se había visto arrastrada del lado de la guerra, de la libertad y de la victoria, mientras que la servidumbre solo fingía conservarlas; el Estado salvaguardado en sus derechos, su dignidad, su autoridad, rodeado de las vicisitudes de la privación y de la intriga; el Estado preservado de las injerencias extranjeras; el Estado capaz de restablecer a su alrededor la unidad nacional y la unidad imperial, de aglutinar todas las fuerzas de la patria y de la Unión Francesa». (Cfr. DE GAULLE, Charles. *Le discours de Bayeux, hier et aujourd'hui...*, op. cit.).

⁶⁰⁷ Se insiste ahora en los pormenores de la elaboración de la Constitución, ya comentados. En efecto, durante el verano de 1958 el Comité Consultivo Constitucional (CCC) abordó la cuestión del carácter parlamentario de la nueva Constitución en repetidas ocasiones. En el Capítulo II se ha reproducido la respuesta de De Gaulle a una pregunta planteada por Paul Reynaud, Presidente de dicho Comité, el 8 de agosto de 1958. Asimismo, el 27 de agosto de 1958 Michel Debré, siendo Ministro de Justicia, decía a este

explica cómo se produjo ese primer debate entre las opciones propias del presidencialismo y las del parlamentarismo, partiendo -esa era la intención declarada- de este último. Finalizada la redacción, el Parlamento quedaría bastante debilitado frente al Gobierno por la introducción de muchas modificaciones. La autora citada recoge una opinión de Paul Coste-Floret, para quien finalmente se optaría por un «verdadero compromiso entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario».⁶⁰⁸ A este compromiso ya se ha hecho también referencia en el Capítulo I utilizando la doctrina de Pierre Avril (éste se refiere a él como *compromiso dilatorio*), que a su vez evoca a Carl Schmitt.⁶⁰⁹ De Gaulle, en efecto, se habría visto inicialmente obligado a aceptar un acuerdo con sus interlocutores: quería unir a la mayoría de los franceses en el referéndum de 28 de septiembre de 1958, por el que el Presidente René Coty y el Gobierno

respecto: «Ni régimen convencional ni un régimen presidencial, la vía que tenemos ante nosotros es estrecha, es la del régimen parlamentario» (« Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel: la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire ») Cfr. BARRILLON, Raymond et alii, Dictionnaire de la Constitution 4ème Édition, Paris, Editions Cujas, 1976, p. 405.

⁶⁰⁸ En varias ocasiones -comenta la autora- el general de Gaulle y Michel Debré habían, además, excluido cualquier evolución hacia el régimen presidencial, cuya aplicación en la época se consideraba peligrosa. Algunos compartieron enseguida la misma opinión. Así, desde el 10 de junio de 1958, ante la comisión del sufragio universal de la Asamblea nacional, Pierre Pflimlin evoca, entre los condicionantes impuestos a los constituyentes, la fidelidad a los principios del sistema parlamentario... En definitiva, en todas las fases de elaboración del texto constitucional, cualquier concesión que, en mayor o menor grado, olía a presidencialismo, provoca vivas reacciones. Hoy en día la mayor parte de los testimonios de los actores implicados confirman la orientación de partida. Bonnard recoge este testimonio de Antoine Pinay: «La lectura de esta Constitución da la impresión de un texto de tono presidencial, pero yo no era consciente, en aquel entonces, de entrar en un régimen presidencial» (traducción por la autora). Cfr. PINAY, Antonie, un *Français comme les autres*, Belfond, 1984, p. 123, cit. por BONNARD Maryvonne, «Le Statut du Parlement», op. cit., pp. 281 y ss. Sobre esta cuestión, Cfr. *supra*, p. 42.

⁶⁰⁹ Cfr. *supra*, p. 42.

(encarnado por De Gaulle como Presidente del Consejo) pedían a los franceses que ratificaran popularmente el proyecto de Constitución redactado por el Comité Consultivo Constitucional y el Parlamento, siguiendo los consejos de Michel Debré, Ministro de Justicia y del mismo De Gaulle, Presidente del Consejo. Pero, para unir a los franceses, se necesitaba el apoyo de todos los partidos (con la excepción del Partido Comunista, que fue excluido).

En conclusión, retomando lo ya indicado en el Capítulo I, las condiciones de fondo eran, como indica Avril, irreconciliables, dado que el texto contenía elementos de tres regímenes incompatibles entre sí: la República inspirada en el modelo esbozado por De Gaulle en Bayeaux, con el Jefe del Estado como «clave de bóveda de las instituciones»; la República parlamentaria, según Avril «de corte británico»- en la que la pieza fundamental era el Primer Ministro; y la República tradicional de los Ministros de Estado, para los que era esencial que el Gobierno siguiera siendo responsable ante los Diputados, que conservarían (entonces lo creían así) la última palabra. De Gaulle transigiría con todo con tal de que al Presidente de la República se le dejase «libertad total de acción».⁶¹⁰

Debré, por su parte, que inicialmente había entendido que se pondría en práctica un régimen parlamentario en el que el Presidente dispondría del *derecho de solicitar* -«el Gobierno de tipo parlamentario» que De Gaulle *habría aceptado* en 1959-, constata muy a su pesar -siendo ya Primer Ministro, sólo dos años más tarde-, el giro experimentado por el

⁶¹⁰ Cfr. AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution*, op. cit. p. 49.

régimen parlamentario, por él concebido, hacia el presidencialismo⁶¹¹, hasta entonces sólo apuntalado y ahora ya sólidamente cimentado tras el éxito del referéndum y la disolución, totalmente favorable a De Gaulle, de la Asamblea Nacional en 1962. La concepción tan distinta de ambos hombres sobre la naturaleza del régimen que debía de ser el de la V República, como la práctica se encargaría de demostrar, unida a la desautorización que De Gaulle haría de la función ejercida por Debré durante determinados acontecimientos relacionados con Argelia, motivarían la dimisión, por propia iniciativa, del Primer Ministro en abril de 1962. Esta presidencialización del régimen sería afirmada sin restricciones por De Gaulle en su célebre conferencia de prensa del 31 de enero de 1964, arriba parcialmente reproducida.⁶¹² Entonces ya podía hacerlo, con la legitimidad que le otorgaba la reforma constitucional tras el éxito del referéndum de octubre de 1962,

⁶¹¹ Debré relata así esta conversión de De Gaulle: «En 1959 el general había aceptado un gobierno de carácter parlamentario. Dos años más tarde, se afirma la presidencialización del régimen. Yo había asistido a esta evolución de su pensamiento durante una conversación en Colombey, en otoño de 1961. Entonces me había expuesto cómo veía él las relaciones futuras entre el Presidente de la República y el Primer Ministro. Yo le hice ver que la permanencia de la República, más allá de su persona, estaba ligada a una cierta autonomía del Gobierno, gracias a la cual, la situación superior del Presidente de la República se mantuviera por encima de las luchas partisanas. La conversación no prosiguió pero estaba claro que... el General se orientaba hacia una gestión más personal de los asuntos». (*«En 1959, le Général avait accepté un gouvernement à caractère parlementaire. Deux ans plus tard, la présidentialisation du régime s'affirme. J'avais saisi cette évolution de sa pensée lors d'une conversation à Colombey, au cours de l'automne 1961. Il m'avait alors exposé comment il voyait les rapports futurs entre le Président de la République et le Premier Ministre. Je lui avais fait observer que la permanence de la République, au-delà de sa personne, était liée à une certaine autonomie du gouvernement grâce à laquelle la situation supérieure du président de la République était maintenue au-dessus des clivages partisans. La conversation n'avait pas eu de suite mais il était clair que...le Général s'orientait vers un commandement plus personnel des affaires»*). Cfr. DEBRÉ, Michel, *Gouverner. Mémoires 1958-1962*, op. cit., p. 447.

⁶¹² Cfr. *supra*, p. 433.

respaldado por una mayoría inédita que supuso un indiscutible «sí» a la persona de De Gaulle, a la nueva Constitución por él ideada y a su interpretación de la misma.⁶¹³ La nueva forma de provisión al cargo presidencial, que se materializaría en los comicios presidenciales de 1965, situó su legitimidad democrática al mismo nivel que la de la Asambleas, pero, sobre todo, De Gaulle consiguió una cohesión de la mayoría no existente hasta en entonces. Esta mayoría, abrumadora, se pondría de manifiesto en las elecciones legislativas que siguieron a la disolución tras el referéndum.⁶¹⁴

En efecto, el veredicto manifestado en las urnas el 25 de noviembre de 1962 cerró un capítulo político iniciado en 1959, caracterizado por la inestabilidad gubernamental, y abrió otro radicalmente distinto, con una Asamblea de composición muy diferente, simplificando el panorama político e iniciando una bipolarización que desterró los inconvenientes del acusado multipartidismo. Con este apoyo, De Gaulle, desembarazado por fin de la cuestión argelina, tendría en adelante las «manos libres para conducir al país por la vía por él elegida».⁶¹⁵

⁶¹³ Cfr. *supra*, p. 42.

⁶¹⁴ Los partidos que apoyaban a De Gaulle (UNR y UDT) obtuvieron 233 Diputados. A estos se sumaron los obtenidos por los Republicanos Independientes de Giscard d'Estaing y asociados, con 33 Diputados. La izquierda (PCF y SFIO), con 107 Diputados, progresó en 50 Diputados respecto de los comicios de 1958. En cambio, la cita electoral supuso la pérdida casi total de influencia política del UDSR, PR, MRP y los independientes, con reunieron solamente 94 Diputados, en radical contraste con los 200 de 1958). Fuente: INA. URL: <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00086/les-elections-legislatives-de-1962.html>. Información recogida el 25 de mayo de 2016.

⁶¹⁵ Cfr. BERSTEIN, Serge. *La France de l'Expansion*, tome 1, La République gaullienne, 1958-1969, en *Nouvelle Histoire de la France contemporaine*, tome 17 Paris, Le Seuil, 1989, p. 118.

Tras los comicios citados, la posterior repetición del fenómeno mayoritario concedió a De Gaulle -y a los que vinieron tras él-, una enorme estabilidad política sobre la sentar toda su concepción del poder presidencial. Para ello, De Gaulle habría aprovechado sus dos primeros años como Presidente de la V República para aumentar su popularidad y aglutinar una mayoría en torno a él lo suficientemente grande como para poner en marcha su idea de *gobierno presidencial* y, en definitiva, de lo que más tarde se conocería como *gaullismo*. Por lo tanto, en opinión de la autora, el objetivo mediato perseguido por De Gaulle, con la reforma *inconstitucional* comentada, bien pudo haber sido el de la disolución del Parlamento, una disolución que, de realizarla de otro modo, habría levantado desaprobaciones y sospechas. Con esta maniobra De Gaulle consiguió aumentar su mayoría, convocando unos comicios legislativos en su época de mayor popularidad y posponer los siguientes hasta 1967.

No obstante, ya desde 1958, acorde con la idea - más o menos compartida por los actores políticos- de crear un Ejecutivo fuerte capaz de imponerse al Parlamento, en la Constitución de 1958 se utilizaron ciertos mecanismos correctores del parlamentarismo clásico y sobre todo, del régimen de Asamblea de la IV República. Estos mecanismos, que la doctrina ha denominado *racionalizadores* -ya comentados en el Capítulo II-, constituyen en realidad, con el pretexto de conseguir una estabilidad gubernamental, una auténtica minoración del Parlamento.

Sobre las dos ideas políticas opuestas que convergen en la Constitución de 1958, baste con indicar ahora que Debré, principal redactor de la Constitución,

dotado de un puro y virginal idealismo político (pero práctico), si bien en lo más íntimo de su ser sin duda defendía las bondades del parlamentarismo puro, en ningún momento vio el ejemplo británico adecuado a la realidad política francesa. Para de Gaulle, por su parte -realmente partidario de la presidencialización- el objetivo no era un régimen presidencial estricto, al estilo de Estados Unidos, cuya rígida separación de poderes impide que el Poder Legislativo y el Ejecutivo puedan ponerse fin mutuamente, lo que implicaba renunciar al arma de la disolución. Era, por lo tanto, preciso -y posible- una síntesis entre ambas concepciones que -teniendo cuenta la época que se desarrollaron- eran moderadas: ni parlamentarismo absoluto (Debré) ni presidencialización absoluta (De Gaulle); ambas concepciones, al no ser extremistas, sino híbridas -pese a que en Debré pesara más el parlamentarismo y en De Gaulle más el presidencialismo- no serían tan irreconciliables, sino que aportarían a la Constitución una extraordinaria flexibilidad de adaptación, como muestra la ya larga duración de un texto del que todos preconizaban su carácter provisional. A estas dos concepciones se sumó la del *personal* de la IV República, que entendía estar creando un régimen parlamentario al estilo de la IV República, pero con la suficiente racionalización. Fue precisamente a instancia de Guy Mollet y, en menor medida, de Pierre Pflimlin y para atajar las importantes prerrogativas presidenciales que el anteproyecto contenía, por lo que se introdujeron en la Constitución de nueva factura los artículos 20 y 21⁶¹⁶, situando al Primer Ministro en el centro de la vida política y generando un debate que, aún hoy, sigue

⁶¹⁶ Cfr. *supra*, p. 253.

vigente: ¿es la V República Francesa un régimen presidencial o parlamentario?

En el terreno jurídico, el objetivo de reforzar la cúpula del Estado (Jefe del Estado más Primer Ministro) frente a la Asamblea, se consiguió introduciendo en la Constitución tres dispositivos clave que, en opinión del profesor Torres del Moral, resultaron decisivos para la minoración del Poder Legislativo: el primero fue las tremendas restricciones establecidas para llevar a cabo la moción de censura, el segundo la articulación de un mecanismo de democracia directa -el referéndum legislativo- y el tercero la creación de una instancia Constitucional, éstos últimos concebidos para recurrir a una vía alternativa en caso de conflicto entre el Gobierno y la Asamblea Nacional.⁶¹⁷

Uno de los mecanismos que Debré sí tomó del parlamentarismo anglosajón para corregir lo que él consideraba como una auténtica dictadura parlamentaria fue la capacidad de dirección e impulso del Primer Ministro, desarrollada en el Capítulo II, sin que por ello deba restarse importancia a la iniciativa de Mollet y Pflimlin indicada. Para evitar el imperio del Parlamento, las tres medidas centrales indicadas por Torres del Moral se complementaron con otras también destinadas a la relegación del Parlamento; por ejemplo, la dotación al Gobierno de la capacidad para presentar proyectos de ley y servirse de los reglamentos en las materias no reservadas al dominio de la ley, la posibilidad del Gobierno de legislar por medio de ordenanzas previa delegación del ejercicio del Poder Legislativo por parte de la Asamblea Nacional, la

⁶¹⁷ Conversación con el profesor Antonio Torres del Moral en la UNED, el 23 de mayo de 2016.

prerrogativa de ser el auténtico maestro de ceremonias en la ley del presupuesto, la prioridad en la fijación del orden del día de las Asambleas, etc. Todo esto fue recubierto con una *pátina racionalizadora* que, en el sentido apuntado, facilitaba que el Gobierno sacara adelante su política e imposibilitaba, en el sentido apuntado hasta ahora, la censura del Gobierno.

III.2. RENUNCIA A UN ESTUDIO AMPLIO Y DETALLADO SOBRE EL PARLAMENTO FRANCÉS.

En este momento de la exposición la autora cree conveniente señalar que, en un principio, se recogieron en esta tesis las características del Parlamento francés de forma singular. Sin embargo, posteriormente se consideró que dicho estudio, que inicialmente parecía necesario para ofrecer una visión integral del régimen político de la V República, se distanciaba sustancialmente del objeto concreto de esta investigación, alargando innecesariamente la exposición. Por ello se decidió, finalmente, dedicar lo ya trabajado en dicho ámbito a integrar un artículo para su posterior publicación. Como resultado de esta decisión, la autora ha elaborado, hasta la fecha, un estudio comparativo del estatuto del parlamentario en Francia y en España, que ha sido admitido para su publicación en la *Revista de Derecho Político* editada por la UNED.⁶¹⁸ La autora no descarta hacer lo mismo en

⁶¹⁸ CANTOS PADILLA, Isabel M^a. «El estatuto del parlamentario en la constitución francesa de 1958. comentario y análisis comparativo con el estatuto del parlamentario español en el régimen constitucional de 1978», *Revista de Derecho Político*, UNED (en prensa).

un futuro con el contenido de otro Capítulo que, en un principio, ocupó una extensión considerable en la presente investigación: el dedicado al Consejo Constitucional en la V República Francesa, al que, no obstante, se le han reservado unas páginas, al igual que al Parlamento, en la redacción definitiva de la tesis que ahora se presenta.

III.3. EL PARLAMENTO FRANCÉS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

III.3.1. INTRODUCCIÓN.-

La Constitución de 1958 se redactó como De Gaulle afirmaba que se redactan los textos constitucionales: para circunstancias determinadas y un momento histórico concreto.⁶¹⁹ La situación más inmediata que se previó - de hecho fue la que se vivió de 1958 a 1962- fue la de un «gobierno compartido con la Asamblea», es decir, la existencia de sólo una mayoría débil afín al Presidente; sus consecuencias eran precisamente lo que se deseaba evitar con la aplicación de los mecanismos racionalizadores comentados. Ya se ha hecho cumplida referencia a lo que la reiteración del hecho mayoritario influyó en la lectura presidencial de la

⁶¹⁹ Dice De Gaulle en Bayeux: «¡Hoy en día, estamos hablando del pueblo francés y de los pueblos de la Unión Francesa, y en una época ciertamente dura y peligrosa! Tomémonos tal y como somos. Tomemos el siglo tal y como es». («Aujourd'hui, c'est du peuple français et des peuples de l'Union française qu'il s'agit, et à une époque bien dure et bien dangereuse ! Prenons-nous tels que nous sommes. Prenons le siècle comme il est»). Cfr. DE GAULLE, Charles. *Le discours de Bayeux, hier et aujourd'hui*, op. cit.

Constitución, de modo que no procede volver a ello aquí. Acaecida finalmente la cohabitación en 1986, el régimen francés inaugurado en 1958 se reveló como un auténtico régimen parlamentario que pudo rehacerse y adaptarse rápidamente.

Sobrevivir y adaptarse es precisamente lo que tuvo que hacer el Presidente François Mitterrand durante la primera cohabitación: la práctica constitucional que siguió a las elecciones legislativas de 1986 se encargó de sacar el verdadero significado de la Constitución de 1958; pudo comprobarse -con asombro y satisfacción para muchos- que la Constitución, que desde sus orígenes había servido a un régimen semipresidencial, pasaba, independientemente de los propósitos políticos que subyacieran en su redacción, a dar cobertura a un régimen parlamentario, más acorde con el instituido por la Constitución. Por lo que respecta a la institución parlamentaria, pudo constatarse que los dos principales principios programáticos fundamentales del Parlamento francés, el *democrático* y el *representativo*, sin duda también presentes cuando el régimen funciona como semipresidencial, ganaban virtualidad al añadirsele otro principio fundamental: el de la *independencia* de la Asamblea respecto de la institución presidencial. Es cierto que entonces la mayoría pasaba a obedecer a la línea gubernamental, pero al derivar el Gobierno directamente de dicha mayoría, *la mayoría gobernaba*.

Los efectos de la diarquía tocante al papel del Parlamento se revelaron positivos en algunos aspectos. Dado que en cohabitación existen dos centros distintos de legitimación, ambos democráticos, cuando la misma tiene lugar el Presidente ya no puede imponerse al Parlamento: no puede disolverlo y el recurso al

referéndum, que requiere una gran concentración de poder, ya no es un arma útil, al igual que no tienen utilidad el resto de poderes propios presidenciales, con la única excepción -y ello con matices- del recurso al artículo 16. El Primer Ministro ya no rinde pleitesía al Presidente, porque la mayoría de la que emanan ambas instituciones es diferente. Él es quien está ahora al frente del Gobierno, cumpliendo así con el mandato constitucional, de modo que el aparente dualismo en el Ejecutivo se resuelve, una vez más, en monismo, al ser ahora él el «nuevo árbitro de las instituciones»; el Jefe del Gobierno sólo está sujeto a la confianza del Parlamento, que en esta situación puede ejercer con autonomía su función legislativa y de control, dentro de los márgenes impuestos por la Constitución. Por lo tanto y de acuerdo con verdadero hecho que apuntaba García Pelayo, para quien el Derecho no es pura norma sino la síntesis de la tensión entre la norma y la realidad con que se enfrenta⁶²⁰, hay que admitir, *a priori*, que los tres principios que acaban de citarse como inspiradores de la regulación del Parlamento francés, en la medida en que el Presidente ya no puede *chantajear* al Parlamento recurriendo a las medidas indicadas, se ven considerablemente reforzados durante la cohabitación: El Primer Ministro, aunque dispone del arma en la que consiste, en el régimen francés, el parlamentarismo racionalizado, no tiene por qué usarla cuando su mayoría es estable y su existencia se debe sólo a la confianza de la Asamblea y no a la del Presidente.

⁶²⁰ Cit. por los profesores FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral y Partidos políticos y Parlamento*, op. cit., p. 215.

III.3.2. INFLUENCIA DE LOS DISTINTOS REPARTOS DE PODER DURANTE LA V REPÚBLICA EN LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

No puede afirmarse que la institución parlamentaria se haya visto especialmente afectada por los cambios en la combinación de las mayorías presidencial y legislativa. La historia de la V República ha demostrado que la emergencia de una mayoría opuesta a la mayoría caduca, previamente existente, que apoyaba al Jefe del Estado y que en 1986 dio lugar al fenómeno conocido como cohabitación, afecta sobre todo a la relación de fuerzas entre el Presidente de la República y el Primer Ministro a la hora de conducir la política de la Nación. No obstante, tampoco puede negarse que el fenómeno político citado haya tenido cierta repercusión, concretamente en la Asamblea Nacional. Es más, en algunos aspectos, la diarquía se ha revelado incluso como positiva, aunque, como se verá, esto no se haya debido siempre a la nueva relación de fuerzas.

En efecto, en situación de diarquía es la mayoría legislativa la que realmente gobierna, y no la presidencial, a través del Gobierno. Además, la experiencia de la cohabitación ha demostrado que el voto de la ley resulta favorecido ante la dificultad de contar con la aquiescencia del Presidente a estampar su firma en las ordenanzas. Así, el Gobierno, claro protagonista de la actividad normativa en el régimen de la V República, se ve obligado a devolver la palabra al Parlamento en aquellas materias que sólo pueden ser reguladas por ley. La práctica institucional también ha puesto de manifiesto que, durante la diarquía, la

Asamblea Nacional recupera otra de sus funciones clásicas, muy presente en Repúblicas anteriores y hábilmente *suprimida* en el régimen constitucional de 1958: investir al *nuevo* Gobierno. La legitimidad de éste, en cohabitación, se debe en realidad a la Asamblea y, si bien la experiencia también ha demostrado que el Presidente puede conservar, dependiendo de las circunstancias, cierta capacidad de maniobra para proponer a un Primer Ministro dentro de la mayoría vencedora en las urnas, no es menos cierto que el nuevo Primer Ministro debe contar con el apoyo inequívoco de la mayoría le sostiene y de la que depende exclusivamente. El Presidente tampoco puede disolver a su antojo el Parlamento para procurarse una mayoría afín. Una medida así está excluida en cohabitación; no sólo por su inutilidad, sino porque, en cohabitación, la ratificación por parte del electorado de su elección anterior minaría radicalmente la legitimidad del Jefe del Estado y le abocaría, casi sin remedio, a la dimisión.

Sin embargo, el poder político *de facto* del Jefe del Estado no queda anulado durante la diarquía. La práctica política de la V República también ha revelado que el Presidente puede, llegado el caso, tener un aliado en el Consejo Constitucional cuando él ha intervenido en el nombramiento de los miembros de provisión presidencial, como quedó patente durante la primera cohabitación. También el Senado -concebido inicialmente por De Gaulle y Debré como apoyo del Gobierno en caso de tener éste que lidiar con la Asamblea- puede ser un aliado del Presidente cuando su composición mayoritaria es de signo opuesto al del Gobierno. Al contrario, cuando, en cohabitación, el Senado ha sido afín al Gobierno, ha recuperado parte de

su antiguo protagonismo en la elaboración de la ley, por la colaboración que su mayoría ha llevado a cabo con la de la Asamblea Nacional para sortear las obstáculos interpuestos por la oposición.

Ciertamente, las trabas al proyecto legislativo del Gobierno por parte de la oposición existen, tanto en cohabitación como fuera de ella: el Gobierno se ha visto obligado a recurrir al procedimiento previsto en el artículo 49.3, independientemente de la situación de cohabitación, por razones de urgencia, cuando ha contado con una mayoría precaria o ha tenido que disciplinar a su propia mayoría.

En resumen, en cohabitación se impone un principio esencial: la nueva legitimidad del Primer Ministro, exclusivamente basada en la Asamblea. Esto deriva de un hecho determinante: la emergencia en la Asamblea de una mayoría hostil a la existente hasta la fecha y contraria, por lo tanto, al Jefe del Estado.

Ciertamente, la mayor transformación es de concepto y de principio: la fuente de toda legitimidad del poder durante la diarquía es la Asamblea Nacional; el régimen recupera su funcionamiento parlamentario, el instituido realmente por el constituyente y obscurecido durante décadas por la práctica presidencialista derivada del hecho mayoritario. ¿Qué más se puede decir? Nada más, excepto que las relaciones jurídicas entre las dos asambleas están regidas por la Constitución. Fuera de esto no hay ninguna novedad digna de mención.⁶²¹ En páginas precedentes se habrá podido

⁶²¹ Así lo señala Maus añadiendo: un ministro ya actuara de forma delegada entre 1981 a 1986 o con una autonomía completa desde 1986, debe limitarse a cumplir con su labor, porque, independientemente de cuáles sean las circunstancias, él sigue siendo el punto de paso obligado entre el Gobierno, la Asamblea Nacional y el Senado en todo lo concerniente al orden del día así como al ambiente

constatar cómo esta nueva -en cuanto a exclusiva-, fuente de legitimidad del poder gubernamental, que es el Parlamento, ha transformado profundamente el ejercicio de las dos primeras instituciones del Estado: en cohabitación es el Primer Ministro quien dirige, en solitario, la política de la Nación, mientras que el Presidente de la República queda reducido a sólo algo más que un Jefe de Estado parlamentario clásico; a sólo algo más, gracias a la hábil conquista de nuevas competencias, antes inexploradas, que el presidente Mitterrand supo hacer para la institución presidencial.

¿Cómo ha afectado la nueva relación de fuerzas que impone la cohabitación al Parlamento? Fuera de la diferencia de concepto antes apuntada, que es esencial, la *praxis* parlamentaria no se ha visto seriamente transformada: la minoración del Parlamento en el régimen de la V República hace que éste sea, en gran medida, tributario del Ejecutivo, esté compuesto por el Gobierno y, *de facto*, por el Presidente, o sólo por el primero. Esta tributación se debe a la imposibilidad, en el sentido apuntado, de censurar al Gobierno. Sin embargo, en cohabitación, la amenaza contra la Asamblea es doble: al temor de que finalice la cohabitación por la celebración de unos comicios presidenciales, se suma la facultad de que el Presidente electo disuelva la Asamblea.⁶²²

político. Cfr. MAUS, Didier, *Études sur la Constitution de la V^e République*, op. cit., p. 241.

⁶²² Esta amenaza, improbable cuando el Presidente es de signo político distinto al mayoritario en la Asamblea sólo fue patente a partir del verano de 1998, para la mayoría Jospin.

III.3.2.1. El instituto de la investidura del titular del gobierno, prácticamente erradicado por el constituyente, recupera su sentido durante la diarquía.

En el Capítulo II de esta tesis se expuso cómo De Gaulle consiguió difuminar, hasta el punto de que fuera pasada por alto en el Comité Consultivo Constitucional que examinó el que sería el nuevo texto constitucional, una cuestión tan importante en los regímenes parlamentarios como es el otorgamiento expreso y espontáneo de confianza por parte de la Cámara baja al nuevo titular del Gobierno. Para el General era esencial suprimir la investidura: esta solución era acorde con su idea, presente ya en Bayeaux y ya reiterada aquí de que el Gobierno debía proceder de la Jefatura del Estado. Ahora bien, ¿cómo podía mantenerse este principio si la investidura parlamentaria era requisito de la legitimidad del Gobierno?

Se ha esperado a este momento de la redacción para exponer con más detalle esta cuestión -pese a haber sido ya estudiada en el Capítulo II-, porque la supresión de la investidura en la Constitución de 1958 constituye una tremenda minoración de la institución parlamentaria.

La idea de no consignar la investidura del Gobierno en el texto constitucional parece haberse debido más al general de Gaulle que a Debré. Éste, inicialmente defensor del instituto⁶²³ y de distinguirlo de la moción de censura, la pasó finalmente por alto en

⁶²³ Este, en el proyecto de constitución que había redactado el 14 de enero de 1946, había previsto, tanto la investidura (art. 7), como la censura del Gobierno (art. 24). Cfr. COLLIARD, Jean-Claude. «Article 49 ». LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard et PRÉTOT, Xavier. *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*. Paris, Economica, 2009, p. 1231.

la redacción del anteproyecto de Constitución; sin duda, tras las directrices que De Gaulle dio al restringido Comité encargado de su redacción durante su primer día de trabajo. El anteproyecto, en consecuencia, no haría ninguna referencia a la investidura del Primer Ministro y se concentraría, en cambio, en dificultar la moción de censura contra el Gobierno, idea ya contenida en lo que De Gaulle denominaba *proyecto Pflimlin*, ideado durante la IV República para hacer frente a la situación de ingobernabilidad que se vivía durante dicho régimen, mediante la introducción de algunas medidas *racionalizadoras*.⁶²⁴ De este modo, el primer problema, el de la investidura, quedó diluido por el énfasis puesto en el segundo: dificultar la censura del Gobierno.

Merece la pena dedicar en este Capítulo unas líneas a la génesis del precepto, que pasó desapercibido en el examen del anteproyecto constitucional.

Antes de salir a la luz los trabajos preparatorios de la Constitución, en los Comentarios sobre la misma publicados en 1959 se indicaba, en relación con la norma comentada:

«El Gobierno compromete su responsabilidad sobre un programa o, eventualmente, sobre una declaración de política general. Puede hacerlo en todo momento; esto será, *normalmente*, durante los primeros días de su existencia, en lo que concierne a su programa, o más tarde, y sólo de forma eventual, sobre una declaración de política general».⁶²⁵

⁶²⁴ Cfr. COLLIARD, Jean-Claude. «Article 49 », *op. cit.*, *id.*

⁶²⁵ *Commentaires sur la Constitution*. Paris. La Documentation française, N.E.D., 11 avril 1959, n° 1530, p. 20, cit. por COLLIARD, Jean-Claude. «Article 49 », *op. cit.*, p. 1233.

Como señala Colliard, todo el problema del artículo 49.1 de la Constitución descansaría, en lo sucesivo, sobre este adverbio: *normalmente*.⁶²⁶

La no publicación, durante años, de los citados trabajos preparatorios impidió dar una respuesta rotunda, dentro de una práctica -hasta 1986 claramente presidencialista- a la cuestión de si el Primer Ministro tenía o no obligación de solicitar la aprobación de la Asamblea sobre su programa de Gobierno o sobre su declaración de política general; concretamente: si de la Ley Constitucional de 3 de junio de 1958⁶²⁷ (entre las reformas que esta imponía, la del punto 3º establecía: « El Gobierno debe ser responsable ante el Parlamento ») debía inferirse que éste, pese a gozar ya de la confianza del Presidente de la República, tendría que recabar además, necesariamente, la de la Asamblea Nacional.

Como consecuencia de las dos respuestas dadas a la cuestión anterior⁶²⁸, una en el sentido de la obligación y otra en la de la simple facultad⁶²⁹, la práctica política durante la V República ha variado dependiendo de la coyuntura política.

Una cosa sí ha estado siempre clara: según declaró el mismo De Gaulle ante el Comité Consultivo Constitucional, en la Constitución de 1959 la cuestión

⁶²⁶ Cfr. *id.*

⁶²⁷ Ley Constitucional de 3 de junio de 1958 de derogación transitoria de las disposiciones del artículo 90 de la Constitución (*Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution*). Cfr. Journal officiel de la République Française du 4 Juin 1958, p. 5526.

⁶²⁸ Según Colliard, ambas interpretaciones habrían estado presentes desde el inicio de la redacción del texto constitucional. Cfr. COLLIARD, Jean-Claude. «Article 49 », *op. cit.*, p. 1230 y ss.

⁶²⁹ Sin duda, se creó un malentendido, intencionado, que la imprecisión en la redacción del artículo favorecía: así, el tiempo verbal, en indicativo o la no indicación de plazo para comparecer.

de confianza sustituye a la investidura; en esto se separa claramente de la Constitución de 1946 y se alinea con la solución dada en 1875. Ahora bien, ¿es imperativo que el Primer Ministro solicite, tras acordarlo en Consejo de Ministros, esta confianza? ¿Debe ser automática esta comparecencia?

El precepto impone que exista una deliberación previa en Consejo de Ministros. Sobre este particular Carcassonne aclara: «... esta deliberación no es sinónimo de autorización. De hecho, debe de bastar con que el Primer Ministro evoque el tema durante un Consejo y que el acta lo mencione (pero no necesariamente el comunicado de prensa), para que la condición quede satisfecha, cualquiera que sea la reacción de los otros participantes, incluido el Presidente de la República ». ⁶³⁰ Permítase a esta autora disentir de esta opinión y, para ello, bastará un ejemplo: El 23 de mayo de 1972 el Primer Ministro Chaban-Delmas -en un contexto distinto, es verdad, pues no fue al inicio de su Gobierno- comprometió la responsabilidad gubernamental conforme al artículo 49.1 de la Constitución, tras autorización expresa del Presidente en Consejo de Ministros. El resultado de la votación fue de apoyo rotundo al Gobierno (paralelamente, en la opinión pública, la popularidad del Primer Ministro había llegado a superar a la del Jefe del Estado). Sin embargo, el 5 de julio Chaban-Delmas sería cesado por el presidente Pompidou, que colocó a Pierre Messmer al frente del Gobierno. ⁶³¹ Este incidente demuestra que

⁶³⁰ Cfr. CARCASSONNE, Guy y GUILLAUME, Marc, *La Constitution*, 12ème édition, Paris, Seuil, 2014, p. 247.

⁶³¹ Se ha decidido explicar en nota las circunstancias que rodearon esta cuestión de confianza, debido a que ésta no se planteó como sustitución de la investidura, sino pasados unos tres años del comienzo Gobierno. Sin embargo, pueden extraerse las mismas consecuencias respecto del papel del Jefe del Estado en el Consejo

nada que haga el Gobierno es ajeno al Presidente de la República cuando éste tiene de hecho, el poder de revocarlo, máxime si considera que se ha menoscabado su legitimidad. Por lo tanto, cuando el régimen funciona como presidencial, el Primer Ministro deberá contar con la confianza total -no con la mera autorización formal- del Jefe del Estado para plantear una cuestión de confianza, pero el apoyo de la Asamblea no será de legitimación (la legitimidad del Gobierno en este funcionamiento deriva sólo de la Jefatura del Estado), sino de confirmación.

Pues bien, publicados por fin los trabajos preparatorios⁶³², de estos se desprendería claramente

de Ministros a que hacer referencia el artículo 49.1: En esta ocasión, en efecto, éste autorizó al Primer Ministro a plantear la cuestión de confianza utilizando una fórmula jamás empleada: «si lo estimaba útil». Previamente el presidente Pompidou había declarado que no se sentiría obligado por el resultado de la votación. Como señalaría François Mitterrand en la sesión de 24 de mayo, durante la que se procedió al debate, refiriéndose a los motivos que subyacían en la cuestión de confianza: «¿se trata de una prueba de fuerza entre el Gobierno y su mayoría o entre el Gobierno y el Jefe del Estado?» El resultado de la votación, abrumadoramente favorable al Gobierno (368 votos a favor del Gobierno contra 96 votos en contra) pusieron de manifiesto que se trataba de lo segundo. Pompidou diría más tarde, durante la conferencia de prensa ofrecida el 21 de septiembre del mismo año : « Yo no era favorable y eso se supo », pero el Primer Ministro « tenía que hacerlo ... porque pensaba que para terminar el período de sesiones era bueno que la mayoría reencontrara su cohesión y así lo manifestó», o -prosigue Pompidou- por una segunda razón « más profunda, que (el Primer Ministro) en el fondo, algo hastiado por los ataques de que había sido objeto, tenía ganas de una manifestación de simpatía más que de un voto de confianza; y como la cosa era pública y conocida, porque había habido indiscreciones, negarle el derecho a plantear la cuestión de confianza equivalía a infligirle una especie de desautorización pública que no merecía en absoluto». Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, (14^e Edition), Paris, Dalloz, p. 188 y ss. Asimismo cfr. « Conférence de presse du président Pompidou du 21.09.1972» (<http://www.ina.fr/video/CAF94060403>). También cfr. « Discours de Chaban Delmas devant Assemblée Nationale du 23.03.1972 » <http://www.ina.fr/video/CAF94037915>). Sobre el discurso del Primer Ministro, el debate y la votación, están disponibles los diarios oficiales (*Journal Officiel* 23.05.1972).

⁶³² Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve république. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution de la Ve*

que la intención de los redactores de la Constitución fue que el Gobierno solicitara rápidamente la confianza del Parlamento. Esto quedó confirmado en su día por las declaraciones de Raymond Janot, entonces Comisario del Gobierno.⁶³³ Ahora bien, Janot era gaullista y, como es sabido, De Gaulle y su equipo, cuando presentaron el que sería el texto constitucional, se esforzaron por calmar la desconfianza inicial de los parlamentarios de la IV República ante la ascensión del primero. Por este motivo conviene recabar el punto de vista de otro político, nada sospechoso de comulgar con el *espíritu de Bayeaux*. En su día, durante la última reunión del Comité de Redacción de la Constitución previa al envío del texto al Consejo de Estado, el socialista Guy Mollet sugirió que el Gobierno pudiera ser libre de comprometer o no su responsabilidad sobre una declaración de política general, pero que estuviera obligado a hacerlo sobre el programa del Gobierno (lo que implicaba la consignación de dicha obligatoriedad en la disposición debatida). Guy Mollet relata el modo en que se rechazó esta propuesta:

«La propuesta no fue tenida en cuenta. El general De Gaulle objetó que *«en lenguaje jurídico, el indicativo presente tiene un valor imperativo»*. Y, con ese tono irónico que le gustaba adoptar, puso este ejemplo: *« El Código de la Circulación dice que en Francia la circulación de los vehículos tiene lugar por la derecha.*

République, Vol. IV. Commentaires sur la Constitution, Paris, La Documentation Française, 2001.

⁶³³ Esta personalidad, muy cercana a De Gaulle y de gran peso durante el gaullismo, durante una entrevista transcrita en el volumen IV de los citados trabajos preparatorios, afirmaba: «Esto significa, como bajo la Constitución de 1875, que el Gobierno no precisa de la investidura; también quiere decir que deberá presentarse ante la Asamblea Nacional, pero que no se precipitará, no es necesario que acuda en el plazo de tres días. Claramente, no podrá pasar dos meses sin comparecer ante la Asamblea, pero digamos que la interpretación correcta de este apartado es que se nombra al Gobierno, que éste trabaja diez o doce días y se presenta ante la Asamblea Nacional. Esta es la idea.» Cfr. COLLIARD, Jean-Claude. «Article 49 », *op. cit.*, p. 1233.

¿Va Vd. a interpretarlo como que puede decidir circular por la izquierda, si le apetece?»⁶³⁴

La disposición definitiva quedó, por lo tanto, redactada en presente de indicativo.⁶³⁵ La redacción final satisfizo a todos, en buena parte gracias a los comentarios apaciguadores sobre el significado de la nueva Constitución esgrimidos por De Gaulle y su equipo, que ocultaban, en este asunto, un objetivo clarísimo: instituir la doble responsabilidad del Gobierno, ante la Asamblea Nacional y ante el Jefe del Estado.

Lo cierto es que en 1958 sí existió cierto consenso en dos cuestiones: que el Gobierno no pudiera ser revocado *fácilmente* y que tuviera los medios necesarios para gobernar. Para lograr ambos objetivos se invertiría, en el sentido comentado, la carga de la prueba en contra de la Asamblea. La procedencia presidencial del Gobierno quedaba así preservada y la solicitud de la confianza por parte del nuevo Primer Ministro cuando éste sólo debía su legitimidad al Presidente era un requisito, para los defensores de la discrecionalidad de la comparecencia, superfluo. Cuando

⁶³⁴ «La proposition ne fut pas retenue. Le général de Gaulle objecta qu'«en langage juridique, l'indicatif présent à une valeur impérative». Et, sur ce ton ironique qu'il aimait prendre, il donna cet exemple: «Le code de la route dit qu'en France la circulation des véhicules se fait à droite. Allez-vous l'interpréter en disant que vous pouvez décider de rouler à gauche si cela vous plaît?». Cfr. BIDÉGARAY, Christian et EMERI, Claude. «L'écriture de l'Exécutif. Le Gouvernement», MAUS, Didier, FAVOREU, Louis, PARODI, Jean-Luc (dir.) et al. *L'écriture de la Constitution de 1958, op. cit.*, p. 223.

⁶³⁵ No obstante, al regresar el texto del Consejo de Estado reapareció la fórmula *podrá comprometer* «peut engager» en la citada disposición. Esto se debió a que una primera redacción del precepto preveía a que el Gobierno comprometiera su responsabilidad ante el Parlamento (Asamblea Nacional más Senado), lo que multiplicaba por dos el riesgo de fracaso del Gobierno en su presentación ante dicha instancia e, iba, además, en contra del principio, no discutido por nadie, de que solamente la Asamblea Nacional podía derrocar al Gobierno. Cuando el Comité Interministerial añadió al artículo 49 el apartado cuarto, relativo al Senado, la redacción del artículo 49.1 alcanzó su forma definitiva. Cfr. *íd.*

en 1966 Pompidou se abstuvo de plantear la cuestión de confianza, se justificó así:

«La letra y el espíritu de la Constitución de 1959 quieren, en efecto, que el Gobierno sea enteramente libre de solicitar o no el voto de confianza y que corresponda, preferentemente, a la Asamblea poner en juego la responsabilidad ministerial por el procedimiento más normal y más utilizado, me refiero a la moción de censura.»⁶³⁶

Ahora bien, una vez planteada la cuestión de confianza, la desautorización -por mayoría simple- de la Asamblea obligaba al Primer Ministro a presentar al Jefe de Estado la renuncia de su Gobierno, según ordena el artículo 50 de la Constitución.

Lógicamente, cuando el régimen funciona como presidencial, la aprobación a la declaración de política general del Gobierno lo es también de la política que el Presidente de la República realiza a través suyo: en 1991 Michel Rocard, con un apoyo claramente precario en la Cámara (la situación entre las dos cabezas del Estado puede afirmarse que era de dualismo), recogió el mayor número de apoyos en la Historia de la V República (523 contra 43), que en realidad no estaban destinados a apoyarle a él, sino al presidente Mitterrand por su posición durante la guerra

⁶³⁶ «*La lettre et l'esprit de la constitution de 1959 veulent en effet que le gouvernement soit entièrement libre de demander ou non un vote de confiance et qu'il appartienne de préférence à l'Assemblée de mettre en jeu la responsabilité ministérielle par la procédure la plus normale et la plus adaptée, je veux dire la motion de censure*». Recuerde el lector las circunstancias que rodearon la moción de censura contra Pompidou en 1962. Tras prosperar ésta, De Gaulle disolvió la Asamblea Nacional y convocó elecciones, nombrando Primer Ministro, otra vez, a Pompidou. La no comparecencia del tercer Gobierno Pompidou ante la Asamblea no era casual: confirmaba, una vez más, la preeminencia del Jefe del Estado al frente del Gobierno y de la Nación entera.

del Golfo.⁶³⁷ En cambio, un resultado negativo habría socavado la institución presidencial.⁶³⁸

La diarquía, sin embargo, cambió radicalmente la forma de entender el artículo 49.1 y su práctica: la nueva mecánica institucional impuesta por cohabitación tuvo la virtud de recuperar el instituto de la investidura para el régimen de la V República, dentro de un sistema que, en esta nueva situación, era plenamente parlamentario. El resultado fue que los Primeros Ministros de la cohabitación se apresurarían a solicitar cuanto antes la confianza de la Asamblea.

Para concluir este apartado, hay que señalar que la reforma constitucional de 2008 creó una nueva disposición encaminada (al menos ese es el sentido que inspira la citada reforma⁶³⁹) a reforzar el papel del Parlamento en relación con la política del Gobierno.

⁶³⁷ Un ejemplo que avala esta afirmación es el ello no impidió que el 15 de mayo del mismo fuera sustituido por Édith Cresson.

⁶³⁸ Quizás, por este motivo, Michel Debré se negó a inscribir en el texto constitucional los derechos y obligaciones del Presidente frente a un Gobierno censurado: «No creo que haya que poner en la Constitución las opciones que se le presentan a un Presidente de la República que puede decidir la disolución. El Presidente de la República puede, llegado el caso, decir al Primer Ministro: "rechazo su dimisión y disuelvo", o bien puede decir "nombro a otro Gobierno". No obstante, realmente creo que las hipótesis que se le ofrecen al Presidente de la República, si decide disolver, no deben formar parte de los textos constitucionales». («*Je ne crois pas qu'il faille mettre dans la constitution les options qui se présentent à un Président de la République qui décide de la dissolution. Le Président de la République peut, le cas échéant, dire au Premier ministre: « je refuse votre démission et je dissous » ou bien il peut dire « je nomme un autre Gouvernement ». Mais je crois vraiment que les hypothèses qui s'offrent au Président de la République, s'il décide de dissoudre, ne font pas partie des textes constitutionnels*»). Cfr. Documents pour servir Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958, op. cit., pp. 237.

⁶³⁹ Cfr. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. Exposé des motifs. République Française. *Légifrance*: (https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=23D9087DB661E0579631CC14F558B0B6.tpdj013v_1?idDocument=JORFDOLE000018688554&type=expose).

Así, el artículo 50-1⁶⁴⁰, de reciente factura, prevé la posibilidad de que el Primer Ministro intervenga ante la Asamblea para pedir su parecer sobre una cuestión importante, pudiendo optar por que, tras el debate correspondiente, el voto resultante no comprometa su responsabilidad.⁶⁴¹ Pese a la clara amputación de valor decisorio a la voluntad de la Asamblea en este caso, hay, al menos, que agradecer que se haya previsto este nuevo supuesto de intervención parlamentaria, que supone reconocer a la Asamblea una de sus funciones más genuinas: la de ser cámara de debate político.

⁶⁴⁰ Artículo 50-1 (Esta norma entró en vigor el 1 de marzo de 2009).

«Ante una u otra de las Cámaras, el Gobierno podrá, por su propia iniciativa o a petición de un grupo parlamentario en el sentido del artículo 51-1, hacer una declaración sobre un tema determinado, que dé lugar a debate, y podrá, si lo decide, ser objeto de una votación sin plantear su responsabilidad.»

(Article 50-1:

« Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. »)

⁶⁴¹ Este artículo ha tenido la virtud de abrir la puerta a la Asamblea para que, sin mayores consecuencias, dé su opinión en temas de gran trascendencia: En 1981 Pierre Mauroy tuvo que comprometer su responsabilidad, por la vía del artículo 49.1, para validar su política energética. En otros casos, ha servido para dar cobertura procedimental a antiguos ejemplos de «des-reglamentación de las costumbres institucionales»: En 2004, Jean-Pierre Raffarin presentó un proyecto de ley de orientación sobre la energía, cuya parte esencial se encontraba en un largo anexo. El artículo 50.1 ha sustituido los procedimientos anteriores (uno, quizás, excesivamente ortodoxo desde el punto de vista constitucional; el otro, sin duda, demasiado poco).

III.3.2.2. La nueva relación de fuerzas que impone la diarquía hace que el Parlamento recupere de forma limitada su protagonismo legislativo.

III.3.2.2.1. *La ley en la constitución de 1958*

En la Constitución de 1958 el artículo 24 es el eje sobre el que se articula todo el Poder Legislativo. Su actual apartado primero enuncia ahora las funciones del Parlamento, lo que no ocurría con la redacción anterior a la reforma constitucional de 2008:

«El Parlamento votará la ley. Controlará la acción del Gobierno. Evaluará las políticas públicas.»⁶⁴²

El voto es la finalidad principal del Parlamento, dado que en él puede afirmarse que está subsumido el resto de funciones de la institución: mediante el voto, no sólo se aprueba la ley, sino que se controla,

⁶⁴² Antes de la reforma de 2008, el artículo tampoco indicaba el número Diputados y Senadores, que sí hace la actual redacción. *Artículo 24 anterior a la reforma de 23 de julio de 2008:*

«El Parlamento está formado por la Asamblea Nacional y el Senado.

Los Diputados de la Asamblea Nacional se eligen por sufragio directo.

El Senado se elige por sufragio indirecto. Asegurará la representación de las colectividades territoriales de la República». Los franceses establecidos fuera de Francia están representados en el Senado (Traducción: ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y HALCÓN YUSTAS, M^a Fuencisla, *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea*, p. 311).

Artículo 24 posterior a la reforma:

«El Parlamento votará la ley. Controlará la acción del Gobierno. Evaluará las políticas públicas.

Estará compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado. 11 Los Diputados en la Asamblea Nacional, cuyo número no podrá exceder de quinientos setenta y siete, serán elegidos por sufragio directo.

El Senado, cuyo número de miembros no podrá exceder de trescientos cuarenta y ocho, será elegido por sufragio indirecto.

Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en la Asamblea Nacional y el Senado».

llegado el caso, al Gobierno y se evalúan las políticas públicas.⁶⁴³

Respecto de la lista de funciones que enumera el artículo 24, llama la atención que no se haga mención expresa a otras funciones, como es la aprobación de los presupuestos, la declaración de guerra o la firma de los tratados de paz, que tienen su origen en el Poder Ejecutivo; por lo tanto, estas funciones deben entenderse subsumidas en la categoría de *políticas públicas* que menciona la Constitución.

Sobre la clara minoración del Parlamento en la Constitución de 1958, algunos constitucionalistas han coincidido en admitir que la institución parlamentaria paga, en la V República, los errores de la deriva hacia el régimen de Asamblea que caracterizó las dos repúblicas anteriores. Pero Ardant hace una matización: la innovación de la Constitución de 1958 tiene una apariencia más espectacular que lo que constituye su alcance real y las limitaciones instituidas no habrían tenido la voluntad sistemática de rebajar al Parlamento, sino emancipar al Ejecutivo de la obligación de pasar por los procedimientos parlamentarios, complicados, largos y peligrosos, con

⁶⁴³ Las normas de desarrollo de la Constitución prevén tres tipos de votaciones parlamentarias: el voto secreto (para nombramientos), el voto anónimo (a mano alzada) y la votación pública -destinada a diferenciar las opiniones de los parlamentarios-, que se utiliza cuando el asunto se estima de suficiente importancia o gravedad. A su vez, el voto público puede ser ordinario o en la tribuna. El primero tiene lugar de pleno derecho cuando lo decide el Presidente, a petición del Gobierno o de la comisión convocada. También puede tener lugar previa solicitud por escrito de un Presidente de grupo o de su delegado. El voto en la tribuna, en cambio, se utiliza para supuestos delicados como la moción de censura o cuando la Constitución exige una mayoría cualificada.

los que su proyecto podría resultar retardado o desfigurado.⁶⁴⁴

Lo anterior es cierto, sin duda; pero hay que añadir que, tocante al Parlamento, la principal innovación reguladora que lleva a cabo la Constitución de 1958 es -se insiste- asegurar la gestión gubernamental en el supuesto de no existir una mayoría suficiente para aprobar la ley, pero tampoco para revocar al Gobierno. Por lo tanto, la posición de éste en la Asamblea será más más fuerte cuanto más fragmentado esté en ésta el mapa político.

Para la votación de la ley, tanto la práctica de los poderes públicos como la jurisprudencia se han centrado siempre en su *criterio orgánico*: como se deduce claramente de los artículos 39 y 49 de la Constitución, la ley es un acto deliberado en el Parlamento. Sin embargo, este criterio, el orgánico, hay que combinarlo con el criterio material del artículo 34, que contiene la lista de materias que pueden ser reguladas por ley. Por lo tanto, en el régimen francés de la V República, «la ley es una regla dictada por el Parlamento en uno de los dominios que fija la Constitución».⁶⁴⁵

La restricción material que hace el artículo 34 es una novedad del texto de 1958. ¿Qué hicieron los redactores de la Constitución para que el Parlamento - tan acostumbrado al imperio absoluto de la ley- respetara su limitación a ciertos temas? La solución consistió en articular, mediante unos cuantos preceptos, un mecanismo que impidiera que el legislador no perdiera el tiempo legislando sobre asuntos de menor

⁶⁴⁴ Cfr. ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République* (2013), *op. cit.*, p. 103.

⁶⁴⁵ Cfr. *ibíd.*, pp. 102 y ss.

importancia. A esta cuestión se refiere Debré en uno de sus libros de memorias:

«La determinación del dominio de la ley constituye una importante innovación. Yo la había preconizado en *Réfaire la France* y en un proyecto que presenté al Comité General de Estudio (C.G.E.) en 1943. Paul Reynaud, durante el ministerio de André Marie de 1948, intentó obtenerla para un sector muy limitado. Los últimos proyectos de revisión de la IV República van también en esa dirección. Sin embargo, dar el paso requiere audacia. La lógica del sistema lo impone. Conservar la idea de un Parlamento que pueda decidir todo a su voluntad implica correr el riesgo de anular los efectos de la transferencia de la capacidad de decidir al Presidente y al Gobierno e incluso de disminuir la eficacia del control constitucional. Esta innovación es necesaria para el equilibrio de la Constitución... Con la pluma en la mano, busco la mejor fórmula cuando una excelente defensa de Raymond Janot⁶⁴⁶ resuelve mi última duda: hay que establecer una lista limitativa.

La dificultad, como es natural, consiste en la enumeración... Consciente del carácter *revolucionario* de una disposición que limite un derecho tradicional en Francia, leo, releo, corrijo este artículo. Siento la necesidad de terminar con la absurdidad de las leyes que tratan asuntos menores. Respetando lo esencial del dominio de acción de las asambleas elegidas, quiero que [el artículo] constituya el acta de nacimiento de un parlamentarismo de calidad».⁶⁴⁷

⁶⁴⁶ Raymond Janot fue uno de los redactores de la Constitución. Sobre sus reflexiones en relación con la redacción de la Constitución de 1958, Cfr. JANOT, Raymond, «Naissance d'une constitution», en *Espoir, Revue de l'Institut Charles de Gaulle*, vol. 25, Paris, Plon, 1978.

⁶⁴⁷ «La détermination du domaine de la loi est une novation importante. Je l'avais présenté au Comité Général d'Étude (C.G.E.) en 1943. Elle a un précédent partial et récent. Paul Reynaud dans le ministère André Marie de 1948, a tenté de l'obtenir pour un secteur très limité. Les derniers projets de révision de la IV République s'essaient dans la même voie. Franchir le pas est cependant audacieux. La logique du système l'impose. Garder la notion d'un Parlement apte à trancher de tout à sa seule volonté, c'est prendre le risque d'annuler les effets du transfert au Président et au gouvernement et c'est même diminuer l'efficacité du contrôle constitutionnel. Cette novation est nécessaire à l'équilibre de la Constitution...

Como puede constatar, para Debré la evidente desatribución del Parlamento de lo que debería ser una de sus actividades fundamentales, debatir y votar la ley, era indispensable para la calidad parlamentaria.

Aparte de la enumeración que realiza el artículo 34⁶⁴⁸, que es exhaustiva⁶⁴⁹, los artículos 37.2 y 41 sirven a los mismos propósitos indicados por Debré.⁶⁵⁰ Pese a esta detallada relación, el reparto de materias que el Constituyente hace entre la ley y el reglamento

La difficulté comme il est naturel, vient de l'énumération. Dans toutes les instances La plume à la main, je cherche la meilleure formule quand un excellent plaidoyer de Raymond Janot enlève ma dernière hésitation : il faut établir une liste limitative ». Cfr. DEBRÉ, Michel, Trois républiques pour une France, op. cit., pp. 377 y ss.

⁶⁴⁸ Hay una excepción que mitiga el rigor de este artículo: mediante ley orgánica se podrá transferir a la competencia del legislador una materia que entre dentro del poder reglamentario. Esta concesión, lamentablemente, nunca ha tenido lugar.

⁶⁴⁹ El artículo 37, en su apartado primero dispone: «las materias que no sean del dominio de la ley tendrán carácter reglamentario».

⁶⁵⁰ Según el artículo 37.2 de la Constitución, el Gobierno no tiene obligación de aceptar las incursiones del legislador en leyes, aún en vigor, anteriores a la Constitución de 1958 y, por consiguiente, podrá modificarlas por decreto, previo acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Estado. Asimismo, el artículo 41 autoriza al Gobierno a interponer, en cualquier momento del procedimiento, una *exception d'irrecevabilité* (excepción de inadmisibilidad) a una proposición de ley o a una enmienda que no entre dentro dominio de la ley sino del ámbito reglamentario, que pertenece al Gobierno. Se trata de un control preventivo que paraliza la discusión del texto. Otras normas dispersas en el articulado constitucional completan el contenido del artículo 34 al ir estableciendo otras materias que precisan ser reguladas por ley (así, teniendo sólo en cuenta la ley ordinaria, las disposiciones que alargan el dominio del legislador establecido en el artículo 34 son, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes: el artículo 3.4, (modificado en dos ocasiones, también en 2008), el artículo 53.1 (no modificado desde 1958), el artículo 66.2 (conserva también su regulación original), los artículos 72, 72-1, 72-3, 73, 74 (reformados en 2003), pertenecientes al Título XII sobre las entidades territoriales (de estos el 72.3, y 73 fueron modificados por la reforma de 2008, pero conservan la referencia a la competencia de la ley), el artículo 88-2, sobre la detención europea (ubicado dentro del Título XV dedicado a las Comunidades europeas y a la Unión Europea), el artículo 77.6 (dentro del Título XIII), dedicado a las Disposiciones transitorias sobre Nueva Caledonia (cuya redacción actual data de 2005), el artículo 88-2, dentro del Título XV dedicado a las Comunidades europeas y a la Unión Europea y los artículos 3, 4 y 7 de la Carta del Medio Ambiente).

ha sido objeto de una extensa jurisprudencia⁶⁵¹ (la misma excede, con mucho, del ámbito de este estudio), que ha conseguido despejar muchas dudas.⁶⁵²

En el cuadro que aparece a continuación puede apreciarse la evolución del artículo 34 de la Constitución desde su promulgación.⁶⁵³

⁶⁵¹ La manera más simple, a la vez que rigurosa, de conseguir información detallada sobre la jurisprudencia del Consejo Constitucional y del Consejo de Estado -en cuyos dictámenes se ha ido perfilando, supliendo la imprecisión del texto constitucional, el dominio de la ley, así como del reglamento- es consultar los Códigos Constitucionales comentados bajo la dirección Renoux y De Villiers. Cfr., por ejemplo, la última de las ediciones, RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel, *Code constitutionnel commenté et annoté*, 2010, op. cit., pp. 528 y ss.

⁶⁵² Valga aquí, por lo tanto, el siguiente resumen de Philippe Ardant (Cfr. *Les institutions de la Ve République*, 2001, op. cit., pp. 102 y ss). Según el autor, en primer lugar se encuentran las materias más nobles; es decir, las ligadas a los derechos y libertades de los ciudadanos, así como a su protección, la nacionalidad y el estado civil de las personas; la definición de los tipos penales y sus penas, el estatuto del impuesto, el régimen electoral de las Asambleas, las nacionalizaciones... En estas materias se permite que el Parlamento descienda a la pormenorización de *los detalles*, lo que implica una importantísima reducción del poder reglamentario del Gobierno en este grupo de materias. A continuación están esas materias menos emblemáticas, pero de enorme importancia, como son la organización de las colectividades locales, la Educación, la Defensa Nacional, el Derecho de la Propiedad, el Derecho del Trabajo, el Derecho sindical y el Derecho de la Seguridad Social. En este grupo el legislador debe limitarse a establecer *los principios fundamentales*, es decir, a no descender al detalle, sino a quedarse en la generalidad; al Poder Ejecutivo corresponde, por lo tanto, la tarea de precisar su alcance para permitir su puesta en práctica. El problema del reparto que realiza la Constitución, independientemente de que el Parlamento esté naturalmente llamado a legislar en los *grandes temas* (hay que tener presente que, según las épocas, la importancia de los temas vaya inevitablemente variando), es la cuestión de qué se debe entender por *principios fundamentales* -cuya fijación corresponde a la ley en un número de materias- la que plantea más inconvenientes, pese a que el Consejo Constitucional, inicialmente protector del Ejecutivo contra las *intromisiones* del Legislativo, haya ido distinguiendo de forma concreta qué es y qué no es un *principio fundamental*, con lo que la incertidumbre se ha aclarado algo, pero no ha desaparecido. (Cfr. GUCHET, Yves. *La Ve République*, op. cit., pp. 264-265). El último apartado del artículo 34, que prevé que una ley orgánica pueda ir modificando el contenido del artículo comentado, puede ser una vía para una futura concreción constitucional.

⁶⁵³ En el cuadro se indican, en la parte superior, la fecha de las reformas. Lo subrayado lo ha sido por la autora.

EVOLUCIÓN DEL DOMINIO DE LA LEY EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

5.10.1958 -23.2.1996	23.2.1996 - 29.3.2003	29.3.2003 - 2.3.2005	2.3.2005 - 25.7.2008	25.7.2008
La ley es votada por el Parlamento	La ley es votada por el Parlamento	La ley es votada por el Parlamento	La ley es votada por el Parlamento	
<p><u>La ley fija las normas referentes a :</u> -La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y las donaciones;</p> <p>-Tipificación de los delitos, así como las penas aplicables; el procedimiento penal, la amnistía, la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados;</p> <p>-Las bases impositivas, las tasas y las modalidades de recaudación de impuestos de todo tipo y el régimen de emisión de moneda.</p>	<p><u>La ley fija las normas referentes a :</u> -La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y las donaciones;</p> <p>-Tipificación de los delitos, así como las penas aplicables, el procedimiento penal, la amnistía, la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados;</p> <p>-Las bases impositivas, las tasas y las modalidades de recaudación de impuestos de todo género y el régimen de emisión de moneda.</p>	<p><u>La ley fija las normas referentes a :</u> -La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y las donaciones;</p> <p>- Tipificación de los delitos, así como las penas aplicables, el procedimiento penal, la amnistía, la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados;</p> <p>-Las bases impositivas, las tasas y las modalidades de recaudación de impuestos de todo género y el régimen de emisión de moneda.</p>	<p><u>La ley fija las normas referentes a :</u> -La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y las donaciones;</p> <p>-Tipificación de los delitos, así como los castigos aplicables, el procedimiento penal, la amnistía, la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados;</p> <p>-Las bases impositivas, las tasas y las modalidades de recaudación de impuestos y el régimen de emisión de moneda.</p>	<p><u>La ley fija las normas referentes a :</u> -Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación; las prestaciones impuestas por la Defensa Nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes;</p> <p>-La nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones;</p> <p>-La tipificación de los delitos, así como las penas aplicables, procedimiento penal, la amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicción y estatuto de los magistrados y fiscales;</p> <p>-La base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase el régimen de emisión de moneda.</p>
<p><u>La ley fijará, asimismo las normas referentes:</u> - Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias y de las Asambleas locales ;</p>	<p><u>La ley fijará, asimismo las normas referentes:</u> - Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias y de las Asambleas locales ;</p>	<p><u>La ley fijará, asimismo las normas referentes:</u> - Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias y de las Asambleas locales ;</p>	<p><u>La ley fijará, asimismo las normas referentes:</u> -Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias y de las Asambleas locales ;</p>	<p><u>La ley fijará, asimismo las normas referentes :</u> - Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias, las Cámaras locales y las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia, así como las condiciones de ejercicio de los mandatos electorales y los cargos electivos de los miembros de las Asambleas deliberantes de las colectividades territoriales;</p>

III. EL PARLAMENTO FRANCÉS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

<ul style="list-style-type: none"> - La creación de categorías de establecimientos públicos ; - A las garantías fundamentales para los funcionarios públicos civiles y militares del Estado; - A la nacionalización de empresas y la transmisión de la propiedad de empresas del sector público al privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - La creación de categorías de establecimientos públicos ; - A las garantías fundamentales para los funcionarios públicos civiles y militares del Estado; - A la nacionalización de empresas y la transmisión de la propiedad de empresas del sector público al privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - La creación de categorías de establecimientos públicos; - A las garantías fundamentales para los funcionarios públicos civiles y militares del Estado; - A la nacionalización de empresas y la transmisión de la propiedad de empresas del sector público al privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - La creación de categorías de establecimientos públicos; - A las garantías fundamentales para los funcionarios públicos civiles y militares del Estado; - A la nacionalización de empresas y la transmisión de la propiedad de empresas del sector público al privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - La creación de categorías de establecimientos públicos; - A las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado; - A la nacionalización de empresas y la transmisión de la propiedad de empresas del sector público al privado.
<p><u>La ley determinará los principios fundamentales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De la organización general de la Defensa Nacional; - De la libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos; - De la enseñanza; - Del régimen de propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales; -Del Derecho laboral, del Derecho sindical y de la Seguridad Social 	<p><u>La ley determinará los principios fundamentales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De la organización general de la Defensa Nacional; - De la libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos; - De la enseñanza; - Del régimen de propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales; -Del Derecho laboral, del Derecho sindical y de la Seguridad Social. 	<p><u>La ley determinará los principios fundamentales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De la organización general de la Defensa Nacional; - De la libre administración de las colectividades territoriales, de sus competencias y de sus recursos; - De la enseñanza; - Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales; - Del Derecho laboral, del Derecho sindical y de la Seguridad Social. 	<p><u>La ley determinará los principios fundamentales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De la organización general de la Defensa Nacional; - De la libre administración de las colectividades territoriales, de sus competencias y de sus recursos; -De la enseñanza. - De la preservación del medio ambiente; - Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales; - Del Derecho laboral, del Derecho sindical y de la Seguridad Social. 	<p><u>La ley determinará los principios fundamentales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De la organización general de la Defensa Nacional; - De la libre administración de las colectividades territoriales, de sus competencias y de sus recursos. - De la enseñanza. - De la preservación del medio ambiente; -Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales; -Del Derecho laboral, del Derecho sindical y de la Seguridad Social.
<p>Las leyes de Presupuestos determinarán los ingresos y gastos del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica.</p> <p>Leyes de programación determinarán los objetivos de la acción</p>	<p>Las leyes de Presupuestos determinarán los ingresos y gastos del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica.</p> <p>Las leyes de financiación de la Seguridad Social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una Ley Orgánica.</p> <p>Leyes de programación determinarán los objetivos de la acción</p>	<p>Las leyes de Presupuestos determinarán los ingresos y gastos del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica</p> <p>Las leyes de financiación de la Seguridad Social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una Ley Orgánica.</p> <p>Leyes de programación determinarán los objetivos de la acción</p>	<p>Las leyes de Presupuestos determinarán los ingresos y gastos del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica.</p> <p>Las leyes de financiación de la Seguridad Social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una Ley Orgánica.</p> <p>Leyes de programación determinarán los objetivos de la acción</p>	<p>Las leyes de Presupuestos determinarán los ingresos y gastos del Estado en las condiciones y con las reservas previstas por una ley orgánica</p> <p>Las leyes de financiación de la Seguridad Social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una Ley Orgánica.</p> <p>Leyes de programación determinarán los objetivos de la acción</p>

III. EL PARLAMENTO FRANCÉS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

<p>económica y social del Estado.</p> <p>Las disposiciones del presente artículo podrán precisarse y completarse por una ley orgánica</p>	<p>económica y social del Estado.</p> <p>Las disposiciones del presente artículo podrán precisarse y completarse por una ley orgánica</p>	<p>económica y social del Estado.</p> <p>Las disposiciones del presente artículo podrán precisarse y completarse por una ley orgánica</p>	<p>económica y social del Estado.</p> <p>Las disposiciones del presente artículo podrán precisarse y completarse por una ley orgánica</p>	<p>del Estado.</p> <p>Las directrices plurianuales de las finanzas públicas se definen por leyes de programación. Estas son parte del objetivo del equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas.</p> <p>Las disposiciones del presente artículo podrán precisarse y completarse por una ley orgánica.</p>
---	---	---	---	---

Hasta ahora se ha comentado el voto de la ley. Resta por saber una cuestión fundamental: ¿cómo organiza el régimen de la V República la iniciativa legislativa? En esta cuestión el Parlamento francés se encuentra claramente relegado. Se imponen al Legislativo tres severas restricciones. La primera es de tipo económico; no se admiten proposiciones ni enmiendas que impliquen una disminución de los recursos públicos.⁶⁵⁴ *La segunda* la establece el artículo art. 41⁶⁵⁵ y tiene como objetivo evitar que los

⁶⁵⁴ Artículo 40 (no modificado en 2008).

«No serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público». Esto implica que existe un control preventivo de este tipo de iniciativa legislativa, que lleva a cabo la Mesa de la Comisión de finanzas de la Asamblea Nacional (en contraste, la restricción a proyectos de ley es más benevolente). Consúltese el texto constitucional de los artículos ahora expuestos en el Apéndice II.

⁶⁵⁵ Artículo 41 (la reforma de 2008 modificó el texto original de 1958. El texto reformado se indica seguidamente en cursiva)

«Si en el transcurso del procedimiento legislativo se advierte que una proposición o una enmienda no pertenece al ámbito de la ley o es contraria a una delegación concedida en virtud del artículo 38, el Gobierno o el Presidente de la Cámara solicitada podrá oponerse a su admisión.

parlamentarios traspasen el dominio legislativo o invadan la delegación legislativa concedida al Gobierno para legislar por ordenanzas (artículo 38).⁶⁵⁶ Finalmente, existe una tercera restricción, que es la derivada de la regulación de prioridad del Gobierno para fijar el orden del día (artículo 48).⁶⁵⁷

En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Cámara interesada, el Consejo Constitucional, a petición de una u otra parte, se pronunciará en el plazo de ocho días».

⁶⁵⁶ Si bien el Gobierno puede dispensar esta inadmisibilidad, en caso de desacuerdo deberá decidir el Consejo Constitucional.

⁶⁵⁷ Este artículo ha sido objeto de dos reformas, en 1995 y en 2008. Artículo 48 original del texto constitucional de 1958:

«El orden del día de las asambleas, conlleva prioritariamente y en el orden fijado por el Gobierno, la discusión de proyectos de ley depositados por el Gobierno y de proposiciones de ley aceptadas por él.

Una sesión a la semana como mínimo está reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno».

Artículo 48 tras la Ley constitucional nº 95-880, de 4 de agosto de 1995):

«Sin perjuicio de la aplicación de los tres últimos párrafos del artículo 28, el orden del día de las asambleas conlleva prioritariamente, en el orden fijado por el Gobierno, la discusión de los proyectos de ley depositados por el Gobierno y de las proposiciones aceptadas por él».

Al menos una sesión por semana será reservada, prioritariamente, a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno.

Una sesión al mes está reservada prioritariamente al orden del día fijado por cada asamblea». (Traducción: ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y ALCÓN YUSTAS, M^a Fuencisla. *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea*. Textos y comentarios, Madrid, Dykinson, 1996).

A continuación puede verse la evolución de este artículo (el texto reformado en cada ocasión aparece en cursiva).

Artículo 48 tras la Ley constitucional nº 2008-724, de 23 de julio de 2008: «Sin perjuicio de la aplicación de los tres últimos párrafos del artículo 28, el orden del día será fijado por cada Cámara.

Dos semanas de sesión sobre cuatro estarán reservadas prioritariamente, y en el orden que el Gobierno haya fijado, al examen de los textos y a los debates, cuya inscripción haya pedido en el orden del día.

Además, el examen de los proyectos de ley de Presupuestos, los proyectos de ley de financiación de la seguridad social y, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, los textos trasladados por la otra Cámara desde al menos seis semanas, los proyectos relativos a los estados de crisis y las solicitudes de autorización referidas en el artículo 35 será, a petición del Gobierno, inscrito en el orden del día prioritariamente.

Una semana de sesión sobre cuatro estará reservada prioritariamente, y en el orden fijado por cada Cámara, al control

Como numerosos autores han constatado, la cohabitación nace en *Le Palais Bourbon*. ¿Ha redundado ello en un aumento de la producción legislativa por iniciativa parlamentaria? ¿Ha existido una verdadera revalorización del Parlamento?

de la acción del Gobierno y a la evaluación de las políticas públicas. Un día de sesión por mes estará reservado a un orden del día fijado por cada Cámara por iniciativa de los grupos de oposición de la Cámara correspondiente y de los grupos minoritarios.

Al menos una sesión por semana, incluido durante las sesiones extraordinarias previstas en el artículo 29, estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno.»

Como se podrá comprobar, originalmente el Gobierno gozaba de la gestión absoluta del orden del día de las Cámaras, posición, por cierto, avalada por el Consejo Constitucional. El orden día complementario sólo podía fijarse si el orden prioritario no ocupaba la totalidad del tiempo en las Asambleas. Esto implicaba, por ejemplo, el sinsentido de que, en los llamados «tiempos muertos» las Asambleas no pudieran intercalar el examen de otros textos que podían presentarse en el transcurso del orden del día fijado como prioritario por el Gobierno. Además, el Gobierno disponía de la facultad de ir cambiando sobre la marcha el orden del día y, si lo deseaba, podía aumentar el volumen de proyectos de ley sometidos a discusión, no dejando así ningún tiempo libre para el *orden del día complementario* decretado por las Asambleas, concretamente por la Conferencia de Presidentes. La gestión absoluta del orden del día no dejaba a las Asambleas más que tres posibilidades de hacerse oír y debatir proposiciones de ley: una sesión por mes, que se reservaba a las preguntas orales; las posibles mociones de censura, que debían examinarse, como muy tarde, en el plazo de cinco días desde su presentación; y la libertad de que, tras la reforma de 1995, gozaban las asambleas durante una sesión al mes. Incluso durante las dos presidencias de Mitterrand (el Partido Socialista ha defendido, por lo general, una lectura parlamentaria de la Constitución), el que el Gobierno no dejara apenas tiempo a las iniciativas legislativas de los miembros del Parlamento, casi se convirtió en tradición; hasta tal punto que, cuando el Gobierno encontraba acertada la proposición de algún parlamentario, la convertía en proyecto de ley. Pese a todo, si la iniciativa parlamentaria en esta República puede parecer escasa, el derecho de enmienda previsto en artículo 44 le devuelve buena parte de su importancia. No obstante, también existen límites al derecho de enmienda, principalmente en lo que concierne a su extensión y a su alcance: la enmienda no puede presentar como tal lo que en rigor sería un proyecto de ley, según se desprende del artículo 43 (esto permitió al Parlamento conservar un derecho, ciertamente escaso, de iniciativa).

Procede ahora preguntarse: ¿cómo ha afectado a la elaboración y al voto de la ley de iniciativa parlamentaria la situación de las mayorías?

Lo cierto es que la lógica institucional se ha mantenido igual: el Parlamento ha seguido estando dominado por el Gobierno (en el Capítulo II se expusieron los medios de que éste dispone para que así sea). No obstante, las estadísticas muestran que, desde el punto de vista numérico, la cohabitación no ha dañado la producción legislativa; incluso podría afirmarse lo contrario: aunque durante las cohabitaciones Mitterrand-Chirac y Mitterrand-Balladur los datos no son determinantes, durante la tercera cohabitación (Jacques Chirac-Jospin) se registró un aumento algo superior al 10% en las leyes aprobadas por iniciativa parlamentaria. Como indica Chantebout, si bien, antes de la primera diarquía, el dominio casi absoluto del Gobierno sobre la iniciativa parlamentaria hacía que el hecho de lograr que se inscribiera una proposición de ley en el orden del día constituyera todo un honor para un parlamentario, la mecánica de la cohabitación tuvo el efecto de invertir algo dicha tendencia, debido a la «necesidad de los Primeros Ministros de conciliarse con las buenas obras de un Parlamento del que extraían su legitimidad», algo que fue -reconoce el autor- particularmente verificable durante la tercera cohabitación.⁶⁵⁸ En efecto, entre 1993 y 1997, un 23 % de las leyes fueron aprobadas por iniciativa parlamentaria; entre 1997 y 2002, un 37% (el índice caería al 27% durante la legislatura

⁶⁵⁸ CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel*, 25ème Edition, actualisation août 2008, Paris, Dalloz, 1982, 2008, p. 449.

siguiente).⁶⁵⁹ En definitiva, no puede afirmarse que la cohabitación haya constituido un *freno* en materia de producción legislativa, sino, en todo caso, un incentivo. En el terreno concreto de la ley ordinaria ha destacado la calidad -el significado de las medidas adoptadas- más que la cantidad. Durante la primera y la segunda diarquías, en las que el Gobierno contó sólo con dos años para implementar su política, se trataba de llevar a cabo reformas significativas y en un tiempo récord. En este sentido, la ley de privatización -opuesta a la de nacionalización emprendida por Mitterrand a raíz de las elecciones de 1991, o el restablecimiento del sistema electoral mayoritario -el previo a ser modificado por Mitterrand para frenar algo su inevitable caída-, son de un contenido simbólico indudable. Tampoco Jospin, titular del Gobierno durante la tercera diarquía, pese a disponer de más tiempo -cinco años- pudo tomárselo con más calma: el hecho de tener al Senado en manos de la oposición no fomentaba precisamente la agilidad legislativa.⁶⁶⁰

Es de lamentar que, extinguida -al menos en principio- la posibilidad de que se reproduzca la cohabitación, que garantizaba un funcionamiento totalmente parlamentario de las instituciones, la

⁶⁵⁹ Por ejemplo, algunos de los logros sociales de este período fueron el *Pacto Civil de Solidaridad* (PACS), la ley sobre la igualdad profesional de hombres y mujeres, el destino sucesorio del cónyuge superviviente, incluso la inversión del calendario electoral para 2002. Chantebout cita, como curiosidad, la preparación de la reforma de la ley orgánica sobre el modo de adopción del presupuesto, que fue llevada a término, con el consentimiento del Gobierno, por la Comisión de Presupuestos. Este método, que ofrece la ventaja de primar a los Diputados de la mayoría, tiene el inconveniente, cuando se trata de reformas de cierta envergadura, como es la ley del PACS, de suponer para el Parlamento una serie de problemas técnicos difíciles de salvar, pese a haber estado asistido, como indica el autor, por el discreto consejo de la Cancillería. Cfr. *id.*

⁶⁶⁰ Cfr. CARCASSONNE, Guy. «Frein o moteur », en *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 97-107.

reforma de 2008, teóricamente destinada al fomentar las funciones del Parlamento dentro de la Constitución, tampoco haya restado preeminencia al Gobierno en materia legislativa; no ha habido, en absoluto, cambios de entidad que permitan hablar de una recuperación por el Parlamento del terreno perdido en el régimen de la V República respecto de los dos anteriores.⁶⁶¹

III.3.2.2.2. *La ordenanza, una norma de naturaleza híbrida. Bloqueo de este procedimiento por Mitterrand durante la primera cohabitación.*

Prevista en el artículo 38⁶⁶² de la Constitución, la ordenanza es un mecanismo legislativo que permite al

⁶⁶¹ Los proyectos de la ley de presupuestos y de la financiación de la Seguridad Social se inscriben con absoluta prioridad. Sin embargo, el resto de trabajo de las Asambleas se reparte entre Gobierno y la elección que haga la Conferencia de Presidentes, por mitades de dos semanas a cada institución. Ahora bien, la mitad del tiempo de que dispone ahora el Parlamento debe dedicarse a las otras tareas que, fuera de la votación de la ley, enumera el artículo 24: controlar al Gobierno y evaluar las políticas públicas. Además, con la nueva regulación constitucional, una semana al mes debe dejarse a la oposición y a los grupos minoritarios, aunque estén vinculados a la mayoría. En definitiva, como ya indicaban los profesores citados, la reforma queda en poca cosa. A esto se añade, según Chantebout, la posibilidad de que el Gobierno deje en manos de la mayoría que le apoya hacerse cargo de la elaboración de los textos que desea sacar adelante. Cfr. CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 550.

⁶⁶² Artículo 38 (se indica, en cursiva, lo añadido por la reforma constitucional de 2008).

«El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar la autorización del Parlamento, para adoptar, por vía de ordenanzas, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley.

Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación se deposita ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. *Sólo podrán ratificarse de manera expresa.*

Gobierno solicitar del Parlamento una delegación para elaborar normas dentro de un límite temporal y material. Antes de la reforma constitucional de 2008 el Consejo de Estado admitía, en ciertos casos, la ratificación implícita de la ordenanza, pese a que la redacción original del artículo disponía que la ordenanza tendría valor de ley una vez ratificada por el Parlamento. La reforma de 2008 ha zanjado la cuestión imponiendo la ratificación expresa.

Más que una norma, se podría decir que la ordenanza es un proceso legislativo, pero llevado a cabo por el Gobierno -de ahí su carácter híbrido- dentro de los límites de la delegación impuesta por el Parlamento. Sólo entonces, cuando se presenta dentro del plazo indicado y es ratificada por el Parlamento, se convierte en ley.

La ordenanza tiene la ventaja de su agilidad; en ocasiones, el Gobierno ha recurrido a este procedimiento para legislar aspectos muy técnicos o delicados, cuyo complejo estudio podría demorarse durante su paso por las comisiones de las Asambleas. En 1996 Juppé recurrió a la legislación por esta vía para acometer una profunda reforma del sistema de la Seguridad Social. También se ha utilizado para acelerar el ritmo de las reformas deseadas por el Gobierno, sobre todo tras una victoria electoral. Desde 2000 su utilización ha aumentado considerablemente, muchas veces para implementar las directivas dictadas por la Unión Europea.

Al expirar el plazo a que se refiere el primer apartado del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en las materias pertenecientes al ámbito de la ley».

El hecho de que el recurso a la legislación por ordenanzas haya resultado controvertido en cohabitación se debe a que es precisa la aprobación del Jefe del Estado. Su utilidad es indudable cuando la mayoría de la Asamblea Nacional y la que eligió al Presidente coinciden y, sobre todo, cuando dicha mayoría no es lo suficientemente estable, en la medida en que evita debates innecesarios al extender el ámbito de la competencia del Gobierno y descargar de trabajo a los parlamentarios. Ya Debré la consideraba un arma útil en caso de que el Gobierno no dispusiera de una mayoría cómoda para legislar por el procedimiento ordinario de la ley.⁶⁶³

Sin embargo, la experiencia de la primera diarquía se encargó de demostrar que este tipo de mecanismo resulta controvertido en cohabitación, porque el Jefe del Estado puede *de facto* -que no *de iure*- negarse a estampar en ellas su firma, lo que obliga al Gobierno a

⁶⁶³ Esto ocurrió tras la primera vuelta de las elecciones de 1967, pese a que dieron al partido gaullista un resultado incluso mejor que el de las legislativas de 1962. Sin embargo, en la segunda vuelta, debido a la relación con el grupo moderado, el partido de De Gaulle ganó con una mayoría estrechísima: solamente de tres votos. Por lo tanto, De Gaulle, pese a ser partidario de la unión (*rassemblement*), desconfiaba de la noción de mayoría en esa primavera de 1967, porque desconocía qué le pediría a cambio de su apoyo el partido moderado. De Gaulle, que mantenía cierta distancia con Pompidou, su Primer Ministro, sobre todo después del resultado de las citadas legislativas, finalmente escucharía el consejo de Debré, con el que el General seguía manteniendo contacto pese a la salida de éste del Gobierno: Debré relata la siguiente conversación con De Gaulle. Dice aquél: «...sin embargo, para actuar en esta difícil situación parlamentaria, nos corresponde pasar a la ofensiva. Esto es posible porque la Constitución nos da los medios, en concreto gracias al artículo 38, que permite al gobierno, por un periodo determinado, gobernar por medio de ordenanzas». Prosigue Debré su exposición concluyendo que este consejo dado entonces a De Gaulle fue bien acogido, tanto por éste como por Pompidou. El resultado fue que el 26 de abril se adoptó en Consejo de Ministros la decisión de solicitar del Parlamento la autorización a favor del Gobierno para actuar por la vía de las ordenanzas en el dominio económico y social, y por un periodo considerable: hasta octubre de 1967). Cfr. DEBRÉ, Michel, *Entretiens avec le général De Gaulle 1961-1969, op. cit.*, pp. 90-92.

legislar por el procedimiento legislativo ordinario. Esto no significa que durante la cohabitación se prescindiera de las ordenanzas, sino que su utilización requiere un consenso entre el Primer Ministro y el Jefe del Estado. En realidad la cohabitación implica justamente eso: consenso; cohabitar es coexistir. La naturaleza híbrida de las ordenanzas -mitad legislativa y mitad administrativa- queda de manifiesto en el control del que son objeto: dado que son «actos de Gobierno», deben ser examinadas por el Consejo de Estado. Seguidamente se analiza con más detalle este *bloqueo* de Mitterrand. Entonces éste justificó su negativa a firmar porque la normativa que el Gobierno pretendía implantar suponía un claro retroceso de derechos respecto de los adquiridos durante su mandato.⁶⁶⁴

Desde el punto de vista jurídico, existe una clara analogía entre este tipo de normas y las leyes: la estampación de la firma del Jefe del Estado es, en el caso de las ordenanzas -como en el de las leyes- un *acto debido* de constatación de la voluntad de la Cámara; a esto se suma que las ordenanzas, una vez ratificadas por el Parlamento, adquieren estatuto de ley. Sin embargo, existe una diferencia fundamental: las ordenanzas son, inicialmente, *actos de gobierno*, es decir, actos administrativos, con naturaleza reglamentaria⁶⁶⁵, y, como tales, no están sujetos al control del Consejo Constitucional, sino del Consejo de Estado. En esta calidad de la ordenanza se escudó el presidente Mitterrand para deducir un poder presidencial discrecional. Sin duda, la negativa

⁶⁶⁴ Recuérdese que en 1981, nada más acceder al poder, emprendió justamente una medida inversa: la nacionalización de empresas.

⁶⁶⁵ Esta naturaleza reglamentaria de la ordenanza resulta de la combinación del artículo 13 con el artículo 21 de la Constitución.

constituyó una clara violación constitucional, como se constata de la lectura del artículo 13 de la Constitución: «El Presidente de la República firma las ordenanzas y los decretos deliberados en Consejo de Ministros ». Sin reiterar el sentido que debe darse en francés al presente de indicativo dentro de un texto jurídico que describe normas o conductas -por lo demás, ya apuntado al comentar el artículo 49.1-, lo cierto es que, como indica Troper, la firma es únicamente «un acto destinado a autenticar la deliberación»⁶⁶⁶ ; es decir, no valora la oportunidad ni la conveniencia de la norma. La misma regla se aplica en el caso de la ley: la firma del Jefe del Estado certifica la regularidad de los actos que preceden a su depósito, ante la Cámara correspondiente. Por lo tanto, «el Presidente no puede oponerse a las ordenanzas, al igual que no puede hacerlo a los decretos ».⁶⁶⁷ Reconocer tal capacidad al Jefe del Estado, no sólo equivaldría a afirmar que éste puede impedir al Gobierno gobernar, sino a quitar valor a la voluntad soberana del Parlamento manifestada en la aprobación de la ley de habilitación. En realidad, pese a que el argumento jurídico sería suficiente para explicar la obligación de firmar las ordenanzas⁶⁶⁸, es el segundo argumento, el democrático, el que tiene más fuerza: la mayoría parlamentaria y el Gobierno están en condiciones de expresar mejor que el Presidente la voluntad de los ciudadanos, aunque sólo sea por el hecho de que, en el momento analizado, acababan de

⁶⁶⁶ Cfr. TROPER, Michel, «La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse», en *Pouvoirs*, n° 41, Paris, PUF, 1987, p. 80.

⁶⁶⁷ Cfr. *id.*

⁶⁶⁸ Uno de los argumentos más sólidos recogidos por Debré es que el Presidente podía haber ejercido, después del voto de la ley de habilitación, su derecho de solicitar una segunda deliberación, en cuyo caso podría haberse convocado al Consejo Constitucional, mientras que aquellos que creyeran que las ordenanzas no respetaban el contenido de la ley de habilitación podrían haber recurrido ante el Consejo de Estado. Cfr. *ibíd.*, p. 81.

celebrarse unas elecciones legislativas, mientras que la elección del Presidente de la República se remontaba a 1981.⁶⁶⁹

Dado que en 1986 no existía una vía para exigir la responsabilidad del Presidente por grave incumplimiento de sus funciones, el incidente puso de manifiesto, una vez más, que nada ni nadie puede obligar al Presidente de la República a respetar la Constitución cuando el mismo tiene, *de facto*, la capacidad de no hacerlo.

Pues bien, el Gobierno de Chirac se vio obligado a sacar adelante su política de privatizaciones recurriendo al procedimiento legislativo ordinario. ¿Supuso esto una revalorización de la ley debatida y votada por el Parlamento? Lo cierto es que no. En este caso el Gobierno se vio obligado a recurrir al artículo 49.3, principalmente por motivos de urgencia, lo que excluye el debate y el voto de la ley.

En definitiva, pese a que la cuestión de dar más importancia al Parlamento fue un tema de debate coincidiendo con la primera cohabitación⁶⁷⁰, no se materializó en medidas concretas: se quedó en el nivel de los buenos deseos.

La práctica de la V República ha demostrado que la revalorización del Parlamento pasa por un replanteamiento de las relaciones de fuerza Gobierno-Parlamento, pues, como señala Maus, éstas no cambian por la cohabitación: simplemente, del tándem Presidente-Primer Ministro se pasa al tándem Primer

⁶⁶⁹ Troper se lamenta de que sólo raras veces se haya evocado, en la controversia de las ordenanzas, este argumento democrático. Cfr. *ibíd.*, p. 88.

⁶⁷⁰ Esto no es de extrañar dado que en cohabitación debe prestarse más atención al Parlamento, de quien deriva la legitimidad del Gobierno.

Ministro-Gobierno; el Poder Ejecutivo se sigue ejerciendo en detrimento del Poder Legislativo.⁶⁷¹

III.3.2.2.3 *El artículo 49.3 de la Constitución. Una clara relegación del Parlamento. ¿Un arma indispensable para legislar o un atentado contra la democracia? Utilización y evolución constitucional.*

En la V República el apartado tercero del artículo 49 de la Constitución se ha revelado, no sólo como la disposición de más utilidad del Gobierno para implementar su política, sino también como la forma más patente de privar al Parlamento de una parte esencial de la función legislativa: el debate y voto de la ley.

Dado que este precepto ya fue estudiado en el Capítulo II desde la óptica del Gobierno, se intentará comentar ahora desde la óptica del Parlamento, para lo que se volverá por un momento a su génesis. Siguiendo a Bidégaray y Emery, fue al decidir la inversión de la carga de la prueba que obligaría a la Asamblea a probar su falta de apoyo al Gobierno, en caso de faltar éste (artículo 49.1), cuando los redactores decidieron extender el mismo mecanismo a la producción legislativa en aras de la gobernabilidad.⁶⁷² La exposición de Marcel Prélot, Senador UNR ⁶⁷³, en 1958 es claramente

⁶⁷¹ Cfr. FOURNIER, Antonin-Xavier. *La dynamique du pouvoir sous la Ve République. Cohabitation et avenir des institutions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 82.

⁶⁷² Cfr. BIDÉGARAY, Christian et EMERI, Claude. «L'écriture de l'Exécutif. Le Gouvernement», en MAUS, Didier, FAVOREU, Louis, PARODI, Jean-Luc (dir.) et al. *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., pp. 228.

⁶⁷³ UNR: Unión por la nueva República («Union pour la Nouvelle République»), partido fundado en 1958 para sostener a Charles de Gaulle.

ilustrativa del mecanismo inversor de la carga de la prueba, haciéndola recaer sobre la Asamblea Nacional, que impregna casi todo el artículo 49 de la Constitución:

«La confianza se presume, puede ser tácita... Ya no hay cuestión de confianza. No hay sino medios de desconfianza que se llaman mociones de censura. La moción de censura es la expresión deliberada e inequívoca del rechazo del Gobierno en sí, o de uno de sus actos, por parte de la Asamblea. No obstante, el mismo Gobierno puede incrementar voluntariamente el número de casos en los que es posible plantear una moción de censura, bien realizando una declaración de política general..., bien, por descontado, solicitando el voto de una ley, no mediante votación, sino por la constatación de la ausencia de una mayoría en contra.»⁶⁷⁴

En el Capítulo II se comentó el uso de este mecanismo durante las dos primeras diarquías. Sin embargo, es durante el dualismo, cuando el Gobierno no tiene un apoyo sólido en la Asamblea Nacional, cuando resulta de más utilidad, dado que en cohabitación la mayoría apoya sin reservas al Gobierno y el recurso al artículo 49.3 sólo puede justificarlo motivos de urgencia; de otro modo la mayoría puede sentirse relegada.⁶⁷⁵ No se volverá sobre la utilización de esta norma. Sin embargo, es éste el lugar apropiado para comentar otra ingeniosa y expeditiva utilización de la misma durante la primera cohabitación: su combinación

⁶⁷⁴ «La confiance est présumée, elle peut être tacite... Il n'y a plus de question de confiance. Il n'y a que des moyens de défiance qui s'appellent motions de censure. La motion de censure est l'expression délibérée et sans équivoque du refus du Gouvernement lui-même ou de l'un de ses actes par l'Assemblée. Toutefois, le Gouvernement lui-même peut accroître volontairement les cas où une motion de censure devient possible, soit en faisant une déclaration de politique générale..., soit, à coup sûr, en demandant le vote d'une loi non par une vote, mais par la constatation de l'absence d'une majorité contraire». Cfr. PRÉLOT, Marcel. *Pour comprendre la nouvelle Constitution. Études et documents*. Paris, Éditions du Centurion («Le poids du jour»). Citado por BIDÉGARAY, Christian et EMERI, Claude. «L'écriture de l'Exécutif. Le Gouvernement», *op. cit.*, p. 228.

⁶⁷⁵ Cfr. *id.*

con la *cuestión previa positiva* (*question préalable positive*). Esta figura la ideó el Senado para acelerar el procedimiento legislativo cuando esa Cámara era claramente partidaria de un texto; implica la existencia de un acuerdo oficioso entre la Asamblea Nacional y el Senado previo al examen del texto.⁶⁷⁶ El Consejo Constitucional declaró conforme con la Constitución esta astucia legislativa en su decisión de 18 de noviembre de 1986.⁶⁷⁷ Sin embargo, la puesta en práctica del mecanismo no estuvo determinada por la cohabitación, sino por la afinidad política entre Asamblea Nacional y Senado, que coincidió con dicho funcionamiento.

La reforma constitucional de 2008 ha transformado sustancialmente la posibilidad de utilización del artículo 49.3, porque ha reducido su aplicación, tanto material como temporal.⁶⁷⁸ Con ocasión de esa reforma el Partido Socialista llegó a proponer su abolición. François Hollande incluso lo calificó de *violación de los derechos del Parlamento*, de *brutalidad* o de

⁶⁷⁶ Según Maus, a quien se sigue en este punto, esta maniobra legislativa consiste en que Gobierno, mayoría en la Asamblea Nacional y mayoría senatorial se pongan de acuerdo para que, en la Asamblea Nacional, se apruebe un texto en primera lectura. Cuando el texto llega al Senado, por lo general tras haber recurrido al artículo 49.3, la mayoría senatorial evita un largo debate de obstrucción votando, tras una discusión general, una *cuestión previa*, cuya finalidad teórica consiste en considerar que no existe materia de debate (artículo 44, apartado 3 del Reglamento del Senado). Es entonces cuando el Primer Ministro, tras una declaración de urgencia, puede reunir una Comisión Mixta Paritaria y hacer que sus dos mayorías adopten el texto exacto perseguido por el Gobierno. A continuación se somete el texto, perfectamente redactado, a ambas Asambleas para su ratificación, sin que el Gobierno acceda a ninguna enmienda. *Cfr. id.*

⁶⁷⁷ Ley n° 86-1197 de 24 de noviembre de 1986 relativa a la delimitación de las circunscripciones para la elección de los Diputados (Loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.)

⁶⁷⁸ *Cfr. supra*, p. 425.

*negación de la democracia.*⁶⁷⁹ Ni Lionel Jospin ni François Fillon⁶⁸⁰ lo utilizaron cuando estuvieron al frente del Gobierno.

III.3.2.3 La función de control al Gobierno en la v República

El control de la actividad del Gobierno es la otra función clásica del Parlamento.⁶⁸¹ Se suele desarrollar en dos vertientes: *la información* sobre la actividad del Gobierno y *la acción*, que consiste en hacer efectiva la responsabilidad ministerial.

No es éste el lugar idóneo para estudiar detalladamente la función de control al Gobierno. Pero, dado que sí es objeto de este trabajo comentar la cuestión desde la óptica de los distintos funcionamientos de la Constitución de 1955, a continuación se esbozan unas líneas básicas.

Volviendo a las dos vertientes del control apuntadas, se analizará brevemente la información sobre la actividad del Gobierno. Las vías para recabarla son extraordinariamente variadas. Por un lado, existe un tipo de información que el Parlamento recibe sin

⁶⁷⁹ Cfr. *Le Huffington Post*, 19 junio 2016, *op. cit.* Este tema ha vuelto a estar en el centro del debate en los últimos días, tras el anuncio de Manuel Valls de que utilizará el mecanismo del 49.3. para aprobar la controvertida Ley sobre Empleo.

⁶⁸⁰ Primer Ministro bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy (2007-2012).

⁶⁸¹ Si bien el artículo 24, apartado primero, dispone que el Parlamento «votará la ley, controlará la acción del Gobierno y evaluará las políticas públicas», esta última mención -ciertamente innecesaria- es una especie de *cajón de sastre* en el que entra, en realidad, toda la política general del Gobierno.

haberlo solicitado.⁶⁸² Por otro, está la información que el mismo Gobierno facilita: son los debates temáticos.⁶⁸³ Finalmente, está la información que el Parlamento recaba del Gobierno: es el caso de las comisiones de investigación (*commissions d'enquête*).⁶⁸⁴ Además de éstas y de las comisiones especiales, existe otro tipo: las comisiones permanentes de control, que han aumentado extraordinariamente en la última década.⁶⁸⁵ También es el caso de las preguntas

⁶⁸² Es el caso de las publicaciones periódicas que el Gobierno realiza por medio de la *Documentation française*, organismo adscrito a la Secretaría General del Gobierno, de los boletines oficiales (*Journal Officiel*) y los documentos relativos a la ley de presupuestos.

⁶⁸³ Esta es la información que el Gobierno facilita directamente a las Asambleas y que, antes de la reforma de 2008, podía ir seguida de un debate (esta información es distinta de las *declaraciones de política general* previstas en el texto constitucional). Cuando se trataba del Senado, el debate era obligatorio, pero ninguno de los dos iba seguido -antes de la reforma de 2008- de votación. La reforma de 2008, que ha consagrado este tipo de información por parte del Gobierno en el artículo 50-1, prevé explícitamente el debate y deja a la discreción del Gobierno el someterlo a votación. Si bien el Gobierno no debería comprometer su responsabilidad ante la Asamblea Nacional en este caso, la redacción del artículo no lo impide.

⁶⁸⁴ Las condiciones que estableció originalmente la ordenanza de 17 de noviembre de 1958 eran tan restrictivas que, de hecho, volvían estas comisiones impracticables. A partir de 1974, bajo la presidencia de Giscard d'Estaing, se irían suavizando algo los requisitos de su utilización, lo que se materializaría en las leyes de 1977 y de 20 de julio de 1991, a las que seguirían, en los años siguientes, varias reformas de los reglamentos de las Asambleas. La reforma de 2008 consagraría a este tipo de comisiones un artículo propio, el 51-2. (Artículo 51-2, debido a la Ley Constitucional nº 2008-724 de 23 de julio de 2008; entró en vigor el 1 de marzo de 2009).

Un dato digno de mencionarse es que estas comisiones no pueden investigar hechos susceptibles de dar lugar a la apertura de diligencias judiciales: si tal es el caso, el Ministro de Justicia suele ordenar la apertura de diligencias y limitar el campo de actuación de las investigaciones de la comisión.

⁶⁸⁵ Esto ha ocurrido desde la ley de 14 de junio de 1996: En su seno se constituyen las *misiones de información*. Su actuación es mucho menos rígida que la de las *comisiones de investigación*. Sus atribuciones consisten en examinar aquellos casos en los que no se prevén procedimientos coercitivos para la comparecencia de testigos. Dentro de estas misiones destaca la MEC (Misión de Evaluación y Control) creada en 1999, dependiente de la Comisión de Finanzas. Una característica diferenciadora de esta misión es que la representación de sus miembros es paritaria (mayoría y oposición están representados a partes iguales) y que los co-

parlamentarias, que pueden revestir forma escrita u oral.⁶⁸⁶ La doctrina coincide en señalar varios defectos

presidentes comparten la presidencia de la misión. Su cometido es controlar documentación y hacer controles *in situ*, en colaboración estrecha con el Tribunal de Cuentas, sobre un determinado número de políticas públicas fijadas cada año. Su control se centra, sobre todo, en la eficacia de la Administración, con preferencia sobre la valoración de las medidas políticas puestas en marcha. Sus debates son públicos. El modelo de la MEC dio lugar, en 2004, a la creación de la MECSS (Misión de Evaluación y Control de la Seguridad Social), que controla a los organismos de la Seguridad Social. Chantebout refiere que el Gobierno es muy partidario de este tipo de misiones, porque contribuyen a optimizar el gasto (Cfr. CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel*, *op. cit.* p. 564).

⁶⁸⁶ Las preguntas escritas fueron introducidas en ambas Cámaras a comienzos del siglo XX. la mayoría son de carácter jurídico antes que político. La pregunta la plantea un parlamentario a petición de un elector, con el fin de obtener de la Administración una información autorizada sobre una cuestión interpretativa del Derecho. Los reglamentos de las Asambleas prevén que los ministros respondan en el plazo de un mes. La respuesta se publica en el JO (Diario Oficial). Si la pregunta no es respondida, los Presidentes de grupo pueden señalar la cuestión al Gobierno, que debe responder -según una convención que data de 1997-, en el plazo de diez días. También puede ocurrir que alguna de estas preguntas escritas se haga a modo de control político, principalmente en los intervalos entre sesiones. Hoy en día el número de preguntas escritas planteadas por año puede llegar hasta 16.000 (4.000 en la IV República).

Las preguntas orales se constitucionalizaron por vez primera en 1958. En el artículo 48.6 se disponía, antes de la reforma de 2008: «Se reserva por prioridad una sesión por semana a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno». Tras la reforma, el cambio ha sido casi de mera redacción. Ahora el artículo 48.6 reza así: «Al menos una sesión por semana, incluida durante las sesiones extraordinarias previstas en el artículo 29, estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno». Según se desprende de la comparación de ambos textos, la única innovación que parece haber introducido la revisión de 2008 es que actualmente se permite que puedan ser más de una a la semana las sesiones destinadas a las preguntas orales. En origen, la disposición respondió al deseo de Michel Debré de racionalizar el funcionamiento de los mecanismos parlamentarios, a pesar de que la Constitución de 1958 busca indiscutiblemente restringir las prerrogativas de dicha índole. Antiguamente existían dos tipos de preguntas orales: las que no originaban debate y las que sí lo originaban. Al elaborar su reglamento, la Asamblea Nacional había previsto que el parlamentario que planteara la pregunta hiciera una propuesta de resolución. El Consejo Constitucional consideraría inconstitucional estas propuestas de resolución, con lo que las cuestiones orales quedaron amputadas de su mejor parte: la propuesta de resolución. En la práctica, el número de preguntas escritas es mucho mayor que el de las orales, lo que se explica por su objeto, arriba mencionado. Finalmente, la reforma del artículo 48, resultante de la revisión del 4 de agosto de 1995, dio a las Asambleas la

en el sistema: las preguntas orales a menudo tratan sobre temas de poca importancia o sobre casos particulares; el absentismo parlamentario es otro factor que juega en contra de estos mecanismos: a veces ni siquiera el parlamentario responde personalmente. Una reforma del Reglamento de la Asamblea Nacional introdujo las *preguntas o cuestiones de actualidad (Questions d'actualité)*⁶⁸⁷, pero a raíz los comicios presidenciales de 1974, tras un acuerdo entre el Presidente Giscard d'Estaing, Edgar Faure -entonces Presidente de la Asamblea Nacional-, y Jacques Chirac, en calidad de Primer Ministro, se introdujeron cambios en este tipo de preguntas y se adoptó la práctica de denominarlas *preguntas al Gobierno (Questions au gouvernement)*.⁶⁸⁸

ocasión de modificar el sistema de preguntas orales, primando el sistema de preguntas al Gobierno, sistema instituido en 1974. En la actualidad se distinguen básicamente dos tipos de preguntas orales: *Las preguntas de tipo clásico*, en las que el parlamentario dispone de dos minutos para plantear su pregunta y, si lo desea, de cinco minutos para comentar la respuesta del ministro. Para ello se reserva la sesión del martes por la mañana; *Las preguntas al Gobierno*, realizadas en la Asamblea Nacional, a primera hora de la sesión del martes y del miércoles: el uso de la palabra se reparte entre los grupos en función de su importancia numérica. En el Senado, en cambio, las preguntas al Gobierno se realizan solamente un jueves de cada dos. Aquí la pregunta se limita a dos minutos y medio y lo mismo se aplica para las respuestas. No se pueden leer las preguntas con antelación y los ministros no disponen de tiempo para preparar su respuesta.

Finalmente, hay que señalar que las preguntas orales seguidas de debate han desaparecido en la Asamblea y no subsisten más que en el Senado, con una frecuencia de ocho a diez por año. (Cfr. CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel, op. cit.* p. 560 y ss.)

⁶⁸⁷ Estas preguntas permitían un intercambio rápido entre el parlamentario y el Gobierno y se podían plantear durante la primera hora de la sesión reservada a las preguntas orales.

⁶⁸⁸ A dicho efecto, éste se constituye en pleno (a comienzo de la reunión del Consejo de Ministros del miércoles, los miembros del Gobierno debían presentarse en su totalidad en la Asamblea Nacional y respondían durante una hora a las preguntas elegidas por los grupos parlamentarios). Para que las respuestas fueran breves se estableció que los miembros del Gobierno sólo conocerían el contenido de las preguntas con una hora de antelación. Esta modalidad tuvo cierto éxito debido a su acogida popular, dado que se retransmitía por televisión. Pero ni en la Asamblea Nacional ni en el Senado la práctica ha resultado suficientemente

En 1972 apareció otro medio de control de la actividad parlamentaria: *las delegaciones parlamentarias*. Por último, hay que citar las *resoluciones de la Asamblea Nacional*: una reforma del artículo 88.4 de la Constitución, operada en el año 1992 -artículo también reformado en 2008-, previó la posibilidad de que el Parlamento adoptara resoluciones sobre las propuestas de actuaciones comunitarias, lo que obligó a reformar el Reglamento de ambas Asambleas.

Como conclusión a esta exposición hay que señalar que la importancia que se concede al control parlamentario sobre el Gobierno es muy inferior a la concedida al voto de la ley, habida cuenta del reducido número de sesiones dedicadas al procedimiento de control (la relación es de 9 contra 1) y de las dificultades que éste implica. Según señalan Rénoux y De Villiers, se trata de un fenómeno de cultura política: el parlamentario francés considera el voto de la ley un ejercicio noble, mientras que el control se considera poco gratificante, por los esfuerzos que exige.⁶⁸⁹ Para estos autores, la corrección del sistema es más una cuestión de voluntad que de medios; antes de la reforma de las instituciones operada en 2008, una reforma del Reglamento de la Asamblea Nacional ya había ideado un dispositivo para aumentar la eficacia del control al Gobierno.⁶⁹⁰

satisfactoria. En 1989 se puso en práctica una nueva una técnica de preguntas al Gobierno. Se trata de las *questions criblées*. Las preguntas se planteaban durante una hora en la Asamblea Nacional a un Ministro, que respondía sólo al abrirse la sesión del jueves, pero sin conocer de antemano su contenido. Tras la respuesta del Ministro, el autor de la pregunta tenía derecho de réplica. Este tipo de preguntas desapareció en el otoño de 1992.

⁶⁸⁹ Cfr. RENOUX, Thierry y DE VILLIERS, Michel (dir.). *Code constitutionnel*, 2010, *op. cit.*, p. 500.

⁶⁹⁰ Por ejemplo, la creación de una base de datos en el Senado, accesible al público o, desde 1996, la redacción y publicación de un informe anual. También hay que tener en cuenta que, según la

Hecha la somera exposición anterior, procede preguntarse de qué manera la situación de las mayorías ha afectado al control del Gobierno por el Parlamento durante la V República.

Pese a que, como reconoce Maus, sea difícil determinar con exactitud el significado de la noción de *control parlamentario*, dado que, de un modo u otro, todas las actividades del Parlamento son susceptibles de englobarse dentro del mismo⁶⁹¹, lo cierto es que no puede decirse que esta actividad se haya visto afectada por el reparto de poder que la situación de las mayorías. No existe ningún indicativo que permita presumir modificaciones durante la cohabitación respecto de otros períodos, ya hayan sido de dualismo o de monismo presidencial. La vida parlamentaria depende, por un lado, de lo normatizado en la Constitución y en las normas de desarrollo y, por otro, de la relación de fuerzas mayoría-oposición dentro de las Cámaras. Una cuestión es indudable: como señala el mismo autor, los padres de la Constitución se esforzaron en transformar profundamente los mecanismos del control parlamentario, en un intento de adaptar Francia a lo que Debré calificó, ante el Consejo de Estado, como el «difícil procedimiento de la moción de censura». ⁶⁹² Los mecanismos entonces articulados estaban destinados, en su conjunto, a mantener al Gobierno a lo largo de su legislatura y a evitar que pudiera ser revocado en cualquier momento. Sin duda, cumplieron su función. El

jurisprudencia del Consejo de Estado, el Estado puede ser condenado en contencioso por no haber adoptado los textos de ejecución de la ley en un período razonable (esto ocurrió en la causa *Ministro de Finanzas contra Sra. Bernard*. Cfr. *íd.*)

⁶⁹¹ Cfr. MAUS, Didier, «Le Parlement et les cohabitations», en *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, p. 79.

⁶⁹² MAUS, Didier, *Études sur la Constitution de la V^e République*, *op.cit.*, p. 262.

hecho de que el Gobierno no haya sido nunca revocado desde 1962 y las dificultades, prácticamente insalvables, de que prospere una moción de censura obligan a mantener una posición escéptica sobre la efectividad de la función de control al Gobierno. Por lo tanto, lo único que hay que agradecer a la cohabitación tocante a la cuestión que ahora se comenta es, como señala Maus, que la lógica constitucional y política haya reencontrado, por fin, su vía natural dentro del parlamentarismo mayoritario.⁶⁹³

Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que, en cohabitación, la minoría no está sólo protegida por la oposición, sino que lo está, en buena medida, por el Jefe del Estado, que en este funcionamiento monista parlamentario se erige también en su valedor, paradójicamente en contra la mayoría elegida por el pueblo (valga, como ejemplo, el caso de las privatizaciones). Ahora bien, como señala Debbasch, no existe en la Constitución ninguna disposición que permita al Jefe del Estado desempeñar una función de este tipo, susceptible de entorpecer el gobierno de la mayoría.⁶⁹⁴

III.3.2.4. La evaluación de las políticas públicas.

La reforma de 2008 ha añadido al artículo 24 la mención de que el Parlamento «evaluará las políticas públicas». En cumplimiento con el mandato constitucional, se ha creado el CEC (Comité de

⁶⁹³ Cfr. MAUS, Didier, «Le Parlement et les cohabitations», *op. cit.*, p. 81.

⁶⁹⁴ Cfr. DEBBASCH, Charles. *La cohabitation froide*, Paris, Economica, 1988, p. 155.

Evaluación y Control de las políticas públicas).⁶⁹⁵ El Consejo Constitucional ha afirmado que su misión consiste en un «simple papel de información, que contribuye a permitir a la Asamblea Nacional ejercer su control sobre la política general del Gobierno y la evaluación de las políticas públicas en las condiciones previstas por la Constitución».⁶⁹⁶

Pierre Avril⁶⁹⁷ ha hecho un acertado análisis de este precepto, en el que, aprovechando la ocasión de valorar la creación, la trayectoria y la asimilación del CEC en las instituciones, construye una definición de lo que hoy en día debe constituir la función de control, porque -según él- «se atisban signos de que se camina en la buena dirección». Para Avril, la actividad de control de la política del Gobierno debe consistir en una «colaboración necesaria entre mayoría y oposición», para *evaluar* (concepto que Avril define como «apreciación de los medios empleados en relación con los resultados obtenidos») o *controlar* -lo que implica crítica y cuestionamiento- la actividad gubernamental.⁶⁹⁸ Señala que la labor acometida por el Comité de Evaluación y Control de las políticas

⁶⁹⁵ *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.*

⁶⁹⁶ Decisión del Consejo Constitucional n° 581 DC, de 25 de junio de 2009, sobre el Reglamento de la Asamblea Nacional.

⁶⁹⁷ En lo que resta de este apartado se comentará siempre el artículo de Avril, a menos que en nota se indique lo contrario. Por lo tanto, se prescinde de citar reiteradamente en nota el artículo al que nos referimos, que además consta de sólo tres páginas. Este es AVRIL, Pierre. « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », (Monográfico) « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008 », en *Ius Politicum-Revue internationale de droit publique*, vol. 6, Paris, Dalloz, octubre de 2011. Cfr. en enlace: <http://juspoliticum.com/Le-contrôle-Exemple-du-Comite-d.html>

⁶⁹⁸ Avril propone ir más allá de lo que él considera una *encorsetada* interpretación de la función de control, tradicionalmente sostenida por el Consejo Constitucional, que tiene como efecto indeseado el de ahondar la brecha entre mayoría y oposición de forma que, teóricamente, puede desembocar en una moción de censura. Cfr. *id.*

públicas ha puesto en marcha, sin nadie preverlo ni ya esperarlo, una concepción actualizada de lo que debe ser la auténtica separación de poderes.⁶⁹⁹

El Comité de evaluación ha *cuajado*, por lo tanto, como proceso de control en la adaptación que del mismo ha hecho la Asamblea Nacional. Pese a que la jurisprudencia del Consejo Constitucional en la materia ha retrasado algo su asimilación, el comportamiento político parece haberse adaptado finalmente a una concepción moderna del control parlamentario. La nueva inserción de la mención *políticas públicas* en el artículo 24 ha motivado la introducción de importantes modificaciones en el Reglamento de la Asamblea Nacional, destinadas a situar la función de control a la misma altura que el voto de la ley. Hasta la fecha, el Comité se ha dedicado a la elaboración de informes que forman parte de un debate desarrollado en sesión pública, inscrito en el orden del día de la semana mensual reservada al control.⁷⁰⁰

Para Avril, la aportación del Comité de evaluación y control de las políticas públicas ha ayudado a poner de manifiesto *la problemática actual en materia de*

⁶⁹⁹ Cfr. *íd.*

⁷⁰⁰ Las sesiones se desarrollan de una manera particular, no en el hemiciclo sino en la sala Lamartine, que tiene una dimensión que se presta a discusiones más informales. La sesión se desarrolla así: tras la exposición de los informadores (*rapporteurs*) y la intervención de los ministros, los Diputados plantean sus preguntas; tienen derecho de réplica sobre las respuestas. De tal modo se produce una cierta retroalimentación, un intercambio de pareceres, mientras que el Presidente vela simplemente por el equilibrio entre los grupos. Avril explica que se refiere a *informadores*, no a un *informador*, porque el artículo 14.3 del Reglamento de la Asamblea Nacional prescribe en realidad que el Comité «designará dos informadores, uno de los cuales pertenece a uno de los grupos de la oposición». Según el artículo 145 del Reglamento de la Asamblea Nacional, el informe y las recomendaciones que propone se establecen conjuntamente por un Diputado de la mayoría y un Diputado de la oposición (salvo en el caso, claro está, de que, excepcionalmente, se hayan realizado observaciones separadas). Cfr. *íd.*

control parlamentario. Tras evocar el fracaso de la antigua «Oficina parlamentaria de evaluación de las políticas públicas»⁷⁰¹, en la nueva regulación de desarrollo del precepto 24 se ha tenido cuidado de no repetir antiguos errores.⁷⁰²

El verdadero valor del artículo de Avril, que aquí se utiliza para comentar el citado comité, reside en que, cuestionando la jurisprudencia clásica del Consejo Constitucional, elabora una nueva definición del control parlamentario. Para el Consejo Constitucional, el único control del Gobierno es el que se ejerce por la aplicación de los artículos 49 y 50. Por lo tanto, cualquier procedimiento susceptible de afectar a la responsabilidad del Gobierno no puede admitirse fuera de los supuestos expresamente indicados en la Constitución.⁷⁰³ Asimismo el artículo de Avril tiene la

⁷⁰¹ «Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques», creada por la Ley de 14 de junio de 1996 y suprimida por la ley de Presupuestos para el año 2001, de 31 de diciembre de 2000.

⁷⁰² Ello se ha conseguido por tres vías: la primera es que la creación del CEC tiene origen reglamentario, lo que ha evitado las dificultades inherentes al bicameralismo, porque el Senado mantiene una doctrina diferente sobre el control de la Asamblea Nacional; la segunda es que su intervención concierne a la *evaluación de las políticas públicas*, cuyo campo sobrepasa el dominio de competencia de una comisión permanente. Este carácter *transversal* aumenta la susceptibilidad de las comisiones permanentes, siempre celosas de conservar sus atribuciones; finalmente, la tercera característica es que la composición del CEC es de carácter ecuménico: su composición refleja la composición política de la Asamblea. Por último, el Presidente del CEC es el de la Asamblea Nacional. Él tiene la iniciativa de los trabajos del CEC, fija su programa cada año y organiza el resultado de sus recomendaciones. (Cfr. *íd.*).

⁷⁰³ El autor cita el ejemplo de la prohibición decretada en 1959 de las resoluciones tras una cuestión oral seguida de debate. En realidad, se trata de la Decisión n° 59-2 DC, de 24 de junio de 1959. A continuación se ha considerado ilustrativo reproducir un extracto de uno los considerandos de la citada decisión de Consejo Constitucional:

[Considerando...] «que resulta de lo anterior que los artículos del Reglamento de la Asamblea Nacional arriba mencionados, relativos al procedimiento legislativo y al control parlamentario, no pueden, sin atentar contra la Constitución, asignar a las proposiciones de resolución un objeto diferente del que le es propio, a saber, la formulación de medidas y decisiones que son

virtud de apuntar que la nueva concepción de separación de poderes, en lo que a la función de control se refiere, reside justamente -esto es lo innovador- en la colaboración entre mayoría y oposición para, conjuntamente, como Poder Legislativo, evaluar la política del Gobierno (el del CEC es sólo un pequeño ejemplo), dado que el hecho mayoritario impide que en el sistema constitucional francés pueda existir una verdadera separación de poderes. Por último, Avril recoge una opinión muy valiosa de René Dosière⁷⁰⁴: «controlar no es poner en juego la responsabilidad del Gobierno -el Gobierno dispone de una mayoría que debe sostenerle- sino que es verificar que los textos votados se aplican de forma satisfactoria, tanto en cuanto a su contenido, como en lo relativo al gasto público».⁷⁰⁵

En definitiva, para Avril el control consiste en «la obra común de la mayoría y la oposición que, conjuntamente, son los interlocutores naturales del Gobierno en el examen crítico de las políticas públicas. Este control manifiesta así la identidad de la representación nacional como institución frente al Gobierno y designa su función específica frente al

competencia exclusiva de la Asamblea, es decir, las medidas y decisiones de orden interior relacionadas con el funcionamiento y la disciplina de dicha Asamblea, a las que convendría añadir los casos estrictamente previstos por textos constitucionales y orgánicos, tales como los artículos 18 y siguientes de la ordenanza n° 59-1 de 2 de enero de 1959, que comporta en su seno la ley orgánica sobre el Alto Tribunal [Haute Cour] de Justicia». *Cfr. id.*

⁷⁰⁴ René Dosière es un político francés que ha desempeñado numerosos cargos, los últimos de ellos en materia de control: fue, por ejemplo, miembro de la Comisión de investigación parlamentaria sobre la financiación de los partidos y las campañas políticas que inspirarían las leyes de 1990 sobre este tema. Ha tenido también un papel activo en textos ulteriores, especialmente en la ley de la transparencia de la vida pública, en 2014, donde intervino como portavoz del grupo socialista.

⁷⁰⁵ *Cfr. id.*

Ejecutivo». Paradójicamente -concluye Avril-, el control de hoy devuelve una dimensión a la separación de poderes en el ámbito en el que menos se esperaba.⁷⁰⁶

Se concluye este apartado, dedicado al control al Gobierno, con una innovación relativamente reciente:

Dado que la responsabilidad del Gobierno sólo podía ser exigida por medio del mecanismo articulado por los artículos 49 y 50 de la Constitución, el Presidente Sarkozy -siguiendo la propuesta del Comité Balladur-, en su intento de vender la tan anunciada renovación de las instituciones de 2008 -para que quedara en la memoria colectiva como la *hazaña de su mandato*-, volvió a introducir en la Constitución el voto de resoluciones por parte la Asamblea Nacional. Los gaullistas se opusieron totalmente por una razón: durante la III República ésta había sido una de las fórmulas más peligrosas para el Gobierno, por su asiduidad y brusquedad, y origen de tremendas inestabilidades gubernamentales. La síntesis de la voluntad gubernamental con la mayoría gaullista en la Asamblea Nacional dio como resultado el actual artículo 34-1⁷⁰⁷, ciertamente amputado de parte de sus objetivos iniciales, pero privado de la posibilidad de generar

⁷⁰⁶ Cfr. *id.*

⁷⁰⁷ Artículo 34-1 (Ley constitucional nº 2008-724, de 23 de julio de 2008).

«Las Cámaras podrán votar resoluciones en las condiciones fijadas por la ley orgánica.

No serán admisibles y no podrán inscribirse en el orden del día las proposiciones de resolución de las que el Gobierno considere que su aprobación o su rechazo sería susceptible de cuestionar su responsabilidad o que contengan mandamientos hacia él.»

(Article 34-1

«*Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique*».

Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard»).

peligros insospechados para el Gobierno. En realidad, este artículo ha sido tan limitado en su alcance que se puede considerar como uno de los que configuran el parlamentarismo racionalizado.

III.3.2.5. La convocatoria del Parlamento en sesión extraordinaria. Una prerrogativa presidencial controvertida durante la cohabitación.

Finalmente, se examinará cómo la cohabitación ha afectado a la convocatoria, por parte del Presidente de la República, del Parlamento en sesión extraordinaria. La *celebración de sesiones extraordinarias* la regula la Constitución francesa en su Artículo 29.⁷⁰⁸ Esta norma debe comentarse junto con el Artículo 30⁷⁰⁹ -que también

⁷⁰⁸ Este artículo, que no ha sufrido modificaciones (la redacción que prevalece es la original del Constituyente de 1958), reza así:
Artículo 29

«El Parlamento se reunirá en período extraordinario de sesiones, a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional, para tratar un orden del día determinado.

Cuando el período extraordinario de sesiones se celebre a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, se dictará decreto de clausura en cuanto el Parlamento haya agotado el orden del día para el que fue convocado y, a más tardar, doce días después de la fecha de su reunión.

Sólo el Primer Ministro puede solicitar una nueva sesión antes de expirar el mes siguiente al decreto de clausura.»

(Article 29

« *Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.*

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture»).

⁷⁰⁹ *Artículo 30*

« Al margen de los casos en los que el Parlamento se reúna de pleno derecho, los períodos extraordinarios de sesiones serán

conserva su redacción original-, porque ambas guardan una estrecha relación.

El artículo 29.1 regula, en efecto, el modo en el que el Parlamento puede reunirse de este modo.⁷¹⁰ Prevé dos procedimientos:

a) *Reunión del Parlamento por iniciativa del Primer Ministro:*

En el decreto de convocatoria, que firma el Presidente de la República, debe precisarse el orden del día para el que se reúne la sesión, aunque el Primer Ministro podrá modificarlo ulteriormente.

b) *Reunión del Parlamento por iniciativa de los Diputados:*

La convocatoria requiere la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional. En este caso, el orden del día deberá haberse completado antes de la apertura de la sesión. El Presidente de la República firma el decreto de cierre (clôture) una vez examinado el orden del día. En la práctica, sólo hay un ejemplo, durante la V República, de una sesión extraordinaria convocada a iniciativa de una mayoría de Diputados.⁷¹¹

abiertos y clausurados por decreto del Presidente de la República.»

(Article 30:

« Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République».)

⁷¹⁰ En cambio, el Parlamento se reúne de pleno derecho en los siguientes supuestos: En los supuestos indicados en el artículo 16.1, tras los que el Parlamento se reúne de pleno derecho (artículo 16.4), tras las elecciones consecutivas a una disolución (artículo 12.3) y para escuchar un mensaje del Presidente de la República (artículo 18).

⁷¹¹ Se trata de la sesión celebrada entre el 14 y el 16 de marzo de 1979, durante la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, a la que se hace referencia más adelante.

Finalmente, hay que destacar que sólo el Primer Ministro -no los Diputados- está habilitado para convocar una nueva sesión extraordinaria antes de que finalice el mes siguiente al decreto de cierre de la sesión precedente (artículo 29.2).

También existe la posibilidad de que la Asamblea se reúna en comité secreto (artículo 33.2)⁷¹², a petición del Primer Ministro o de una décima parte de los Diputados. La decisión de celebrar estos comités sólo corresponde a la Asamblea Nacional. El Consejo Constitucional estimó contraria a la Constitución una disposición del Reglamento de la Asamblea Nacional que disponía que la Asamblea se reuniría de pleno derecho en comité secreto a petición del Primer Ministro, dado que ello no le dejaba ninguna posibilidad de pronunciarse sobre la oportunidad de este procedimiento (en especial sobre el respeto de la prioridad gubernamental sobre el orden del día).⁷¹³

Consideraciones sobre la discrecionalidad del Presidente de la República en la firma de los decretos a los que hacen referencia los artículos 29 y 30 de la Constitución.

La práctica institucional de la V República ha demostrado que el Presidente no se considera ligado a

⁷¹² Artículo 33

«Las sesiones de las dos Cámaras serán públicas. El acta íntegra de los debates se publicará en el Journal Officiel (Boletín Oficial).

Cada Cámara podrá reunirse en sesión secreta a petición del Primer Ministro o de una décima parte de sus miembros.»

(Article 33

«Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel.

Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres»).

⁷¹³ Cfr. Decisión nº 59-2 DC de 24 de junio de 1959.

la petición de celebración de una sesión legislativa extraordinaria, ya la pida la mayoría de Diputados, ya la proponga el Primer Ministro. Esta discrecionalidad *de facto* y *contra legem* ha abierto un extenso debate doctrinal.

No puede negarse que, en época de mayoría clásica, en la que el Jefe del Estado goza del apoyo del Gobierno, el Presidente pueda estar, incluso, en el origen de la convocatoria -realizada a través de su Primer Ministro- de la sesión extraordinaria. La impecabilidad del mecanismo del refrendo -preceptivo en este caso-, que cubrirá la responsabilidad presidencial, vuelve irrelevante, desde el punto de vista jurídico, cuál de los dos órganos, el refrendado o el refrendante, está realmente en el origen de la decisión. Formalmente aparecerá como un acto del Jefe del Estado a iniciativa del Primer Ministro.

Sin embargo, el problema surge cuando el régimen constitucional funciona como un sistema parlamentario. Es evidente que un Primer Ministro en cohabitación no estará sujeto, en esta cuestión, a la voluntad del Presidente, dado que el artículo 29.1 le atribuye específicamente la iniciativa del acto, a él o a los Diputados.

Pero ¿qué ocurre si el Presidente se niega a firmar el decreto de convocatoria de la sesión extraordinaria? Concretamente, respecto del segundo de los supuestos de convocatoria anteriormente expuestos, el de la iniciativa parlamentaria, se ha cuestionado si la convocatoria del Parlamento por parte del Presidente de la República (artículo 30) es o no un *acto debido*: ¿Dispone en estos casos el Presidente de facultades discrecionales para examinar la oportunidad de la

reunión? ¿Dispone de un poder de apreciación sobre la materia que se pretende tratar en dicha sesión extraordinaria?

Con arreglo a Derecho, el Presidente de la República no goza de dicha capacidad; se trata de una función -la del artículo 30-, sujeta a refrendo ministerial por la aplicación del artículo 19. Sin embargo, la práctica institucional de la V República ofrece ejemplos de que el Jefe del Estado se ha negado, tanto en período de mayoría clásica como de cohabitación, a estampar su firma en el decreto de convocatoria de una sesión extraordinaria.

En los primeros años de la V República, en febrero de 1960, De Gaulle se negó a reunir al Parlamento, pese a pedirlo una mayoría parlamentaria autorizada: 287 Diputados. En esa ocasión el Presidente justificó su rechazo invocando, entre otros impedimentos jurídicos, el del artículo 27, por el que «todo mandato imperativo es nulo», debido a que, en el caso concreto, los diputados obedecían un deseo manifestado por el Presidente de la FNSEA.⁷¹⁴ Este argumento resulta vago y es de dudosa justificación jurídica hoy en día, al igual que lo era en época de De Gaulle: en el actual *Estado de partidos* éstos han venido a ocupar el lugar que antaño pudieron tener los electores tocante a la orientación del voto del parlamentario en la Cámara correspondiente, pero como una *agencia* canalizadora de demandas sociales y no de demandas individuales.⁷¹⁵

⁷¹⁴ «Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles». (Federación Nacional de Sindicatos Explotadores Agrícolas).

⁷¹⁵ En este sentido, *cfr.* TORRES DEL MORAL, Antonio. «Cortes Generales y Centralidad Política», *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Madrid, Editorial Tecnos, 1997, pp. 1061 y ss.

Pero, sobre todo, por lo que respecta al carácter obligado de esta función presidencial, el tenor literal del artículo 29, en presente de indicativo, con el del artículo 30, en el mismo tiempo verbal, establece claramente una competencia debida.⁷¹⁶

Michel Debré, en su declaración ante Consejo de Estado en 1959 con ocasión de su explicación del significado de la «Nueva Constitución», fue muy claro respecto de la plena libertad del Primer Ministro y de la Asamblea para convocar una sesión extraordinaria:

«El Gobierno o la mayoría del Parlamento podrán, a voluntad, decidir la celebración de sesiones extraordinarias: su objeto y duración serán limitados. Tanto unas como otras se prolongarán automáticamente si el Gobierno no ha depositado el presupuesto en el plazo deseado o si la oposición, por medio de una moción de censura, tiene la intención de imponer un debate de política general. También puede conducir a la celebración de cortas sesiones extraordinarias la celebración de nuevas elecciones o un mensaje del Presidente de la República».⁷¹⁷

Después de De Gaulle, ¿qué hicieron otros Presidentes que no gozaban de su misma *auctoritas*?

En 1979 Giscard d'Estaing firmó un decreto de convocatoria de sesión extraordinaria⁷¹⁸ a petición de la mayoría de diputados -no sin antes dudar mucho-,

⁷¹⁶ Asimismo, dado que el artículo 29 no impone otra condición, sino las que su mismo enunciado indica, el artículo 30 no añade ninguna nueva potestad, fuera de la de establecer la forma que revestirá la convocatoria: la de un decreto del Presidente de la República.

⁷¹⁷ «Des sessions extraordinaires peuvent être décidées à la volonté du gouvernement ou de la majorité du Parlement: leur objet et leur durée sont limités. Les unes et les autres sont prolongées d'une manière automatique si le gouvernement n'a pas déposé le budget en temps voulu ou si l'opposition, par une motion de censure, entend imposer un débat de politique générale. Des nouvelles élections, un message extraordinaire du président de la République peuvent amener également de courtes sessions extraordinaires». Cfr. DEBRÉ, Michel, «La nouvelle Constitution», *op. cit.*, p. 11.

⁷¹⁸ La sesión tuvo lugar los días 14 a 16 de marzo de 1979.

que equivalía al reconocimiento de esta competencia como *debida*, si bien no criticó la actuación de De Gaulle en 1960; se limitó a manifestar que no consideraba oportuno el momento de la celebración, por la inminencia de las elecciones cantonales ⁷¹⁹, aproximadamente un mes después de la fecha prevista para la reunión extraordinaria.

Tras la anterior experiencia, única de su tipo (nunca más en la historia de la V República se ha convocado una sesión extraordinaria a petición parlamentaria), el presidente Mitterrand volvería, por lo tanto, a la interpretación gaullista. Lo más sorprendente del caso comentado es que lo hizo en *plena primera cohabitación*, en 1987, y no respondiendo a una petición de la Asamblea, sino a un proyecto del Primer Ministro Jacques Chirac de convocar una sesión extraordinaria para debatir el estatuto de Renault. En esa ocasión Mitterrand, para justificar su negativa, mandó publicar un comunicado cuyo contenido se aleja completamente del texto constitucional:

«Para obtener el voto de un proyecto de ley por el Parlamento, el Gobierno dispone de numerosos procedimientos previstos y organizados por la Constitución, las leyes orgánicas y los reglamentos de las Asambleas. La elección de estos procedimientos entra dentro de su responsabilidad. Sin embargo, el Gobierno no puede, como parece que se ha indicado, decidir la convocatoria de una sesión extraordinaria, ni fijar el orden del día. Estas competencias son responsabilidad del Jefe del Estado y sólo a él le corresponde su apreciación».⁷²⁰

⁷¹⁹ Estas se celebraron del 8 a 25 de marzo de 1979.

⁷²⁰ «Pour obtenir le vote d'un projet de loi par le Parlement, le gouvernement dispose de nombreuses procédures prévues et organisées par la Constitution, les lois organiques et les règlements des assemblées. Le choix de ces procédures relève de sa responsabilité. En revanche, le gouvernement ne peut, comme on a cru pouvoir l'indiquer, ni décider la convocation d'une session extraordinaire, ni en fixer l'ordre du jour. Ces compétences

Tras esta declaración Chirac se doblegaría a Mitterrand, declarando la conformidad del discurso del Presidente de la República con la Constitución.

El ejemplo de 1987 demuestra que la diarquía impone un consenso implícito que obliga a las partes contendientes a aceptarlo aún sin ellas quererlo. La habilidad de Mitterrand para arrogarse poderes propios al margen de la Constitución encontró en este caso una también hábil respuesta de Chirac, que prefirió no meterse en charcos -si se permite a la autora la expresión- de los que le habría resultado difícil salir indemne.⁷²¹

Otro ejemplo de actuación inconstitucional del Presidente de la República en materia de organización del procedimiento legislativo se dio durante la segunda cohabitación, en julio de 1993. En esta ocasión el presidente Mitterrand, si bien aceptó la petición del Primer Ministro, Edouard Balladur, de convocar una

relèvent de la seule responsabilité et de la seule appréciation du Président de la République». Citado por GUCHET, Yves, recogiendo la cita de Maus. Cfr. *La Ve République, op. cit.*, p. 233. El Presidente también habría redactado un escrito en este sentido: «...no creo tener la obligación de decretar la apertura de una sesión extraordinaria del Parlamento. Ésta, en las condiciones en las que se solicita, no sería compatible, ni con el espíritu de las instituciones, que yo debo hacer respetar, ni con el funcionamiento de los poderes públicos, que tengo a mi cargo asegurar en virtud de la voluntad del Pueblo y de los términos de la Constitución». (*«...je ne crois pas devoir décréter l'ouverture d'une session extraordinaire du Parlement. Celle-ci dans les conditions où elle est demandé ne serait compatible, ni avec l'esprit des institutions que je dois faire respecter, ni avec le fonctionnement des pouvoirs publics que j'ai la charge d'assurer, en vertu de la volonté du peuple et aux termes de la Constitution»*). Citado por GUCHET, Yves, recogiendo la cita de Maus. Cfr. *La Ve République, op. cit.*, p. 231.

⁷²¹ La prensa de la época se expresaba en estos términos: «Lo más cómico (y al mismo tiempo lo más inevitable teniendo en cuenta el precedente de 1960) es que Chirac haya afirmado que no contradice la conformidad de esta interpretación con la letra de la Constitución». Cfr. *Le Figaro*, 17 de diciembre de 1987. En efecto, a Chirac le convenía aceptar la posición del Presidente, para no cerrarse futuras ocasiones de convocatoria extraordinaria y para no desprestigiar -con un enfrentamiento innecesario- un cargo al que pretendía aspirar.

sesión extraordinaria del Parlamento, rechazó, en contrapartida, la inscripción en el orden del día de la propuesta de revisión de la polémica «ley Falloux».

De lo anterior se extrae la misma conclusión que para otros incumplimientos constitucionales del Presidente de la República durante la cohabitación: Nada ni nadie puede obligar al Presidente a respetar la Constitución mientras éste tenga, *de facto*, poder para no hacerlo. Por lo tanto -se insiste en lo apuntado- la nueva relación de fuerzas que la diarquía estableció, no sólo consistió en agotar al máximo la letra de la Constitución, sino, sobre todo, en aprovechar el poder que el otro contendiente no consiguió imponer pese a ampararle el texto constitucional. La práctica institucional de la V República ha demostrado que lo que la Constitución no atribuye en exclusiva al Primer Ministro puede ser aprovechado por el Jefe de Estado. Sin duda, éste siempre esgrimirá razones jurídicas o de oportunidad política para justificar su actitud.⁷²² Se recuerda que, cuando ocurrieron los hechos ahora comentados, el Presidente todavía no podía ser encausado sino por alta traición. Sólo a los electores correspondía, por lo tanto, valorar sus actuaciones durante su mandato.

Sin embargo, en cohabitación quedan fuera del alcance del Presidente las funciones que la Constitución encarga expresamente al Primer Ministro, para las que éste no necesita la aquiescencia de aquél, ni su voz, ni su voto y ante las que el Presidente sólo puede *someterse o dimitir (se soumettre ou démettre)*.

⁷²² Esto lo hizo magistralmente Mitterrand durante la cohabitación: supo colocarse *au dessus de la mêlée*, es decir, por encima del debate cuerpo a cuerpo que se suele librar en la *arena política*.

Volviendo a la interpretación del Presidente sobre la Constitución, emitida para justificar la negativa a firmar el decreto de convocatoria de sesión parlamentaria extraordinaria, hay que decir que, cuando el Presidente de la República *da su visión de la Constitución* públicamente, su declaración -al contrario de cuando lo hace el Consejo Constitucional- no genera Derecho. Por lo tanto, su objetivo principal es el de convencer a la ciudadanía. Cuando esta negativa la manifiesta -como en el caso apuntado- en situación de cohabitación, por la *auctoritas* de que goza por razón de su cargo sus argumentos pueden ser admitidos como verdaderos por los ciudadanos, porque en dicha situación él ya no es sólo el líder de un partido político, el de la oposición, sino que es el Presidente de Francia, el *padre* -vocablo relacionado con *patria*- de todos los franceses. A esto se añade que el común de los ciudadanos normalmente no conoce muchas de las implicaciones de su discurso, porque no domina los entresijos del Derecho.

La situación del Primer Ministro durante la cohabitación es completamente distinta: tiene más poderes que el Presidente, pero sólo puede hacer lo que la Constitución específicamente le atribuye; nada más y nada menos. Por lo tanto, en cohabitación, la Constitución constituye para el Gobierno la base que le permite actuar, pero también su límite infranqueable, mientras que para el Presidente de la República, el artículo 5, esencialmente programático, constituye un cimiento sobre el que fundamentar nuevas funciones que desarrollar en cohabitación.

III.3.2.6. La reforma constitucional en la Constitución de 1958. Clara revitalización del instituto durante la diarquía.

En la Constitución de 1958 la reforma constitucional está regulada en su artículo 89⁷²³, único precepto de un título, el XVI, dedicado por entero a la cuestión. Se trata de un procedimiento casi exclusivamente parlamentario, pues tras la iniciativa, que pueden llevarla a cabo el *Presidente* -siempre a propuesta del Primer Ministro- o los *miembros del Parlamento*, debe ser luego discutida y votada en ambas Cámaras en términos idénticos y finalmente sometida a referéndum. Existe una vía alternativa al voto popular: que el Presidente someta la reforma al Parlamento convocado en Congreso.⁷²⁴ En este caso, la misma quedará

⁷²³ « TITULO XVI

De la reforma

Artículo 89.

La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o proposición de reforma deberá ser examinado en las condiciones de plazo fijadas en el tercer párrafo del artículo 42, y votado por ambas Cámaras en términos idénticos. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras *sufra menoscabo la integridad del territorio.*

No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma.»

(Las partes en cursiva corresponden a la última reforma).

⁷²⁴ Como acertadamente observa SÁNCHEZ NAVARRO, el Presidente sólo podrá utilizar la vía alternativa al referéndum, cuando la iniciativa haya tenido origen gubernamental, no cuando consista en una proposición parlamentaria. Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. «La reforma constitucional en Francia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 1, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, p. 206.

aprobada si obtiene la mayoría cualificada de tres quintas partes de los votos emitidos.

Existen dos importantes limitaciones a la reforma constitucional: una es que no podrá llevarse a cabo ninguna revisión que implique una fragmentación del territorio del Estado. La segunda es que la forma republicana de Gobierno no podrá ser objeto de reforma.

Como se indicó en el Capítulo I, el artículo 11 ha sido utilizado impropiamente con fines de revisión constitucional. El objetivo ha sido cortocircuitar la voluntad del Parlamento cuando la aprobación por esta vía no estaba garantizada, apelando a la instancia soberana por excelencia: el Pueblo. Sin entrar ahora a considerar lo poco ortodoxo del procedimiento desde el punto de vista constitucional, cuestión que ya fue tratada en el Capítulo I, conviene centrarse en algunos aspectos que cambian según que el régimen funcione como presidencial o como parlamentario.

En primer lugar, está la cuestión de la propuesta previa y la de la iniciativa. La propuesta del Primer Ministro es puramente formal cuando el Presidente de la República es *de facto* el jefe del Gobierno. En cambio, en período de cohabitación, la negativa del Primer Ministro a cursar la propuesta de revisión cierra la vía a la iniciativa del Presidente.

Otra cuestión digna de destacarse es que el Parlamento nunca ha estado en el origen de una revisión: no se ha materializado en la V República ninguna *proposición de revisión*. Esto no ha sido óbice para que el Parlamento haya jugado el papel que le corresponde como sede de debate político y de aprobación del texto propuesto. Por lo tanto, ha sido el Presidente de la República quien ha estado en el origen de la mayor

parte de las revisiones de la V República (con frecuencia, las reformas han sido un cumplimiento de lo ya prometido en la campaña electoral).⁷²⁵

Dado que la diarquía la situación del Presidente permanece inalterada desde el punto de vista jurídico, pero cambia radicalmente desde el punto de vista político, la propuesta previa del Gobierno ya no es una mera formalidad; es un requisito que puede resultar insalvable. Sin embargo, superado este obstáculo, la iniciativa del Presidente puede quedar enterrada sólo con que una de las Cámaras le sea hostil y le niegue la aprobación. De hecho, la casi segura falta de apoyo parlamentario estuvo en la controvertida revisión, por la vía del referéndum, de 1962 y en la fracasada de 1969. Hay que señalar que la reforma de 2008 ha dado una nueva redacción al apartado segundo del artículo 89.⁷²⁶

Pese a que nunca se ha materializado, se examinará brevemente la iniciativa parlamentaria. Cuando la revisión emana del Parlamento, la organización del referéndum no es, ni mucho menos, automática. Propuesta

⁷²⁵ Así, por ejemplo, el período parlamentario único de sesiones y ampliación del campo de aplicación del referéndum (1995), la descentralización en 2003, el estatuto penal del Jefe de Estado en 2007, la revitalización del Parlamento en 2008.

⁷²⁶ Este indica ahora, antes de hacer referencia al voto por ambas cámaras, que el proyecto o proposición de reforma deberá ser examinado en las condiciones de plazo fijadas en el tercer párrafo del artículo 42. Este artículo dispone, en su apartado segundo, que la discusión en sesión de los proyectos de revisión constitucional tendrá lugar, en primera lectura, ante la primera Asamblea en la que se depositen, sobre el texto presentado por el Gobierno y, en posteriores lecturas, sobre el texto dimanante de la otra Asamblea. Respecto del plazo, cuestión a la que específicamente hace referencia el nuevo artículo 89, el apartado tercero de dicho artículo 42 dispone que la discusión en primera lectura de un proyecto de ley (en su caso, de una ley constitucional) no puede tener lugar sino trascurridos cuatro semanas de su transmisión. Esto no se aplicará en caso de optarse por el procedimiento acelerado, en las condiciones previstas en el artículo 45.

la revisión por el Legislativo, el Presidente puede diferir su sometimiento a discusión en el Parlamento. Obviamente, esto desencadenaría un conflicto entre instituciones, pero el hecho de que nunca haya existido una revisión por iniciativa parlamentaria, *quita hierro* a la cuestión relegándola al terreno de la hipótesis.

Sin embargo, dado que el Parlamento ha jugado un papel determinante en el debate y aprobación de revisiones constitucionales, se ha decidido esperar a este Capítulo para ver cómo ha afectado la cohabitación a la productividad reformadora de la Constitución, pese a que, también en esta cuestión, lo determinante haya sido la nueva relación de fuerzas que se establece entre las dos cabezas del Estado como consecuencia de dicho fenómeno político y no la relación de éstas con el Parlamento.

Curiosamente, la cohabitación ha demostrado favorecer la actividad reformadora; ello, pese a que la iniciativa requiere la confluencia de las voluntades del Presidente de la República y del Primer Ministro, que en esta situación están enfrentados políticamente. Como indica Carcassonne, « ¿quién, antes de la primera cohabitación e incluso después de ésta, habría tomado en serio la hipótesis de revisión constitucional en este contexto?». ⁷²⁷ Sin embargo, desde la segunda experiencia de diarquía, la actividad de reforma constitucional ha sido importante, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino, sobre todo, cualitativo. La reforma del artículo 53-1 de la Constitución, en materia de derecho de asilo, aprobada durante la segunda cohabitación (Mitterrand-Balladur),

⁷²⁷ CARCASSONNE, Guy. «Frein o moteur », *op. cit.*, p. 99.

es buen ejemplo de ello. Obviamente, al Primer Ministro le interesaba, políticamente, esta reforma; pero tampoco el Presidente de la República podía oponerse abiertamente a un reforzamiento de las garantías del derecho de asilo, en la medida en que constituía un avance social y humanitario. Sin embargo, fue la reforma sobre la institución del quinquenato presidencial, en 2000, durante la tercera cohabitación (Chirac-Jospin), la más representativa de hasta dónde llega la obligación que ambas cabezas del Estado tienen de guardar las formas durante la diarquía, de cómo se establece en ellas un sutil diálogo que les conduce irremediabilmente al consenso. Por supuesto, esta concordancia de voluntades implica no socavar nunca la institución presidencial, de la que todo Primer Ministro, desde el momento en que ocupa el cargo, aspira a ser titular, pese a que se guarde mucho de manifestarlo públicamente; Chirac, Balladur y Jospin han sido presidenciables después de estar al frente del Gobierno. Por lo tanto, el titular de una u otra institución no puede oponerse, en cohabitación, a una reforma anunciada públicamente por el otro, si ésta reviste un carácter simbólico de cierta importancia. Ésta es la razón que explica la cantidad y la calidad de las reformas constitucionales acometidas durante la diarquía.

III.4. EL BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958: EL SENADO, UNA INSTITUCIÓN EN CONSTANTE EVOLUCIÓN

III.4.1. INTRODUCCIÓN AL BICAMERALISMO EN FRANCIA

La estructura del Parlamento, al igual que su estatuto y la organización de su trabajo, han cambiado relativamente poco respecto del pasado, como señala Ardant.⁷²⁸ Sin embargo, no puede decirse lo mismo de su lugar en las instituciones, que ha oscilado entre extremos opuestos.

El artículo 24 establece la estructura bicameral del Parlamento. El bicameralismo ha generado importantes controversias, también en el país galo. Cuando, referido a un régimen democrático, se habla del bicameralismo, los argumentos doctrinales suelen centrarse en valorar aspectos como si una segunda Cámara es o no útil, incluso en si la representación que lleva a cabo es democrática en mayor o menor medida (cuestión que suele circunscribirse a si esta segunda Asamblea tiene o no una representación demográfica real) y a cómo se organizan las funciones parlamentarias dentro de ese bicameralismo. En muchos de los prejuicios que existen en contra el Senado pesa, todavía, su origen.

Esta Cámara constituye, desde un punto de vista hoy meramente formal, el trasunto continental de la Cámara de los Lores británica, que, a diferencia de la Cámara de los Comunes, cuyos miembros se elegían democráticamente, estaba compuesta por miembros de la

⁷²⁸ Cfr. ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République* (2003), *op. cit.*, p. 89.

aristocracia y de la clase alta británica, que accedían al cargo, no por elección, sino por el derecho propio que les otorgaba su linaje. La mayor edad -antes treinta y cinco años y, desde 2011, veinticuatro - exigida en Francia para acceder al mandato de Senador- y el hecho de que esta Cámara represente aún hoy a las colectividades locales, son vestigios de esos antiguos elementos para los que en la actualidad sólo cabe una justificación: su base democrática.

El bicameralismo está fuertemente arraigado en el país galo. La estructura bicameral ha sido la tradicional desde la Constitución del año III, que introdujo por vez primera una segunda Asamblea, si bien ambas partían del mismo cuerpo electoral.⁷²⁹ Debido a esta circunstancia, el antecedente más parecido de la configuración actual del Senado en la Constitución de 1958 (a la V República se la ha denominado la República Senatorial)⁷³⁰ hay que buscarlo en la Ley Constitucional de 24 de febrero de 1875.⁷³¹

⁷²⁹ La Constitución del Año III (1795-1799), que coincidió con el llamado Directorio, encomendaba el Poder Legislativo a dos Cámaras: la Cámara baja, compuesta por el Consejo de los Quinientos, elegidos por sufragio censitario -cuyo objetivo era moderar ideológicamente la República- y la Cámara alta, elegida por el Consejo de los Quinientos. El Ejecutivo del Directorio se encomendaba a cinco *directores* (La I República tuvo tres regímenes: el de la Convención Nacional, de 1792 a 1795 -que coincidió con la época del terror-, el del Directorio, de 1795 a 1799 -instaurado tras el golpe de Estado de los girondinos contra los jacobinos- y, por último, el del Consulado, de 1799 a 1804, tras el golpe de Estado asestado por Napoleón Bonaparte. La I República terminaría con la proclamación de Napoleón Bonaparte, que ya entonces era Cónsul vitalicio, como Emperador. Así se daría paso al Imperio (durante el período imperial, la denominación «República Francesa» fue sustituida por la de «Imperio Francés»).

⁷³⁰ Cfr. BARRILLON, Raymond et al. *Dictionnaire de la Constitution*, op.cit., p. 441.

⁷³¹ Esta ley, de las cinco que componen la III República y que configuran conjuntamente las instituciones de la III República, se llamaba «Ley del 24 de febrero de 1975 relativa a la organización del Senado». Su artículo primero disponía: «El Senado está compuesto por trescientos miembros: doscientos veinticinco elegidos por los departamentos y las colonias y setenta y cinco

No obstante, pese a su carácter tradicional dentro del constitucionalismo francés, en el siglo pasado el bicameralismo fue objeto de dos intentos de abolición o desnaturalización, el primero de ellos durante la IV República, en cuyo proyecto de Constitución no se preveía sino una sola Asamblea; el segundo, ya en la V República, en 1969, cuando el general De Gaulle sometió a referéndum el proyecto de ley que transformaba profundamente esta Cámara y le privaba de sus competencias legislativas -originalmente escasas- y de sus casi ausentes funciones control. Al fracaso de esta consulta se hizo referencia en el Capítulo I.

III.4.2. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1958

Ya se ha expuesto arriba el papel secundario que el Senado tiene respecto de la Asamblea General en las funciones que enumera el artículo 24.1. No obstante, es ahora el momento de realizar ciertas matizaciones a dicha afirmación. En lo que concierne a la actividad legislativa, el Senado tiene la capacidad de bloquear un procedimiento constitucional, además de un procedimiento legislativo orgánico si el texto que se somete a su deliberación se refiere a esta Asamblea. Respecto de la imposibilidad de exigir la responsabilidad del Gobierno, François Colly sostiene que la valoración del Senado no puede limitarse a

elegidos por la Asamblea Nacional». Una característica de este Senado, según el artículo 8 de la citada ley, es que podía constituirse en Corte de Justicia para juzgar, bien al Presidente de la República, bien a los Ministros, y para entender de los atentados cometidos contra la seguridad del Estado. La edad mínima exigida para ser Senador era de cuarenta años. (Fuente: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/constituciones/cf1875.htm>)

lamentar no pueda poner fin al Gobierno, sino que lo imprescindible es saber si se dan las condiciones necesarias para que esta Cámara lleve a cabo con éxito su función de control. Según dicho autor, la identidad de esta institución sigue siendo un objeto permanente de investigación; afirma que no hay duda de que desempeña un papel indiscutible en la mejora de la calidad del trabajo legislativo, pero que, además, «ejerce un poder de reflexión, de proposición y de crítica, ciertamente comedido pero necesario en un régimen democrático. Se convierte en un contrapoder, esencialmente de reflexión, en el caso de que se encuentre en oposición al Gobierno»⁷³².

En el caso concreto del régimen francés, muchos autores coinciden en que el Senado ejerce una función fundamental ⁷³³ : la de ser *guardián de la descentralización*. El tipo de Senado que se elige en 1958 es el de un Senado representante de las colectividades territoriales. Los Senadores elegidos son, por lo tanto, los notables locales. Esta opción, que se fundamenta en el criterio territorial, aligera

⁷³² Sobre si se cumplen las condiciones técnicas para que el papel de control del Senado se realice de forma efectiva, es decir, si es completa e independiente la información de los Senadores, si su competencia técnica es suficiente, si la transformación de esta Cámara en un foro de ideas y de contactos es efectiva y si resulta asegurada la difusión pública de los trabajos parlamentarios, el profesor Colly apunta la creación de una serie de medios tendentes a conseguir plenamente estos objetivos, como «El Espacio librería del Senado», que permite la consulta pública de los trabajos del Senado y el desarrollo de otras técnicas de comunicación e información. Estos recursos han permitido realizar importantes progresos que benefician en realidad a las dos Cámaras; así, la existencia de un canal de televisión parlamentario, la constitución de un sitio de Internet, que abre las puertas a un mayor conocimiento de su actividad y a la opinión de los ciudadanos (Cfr. COLLY, François, «Titre IV, Le Parlement. Art. 24»- en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier, *La Constitution de la République française*, 3ème édit, Economica, 2009, p. 705.

⁷³³ Así, por ejemplo, para Christian Poncelet, Presidente del Senado entre 1998 y 2008.

la imagen tradicional de esta Cámara como ente de moderación política. Según Colly, con este tipo de Senado se busca un enraizamiento del régimen, al tiempo que se pretende implicar a esta Asamblea, en constante innovación, en la potenciación de las colectividades locales y los medios rurales, representados por personas fuertes y competentes, celosas de su tradición⁷³⁴. En efecto, el artículo 24.4, en su inciso final, dispone: el Senado «asegura la representación de las colectividades territoriales de la República»⁷³⁵. Por esta cualidad, su utilidad tiene más que ver con los aspectos arriba apuntados que con un poder atribuido de modo expreso en la letra de la Constitución.⁷³⁶

Lo que ya casi nadie parece dudar hoy es que el Senado es la institución que mejor ha sabido adaptarse a la variable práctica institucional que ha impuesto la combinación de mayorías en el régimen de la V República. De Gaulle no quería el Senado, debido, precisamente, a una de sus mayores virtudes: la de ser, pese a sus mermadas funciones, un *contrapoder*; por su *independencia* (no puede ser disuelto y puede seguir cumpliendo dicha función de *contrapoder* cuando su mayoría no coincide con la de la Asamblea Nacional),

⁷³⁴ En este sentido, Cfr. COLLY, François, «Título IV. El Parlamento. Artículo 24» *op. cit.*, p. 677.

⁷³⁵ Antes de la reforma de 2008, esta Cámara era la única en la que tenían representación los establecidos fuera de Francia. Respecto de la representación que hace de las colectividades territoriales, se ha apuntado que esa doble representación implica una clara sobre-representación de la Francia rural, que también se da, tras la reforma de 2008, con los franceses residentes fuera de Francia (Cfr. Obra colectiva. *Dictionnaire de la Constitution, op. cit.*, p. 440).

⁷³⁶ Como indica Gangré, la situación jurídica del Senado en la Constitución no es, en sí misma, un factor de ineficacia. Como el ilustre Senado romano, el Senado de la V República «no tiene la potestas, pero puede tener la auctoritas». Cfr. GRANGÉ, Jean. «L'efficacité normative du Sénat», en *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, 1986, p. 956.

por su *legitimidad* (es elegido por sufragio indirecto, pero universal) y por la *experiencia* que le otorga su *continuidad* (su duración, seis años -antes nueve- excede de la de una legislatura y cuando se renueva lo hace sólo parcialmente). En la Constitución este carácter de Cámara permanente se infiere del segundo apartado del artículo 25, que alude al Senado como una Cámara que se renueva parcialmente, frente a la Asamblea nacional, que lo hace en su totalidad cada legislatura.

Las características de mayor edad requerida y mayor duración en el mandato de Senador, en comparación con el de Diputado, contribuyen -antes más que ahora, hay que decirlo- a aumentar la *auctoritas* de esta Cámara. Estos factores motivaron que durante bastantes años en los que la Asamblea se encontraba sometida al Presidente, sólo el Senado quedara, debido a su renovación parcial y por etapas, fuera del control presidencial.

Se insiste en que, como institución que cumple una *labor legislativa*, no hay que olvidar que la función natural que a esta Cámara se le supone es precisamente la de oponerse, *a priori*, a las orientaciones del Gobierno. Es justamente en este debate entre instituciones en donde tiene lugar, del modo más efectivo, la función legislativa del Senado y, si bien es cierto que ésta se encuentra claramente mermada respecto de la de la Asamblea Nacional⁷³⁷, no lo es menos que el Senado cuenta con la ventaja de ser una institución en la que predomina la labor de

⁷³⁷ Sin embargo, pese a que una de sus funciones es la de suplir la vacancia del Jefe del Estado, su poder dista mucho de asemejarse al de la Asamblea Nacional, principalmente por la citada imposibilidad de derrocar al Gobierno.

investigación y formación junto con la fuerza de convicción y que ésta es mayor cuanto más precisos sean sus argumentos. Actualmente, todas estas funciones hacen que el cometido real del Senado se asemeje más al de un *experto autónomo* que al de una instancia de control y que en esta Cámara pese más la ya citada *auctoritas* -entendida aquí como poder de persuasión o convicción-, que el poder fáctico a ella reconocido.

En cuanto a la otra función tradicional del Senado, la de *control*, resultó muy desvirtuada por el gaullismo y por la práctica presidencial que siguió a la reforma constitucional de 1962.

En definitiva, el Senado que configura la Constitución de 1958 es, al contrario que el de su antecesora⁷³⁸, el de modelo tradicional, pero sin poder autónomo.

Colly explica que la idea original de los redactores de la Constitución fue la de que el Senado «debía integrarse en el dispositivo institucional y político para ser un elemento de equilibrio que sostuviera, llegado el caso, al Ejecutivo»⁷³⁹, si bien Debré reconocía que este sostén del Senado no sería necesario si se contaba con una mayoría neta y fuerte. Como resultado de estas ideas, a la institución se le dotó -indica el autor citado- de unos pocos poderes y apenas se previó que se opondría al Gobierno. Al redactar la Constitución se pensó que esta alianza entre Gobierno y Senado -en contra de la Asamblea Nacional, dominada por el multipartidismo- y bajo el *arbitraje* del Presidente de la República, podría ser de

⁷³⁸ En la Constitución de 1946 el bicameralismo era de corte totalmente diferente: la Cámara alta se llamaba Consejo de la República, que no votaba la ley y sólo emitía dictámenes.

⁷³⁹ COLLY, François, «Le Parlement, Article 24», *op. cit.* p. 691 y ss.

utilidad en caso de no disponer De Gaulle de una mayoría sólida en la Cámara baja. Ahora bien, sucedió - comenta Colly- que los senadores, que vieron que el eje del poder se trasladaba claramente al Ejecutivo, se dispusieron a ejercer las pocas funciones que la Constitución les encomendaba.⁷⁴⁰

En realidad, la insatisfacción inicial de los senadores sobre el alcance de las funciones del Senado se debía precisamente al hecho apuntado de que, inicialmente, éste no había sido concebido como un punto de equilibrio frente al Ejecutivo (Gobierno más Presidente) sino como un valedor de éste frente a la Asamblea Nacional. Su malestar aumentó al comprender que la función de oposición o de enmienda al trabajo de la Asamblea Nacional, su función natural, la ejercerían sólo para apoyar al Jefe del Estado y no para dificultar -cuando se estimara necesario para conseguir un buen resultado legislativo- el trabajo de aquella. Más tarde, cuando, debido al hecho mayoritario, dicho apoyo dejó de ser necesario, la institución comenzó a oponerse sistemáticamente al Gobierno y, por ende, al Presidente de la República, oposición que fue recíproca.⁷⁴¹ El resultado fue, tras la nueva legitimidad que el referéndum de 1962 concedió al Jefe del Estado, la completa relegación y aislamiento del Senado por parte del Ejecutivo en bloque⁷⁴² y el intento

⁷⁴⁰ Mientras algunos de ellos veían este desplazamiento como una necesidad, otros lo veían como un mal necesario y pasajero que había que circunscribir al contexto concreto del momento, dominado por los problemas con Argelia, antes de volver al funcionamiento parlamentario.

⁷⁴¹ Claramente, el Presidente del Senado no estaba dispuesto a que éste se convirtiera en un mero órgano de aprobación o de certificación.

⁷⁴² Colly resume los primeros años de funcionamiento del Senado en tres etapas: la primera, marcada por la *desilusión*, la segunda, por la «querrela del reglamento» del Senado y la tercera, de ruptura, en otoño de 1962. A estas hay que añadir, si se considera

de su erradicación o transformación profunda por parte de De Gaulle en el fallido referéndum de 1969. Bien es cierto que el desacuerdo del Senado nunca llegó a bloquear las instituciones, pero la distancia entre esta Cámara y el Ejecutivo llegó a ser abismal. La constante utilización por parte del Gobierno de su facultad de iniciativa legislativa, beneficiándose de la inscripción prioritaria de los proyectos de ley en el orden del día de las Asambleas, unida a su capacidad de sacar adelante una ley con el único apoyo de la Asamblea (voto bloqueado), contribuyó aun más a aislar al Senado, que dejó de confiar en que sus proposiciones fueran tenidas en cuenta⁷⁴³.

Tras el *amago* de supresión encubierta de la institución en 1969, el Senado se libró de una profunda transformación que pretendía anularlo como Cámara de *oposición*, o de *equilibrio*, según el punto de vista que se adopte. Tras la dimisión de De Gaulle y la elección de Pompidou a la Presidencia de la República, la institución recuperaría su rango y emprendería algunas iniciativas que supondrían un proceso de reforma interno. Así, durante el septenato de Giscard d'Estaing (1974-1981), primer Presidente no gaullista, el Senado se mostró siempre -casi en exceso- colaborador, aun cuando durante la segunda etapa de su mandato, siendo Barre Primer Ministro, el Gobierno tuvo que recurrir casi constantemente al parlamentarismo racionalizado para sacar adelante los proyectos de ley.

su primera década de funcionamiento, la de su intento de supresión y, llegando a la actualidad, la de revitalización de sus funciones (*cfr. id.*).

⁷⁴³ Una de cada cinco proposiciones de ley tuvieron en esta época origen senatorial; consideradas ambas Asambleas, hasta 1981, una media de un 75 % de los textos presentados ante éstas tenían origen gubernamental (*cfr. COLLY, François, «Le Parlement, Article 24, op. cit., p. 700*).

En 1981 se produjo la primera alternancia con la subida al poder del partido socialista, liderado por François Mitterrand. El Senado, en cambio, estaba compuesto por senadores de centro y de centro-derecha. Situado así, en oposición política total frente a la nueva mayoría gubernamental, el Senado se esforzó en mantener su papel de proposición y enmienda e intentó dejar siempre bien claras sus posiciones. Pero desde 1982 el diálogo resultó imposible: las tensiones entre ambas Asambleas entre 1981 y 1986, período de la primera presidencia y *gobierno en solitario* de François Mitterrand, hizo que se multiplicara el número de enmiendas y la Asamblea Nacional tuvo que dar *su última palabra* -solución prevista en caso de divergencia insalvable por el artículo 45.4 de la Constitución-, para sancionar prácticamente todas las decisiones importantes.

Pasada la primera alternancia, ¿cómo afectó la diarquía a la institución? Como cabía esperar, tras el retorno de la derecha de la mano de Jacques Chirac, que abrió el primer período de la llamada cohabitación, las relaciones entre ambas instituciones se apaciguaron y el Senado adoptó una posición legislativa y de perfeccionamiento de la calidad de la ley muy activa. El bicameralismo funcionó mucho mejor que lo había hecho nunca hasta entonces en la V República; en buena parte, gracias a la actividad legislativa que el Gobierno reconoció a la Cámara alta, a la que era afín⁷⁴⁴.

⁷⁴⁴ Ilustra este reconocimiento el hecho de que el Gobierno depositara el 41 % de los proyectos de ley en primera lectura ante esta Cámara, lo que permitió a ambas instancias repartirse de forma más ecuánime el volumen del trabajo legislativo. Pero el mayor éxito lo tuvieron las Comisiones Mixtas Paritarias, que siempre desembocaron en acuerdo, con lo que el Gobierno no tuvo

Recobrada la mayoría por Mitterrand en 1988, el Senado ya no se mostrará tan opositor como lo hiciera durante el primer mandato del líder socialista. Aun así, anclado en la derecha, el intensifica su papel colaborador con el Gobierno durante la segunda diarquía, bajo el mandato del centrista conservador Balladur, colaboración que seguirá tras 1995, año en que el gaullista Jacques Chirac vence a Mitterrand en las elecciones presidenciales y comienza, tras la consecuente disolución de la Asamblea, un nuevo período monista presidencial y de gobierno de la derecha.

Situado nuevamente en oposición al Gobierno durante la tercera diarquía, el Senado recuperará su papel opositor, pero dentro de una situación mucho más tranquila que la que se vivió entre 1981 y 1986.⁷⁴⁵ No obstante, durante el Gobierno de cohabitación de Lionel Jospin vuelve a ceñirse sobre el Senado la sombra de la reforma. Nada más subir al poder, el nuevo Primer Ministro, a quien apoyan las formaciones socialista y comunista del Senado, cuestiona la base democrática de la Cámara alta⁷⁴⁶, si bien el Gobierno es consciente de que cualquier reforma constitucional del Senado precisa de la aprobación de éste, aprobación que en la V

que dar la última palabra (Cfr. COHENDET, Marie-Anne, *La Cohabitation, leçons d'une expérience*, op. cit., p. 118).

⁷⁴⁵ Tomando como ejemplo el año 1998, el Senado presentó durante este año 111 proposiciones de ley, de las que se adoptaron 18. De las 18 reuniones de la Comisión Mixta Paritaria, en menos de la mitad, en 5, ambas Asambleas llegaron a un acuerdo. Mucho más rica demostró ser la función de enmienda -de entre 3199 de enmiendas presentadas, un 42% fue tenido en cuenta por la Asamblea Nacional, hecho que demuestra la posición de mejora de la calidad legislativa que el Senado adoptó tras los fuertes desencuentros con el Partido Socialista vividos durante los primeros años de la primera presidencia Mitterrand (Cfr. COLLY, François, «Le Parlement, Article 24», op. cit., p. 702).

⁷⁴⁶ La Cámara alta -expone- «constituye una anomalía entre las democracias». En efecto, la izquierda senatorial, compuesta por el Partido Socialista y el Partido Comunista, basan esta falta de adecuación en el modo de escrutinio. Cfr. *Libération*, 22.04.1988).

República el Ejecutivo ha puenteado recurriendo al artículo 11 (referéndum de 1969). El Senado sólo llegará a tener una mayoría de izquierdas durante el período comprendido entre 2011 y 2014.

No obstante, dado que el líder socialista planteó la cuestión de la base democrática del Senado, conviene detenerse en este aspecto. Hay que reconocer que el principio democrático que inspira el Parlamento francés, impecable en cuanto al modo de elección de los senadores, por sufragio universal indirecto, queda bastante mermado por el constatado desajuste con la demografía que genera el dar prioridad al escrutinio mayoritario sobre el escrutinio proporcional: esto favorece claramente a la Francia rural, que se haya, si se examinan los datos, sobrerrepresentada.⁷⁴⁷ Al igual que para dar entrada a la ley de la paridad y al hecho europeo, la necesidad de ajustar el número de representantes desde el punto de vista demográfico ha dado lugar a varias reformas. Si en 1958 Debré y Gaulle dieron prioridad al escrutinio mayoritario para evitar los efectos indeseados del multipartidismo, en la actualidad el escrutinio proporcional se combina con el uninominal a dos vueltas.

En cuanto al tema que interesa a esta investigación, hay que concluir que el Senado francés, inmutablemente anclado, desde 1958, en la derecha y el centro-derecha -excepto en el breve período citado durante la tercera cohabitación-, ha demostrado que no resulta afectado por la relación de mayorías

⁷⁴⁷ Así, tomando como base el censo de 1982, Bouches-du-Rhône, con 246.414 habitantes tiene, al igual que Córcega, con 69.984 habitantes, 1 escaño en el Senado. Cfr. ARDANT, Philippe, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, op. cit., p. 543.

presidencial y parlamentaria, sino por su mayor o menor afinidad al Gobierno.

De la práctica institucional hasta el momento puede concluirse que las funciones del Senado no tienen por qué resultar afectadas por la diarquía si su mayoría coincide con la de la Asamblea. Con el apoyo del Primer Ministro puede -como se ha apuntado en relación con la primera cohabitación- compartir con la Asamblea Nacional la labor legislativa con una dosis de igualdad considerablemente mayor. El Gobierno puede incluso retener el punto de vista de esta Cámara, sin que el proyecto vuelva a ser examinado por la Asamblea Nacional (artículo 45.2). En cambio, con el apoyo del Presidente de la República y enfrentado a la Asamblea Nacional, la situación es la prevista por Debré y los redactores de la Constitución.

En definitiva, la experiencia de la cohabitación aplicada al Senado ha mostrado, dependiendo de la posición, enfrentada o colaborativa, en la que se encuentre respecto del Gobierno, que esta Cámara puede llegar a ser, bien una verdadera *cocina de legislación*, en la que las leyes se estudian en profundidad y se perfeccionan y cuya opinión cuenta, al estilo del Senado de la III República-, bien una mera Asamblea *certificatoria*, al estilo del Consejo de la República.

En los últimos años el Senado ha experimentado un ingente desarrollo como Cámara de asesoramiento y vigilancia de la calidad legislativa, ampliando el ámbito de su actividad en el campo de los «debates y las preguntas». Al mismo tiempo se ha mejorado el trabajo interno senatorial, en el sentido antes apuntado de investigación y mejora de la calidad legislativa. Queda, sin embargo, como insiste Colly,

determinar si sus funciones de control son realmente efectivas⁷⁴⁸, pero su existencia ya no parece amenazada y la institución se ha convertido finalmente en un *contrapoder*, que sólo aflora cuando la mayoría presidencial se encuentra en oposición frontal al Gobierno; si bien, como resalta el mismo autor, el Senado es una institución en permanente cambio.⁷⁴⁹

⁷⁴⁸ La mayor parte de la doctrina más autorizada, como Pierre Avril, no cree que el Senado ejerza una verdadera función de control.

⁷⁴⁹ Cfr. COLLY, François, *op. cit.*, p. 706.

III.5. CONCLUSIÓN

El Parlamento está claramente relegado en la Constitución de 1958 por la articulación en la Constitución de numerosos mecanismos racionalizadores. La situación de diarquía en el Ejecutivo no afecta demasiado a la práctica la institución parlamentaria. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, la diferencia es fundamental: en cohabitación la legitimidad del titular del Gobierno deriva de la Asamblea Nacional y no del Jefe de Estado. El procedimiento de investidura -enmascarado durante la etapa presidencialista dentro de una cuestión de confianza que trasladaba toda la carga de la prueba a la Asamblea- recupera durante este funcionamiento toda su virtualidad.

La actividad legislativa se ha visto relativamente favorecida por la cohabitación. En cambio, la actividad reformadora de la Constitución ha sido muy positiva, sobre todo en el significado de las reformas: ninguna de las dos primeras instituciones del Estado ha podido oponerse abiertamente a una iniciativa de revisión constitucional, declarada por la otra públicamente, en un tema de cierto simbolismo o trascendencia social. Este acuerdo ha sido bueno para la democracia, porque las reformas abordadas han contado con un amplio consenso mayoría-oposición.

Sin embargo, hay que lamentar que el Presidente de la República haya recurrido a su *faculté d'empêcher* (negativa a firmar las ordenanzas, a convocar una sesión extraordinaria del Parlamento) arrogándose un poder reservado, que en cohabitación no tiene ninguna justificación jurídica ni política. Precisamente para

contrarrestar cualquier cortocircuito presidencial, durante la cohabitación la mayoría cierra filas en torno a su Primer Ministro: tiene muy presente que el líder de la oposición es el mismo Jefe del Estado.

Finalmente, pese a la revisión liderada por el presidente Sarkozy, la V República sigue encorsetada en el funcionamiento presidencialista que, excepción hecha de los brevísimos períodos de cohabitación o de apenas esbozado dualismo, no ha conseguido funcionar como quiso Debré ni los redactores de la Constitución: como un régimen auténticamente parlamentario en donde impere la colaboración entre las distintas instituciones del Estado, dotado de un Jefe de Estado como árbitro parlamentario de su correcto funcionamiento.

CAPÍTULO IV - EL CONSEJO CONSTITUCIONAL

IV.1. INTRODUCCIÓN

Se ha dedicado un Capítulo de esta tesis al Consejo Constitucional en la Constitución de 1958. En primer lugar, porque constituye la quinta institución del Estado, a la que el texto constitucional dedica un capítulo independiente, el VII. El Presidente del Consejo Constitucional es, por consiguiente, la quinta personalidad más importante en rango del país, tras el Presidente de la República, el Primer Ministro y los Presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado. En segundo lugar, porque su intervención, durante las tres experiencias de cohabitación, ha dado lugar a una serie de estudios, de importancia primordial, sobre una institución que era menos conocida, o quizás revestía menos peso inicial, respecto de las cuatro más importantes, que han motivado, desde la promulgación de la Constitución de 1958, un considerable gasto de papel y tinta.⁷⁵⁰ El Consejo Constitucional es una institución que entra en el constitucionalismo francés a mucha distancia temporal de su creación y a diez, y nueve años, respectivamente, de la Constitución Italiana y de la Constitución de la antigua República Federal de

⁷⁵⁰ Favoreu indica en la fecha de redacción del libro que se cita a continuación: «el Consejo Constitucional no se estudia como tal en ningún manual o tratado de ciencia política; en cuanto a los manuales de Derecho Constitucional, hasta una época bastante reciente, le conceden el mismo lugar que al Consejo Económico y Social o al Alto Tribunal (Haute Cour) de Justicia. Cfr. FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988, p. 105.

Alemania⁷⁵¹. El origen de la figura se sitúa en los primeros años del siglo XIX, en una decisión de la Corte Suprema estadounidense dictada en 1803.⁷⁵² Antes que ésta, el texto constitucional estadounidense de 1787 no contenía sino una declaración de carácter muy general, que no establecía un tribunal constitucional sino una cláusula general de atribución al Poder Judicial sobre cualquier causa que surgiera durante la vigencia de la Constitución.⁷⁵³

En Francia también hay un antecedente en el Comité Constitucional creado por la Constitución de 1946, pero su naturaleza no es en absoluto comparable con la institución de 1958, por la vaguedad de sus decisiones, su inoperancia y la cantidad de trabas que la Constitución de la III República imponía para convocarlo.

⁷⁵¹ Tras su recepción en la Constitución austríaca de 1920, debido, en gran parte, a la influencia de Hans Kelsen, la institución sería acogida, de forma paulatina pero lenta, en las Constituciones europeas: En 1948 en Italia, en 1949 en la República Federal de Alemania, en 1958 en Francia, en 1976 en Portugal, en 1978 en España, en 1984 en Bélgica y Hungría, en 1985 en Polonia, en 1992 en Rusia. Cfr. «Contrôle de Constitutionnalité», en DE VILLIERS, Michel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 5ª edición, Paris, Ediciones Dalloz, 1998, 2005.

⁷⁵² En Estados Unidos se conoce a esta decisión jcomo «the judicial review» («la decisión judicial»); se trata de la decisión dictada en la causa «Marbury contra Madison».

⁷⁵³ Artículo III, Sección 2 de la Constitución de Estados Unidos de 1787: «*The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority*» (Fuente:

<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=9&page=transcript>). Traducción: «El Poder Judicial se extenderá a todas las causas, de Derecho Común o de Equidad, que surjan bajo la vigencia de esta Constitución, a las leyes de los Estados Unidos y a los Tratados concluidos, o que puedan concluirse, bajo su autoridad» Una traducción de este texto constitucional puede hallarse -aunque la autora haya decidido no seguir dicha traducción, del profesor Ignacio Fernández Sarasola, en esta frase concreta, debido a un error, sin duda de tipo tipográfico-). en VARELA SUANZES, Joaquín (Ed.), *Textos básicos de la Historia Constitucional comparada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

IV.2. EL TEXTO CONSTITUCIONAL: REDACCIÓN ORIGINAL Y REVISIONES

Se ha decidido insertar aquí el articulado del Título dedicado al Consejo Constitucional, por su brevedad y porque, con su inserción específica se pretende facilitar y, de ese modo, aligerar la lectura de este Capítulo. El texto inicial votado en 1958, completado por la ordenanza de 7 de noviembre de 1958 que estableció la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional, ha sido objeto de revisiones que se apuntan en nota junto con la traducción del articulado constitucional destinado al Consejo.

TÍTULO VII - DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

Artículo 56

«El Consejo Constitucional estará compuesto por nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. «El procedimiento previsto en el último apartado del artículo 13 se aplica a estos nombramientos. Los nombramientos efectuados por el Presidente de cada Asamblea se someten únicamente al dictamen de la comisión competente de la Asamblea correspondiente.⁷⁵⁴

Además de los nueve miembros mencionados, los ex Presidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional.

El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate».

⁷⁵⁴ La revisión nº 2008-724, de 23 de julio de 2008 insertó las siguientes dos últimas frases de este apartado, desde «El procedimiento previsto...»

Artículo 57

«Las funciones de miembro del Consejo Constitucional serán incompatibles con las de Ministro o miembro del Parlamento. Una ley orgánica determinará las demás incompatibilidades».

Artículo 58

«El Consejo Constitucional velará por la regularidad en la elección del Presidente de la República.

Examinará las reclamaciones y proclamará los resultados del escrutinio».

Artículo 59

«El Consejo Constitucional se pronunciará, en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y senadores».

Artículo 60

«El Consejo Constitucional velará por la regularidad de las operaciones del referéndum previstas en los artículos 11 y 89 y en el título XV. Proclamará sus resultados».

Artículo 61

«Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum, y los reglamentos de las Cámaras parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.⁷⁵⁵

Con el mismo fin, pueden presentarse las leyes al Consejo Constitucional, antes de su promulgación, por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de la Asamblea Nacional, por el Presidente del Senado, o por sesenta diputados o por sesenta senadores.⁷⁵⁶

En los casos previstos en los dos párrafos anteriores, el Consejo Constitucional debe pronunciarse en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, el plazo podrá reducirse a ocho días.

En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación».

⁷⁵⁵ La ley constitucional n° 2008-724 de 23 de julio de 2008 introdujo la frase del apartado primero «*las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11, antes de que sean sometidas a referéndum*».

⁷⁵⁶ La ley constitucional n° 74-904, de 29 de octubre de 1974 modificó la parte final del apartado segundo. La antigua redacción era: «*Con el mismo fin, pueden presentarse las leyes al Consejo Constitucional, antes de su promulgación, por el Presidente de la República, por el Primer Ministro o el Presidente de una u otra Asamblea*».

Artículo 61-1

«Cuando, con motivo de una instancia pendiente ante una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa perjudica a los derechos y las libertades que garantiza la Constitución, se podrá someter el asunto, tras su remisión por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación, al Consejo Constitucional, que se pronunciará en un plazo determinado».

Una Ley Orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo».⁷⁵⁷

Artículo 62

«Una disposición declarada inconstitucional en virtud del artículo 61 no podrá ser promulgada, ni puesta en aplicación.

Una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61-1 será derogada a partir de la publicación de la decisión del Tribunal Constitucional o una fecha posterior fijada en dicha decisión. El Tribunal Constitucional determinará las condiciones y los límites en que los efectos producidos por la disposición puedan cuestionarse.

Las decisiones del Consejo Constitucional son inapelables. Deben ser reconocidas por los poderes públicos y por todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales».

Artículo 63

«Una Ley Orgánica determinará las reglas de organización y funcionamiento del Consejo Constitucional, el procedimiento que se seguirá ante él y, en particular, los plazos para someterle impugnaciones».

IV.3. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL: COMPOSICIÓN, RENOVACIÓN Y ESTATUTO DE SUS MIEMBROS.

La primera disposición dedicada al Consejo Constitucional, el artículo 56, regula su composición, el modo de provisión al cargo de sus miembros, la duración de su cargo y su renovación, si bien, el

⁷⁵⁷ Este artículo fue introducido por la reforma constitucional operada por la ley constitucional nº 2008-724 de 23 de julio de 2008.

artículo 63 remite a la ley orgánica la determinación de las reglas aplicables a su organización y funcionamiento.⁷⁵⁸

Una de las características más difundidas del -posiblemente- mal llamado *consejo de ancianos* es la de su teórica independencia. Con este fin se dotó a sus nueve miembros de una mayor duración en el cargo, la misma que para los senadores hasta la reforma del Senado operada en 2011. Otra regulación destinada a asegurar su independencia es la de su renovación, por tercios (al igual que la del Senado antes de la citada reforma), cada tres años. En caso de dimisión, el suplente asume la duración que le resta a la persona anterior en el cargo. El cargo de consejero (miembro del Consejo Constitucional) no es renovable, pero, al menos, la garantía de tener nueve años por delante para desempeñar la función excede la de un septenato presidencial, por el que pueden pasar Gobiernos del

⁷⁵⁸ En consecuencia, se aprobó la Ordenanza n° 58-1067 de 7 de noviembre de 1958, relativa a la Ley Orgánica sobre el Consejo Constitucional. Esta ordenanza sufriría varias modificaciones: la Ordenanza n° 59-223 de 4 de febrero de 1959 (se complementa con el Decreto n° 59-1292 de 13 de noviembre de 1959 sobre las obligaciones de los miembros del Consejo Constitucional), las leyes orgánicas n° 74-1101 de 26 de diciembre de 1974, n° 90-383 de 10 de mayo de 1990, n° 95-63 de 19 de enero de 1995, n° 2007-223 de 21 de febrero de 2007 y n° 2008-695 de 15 de julio de 2008. Por su parte, los artículos LO. 140, LO. 142, LO. 143, LO. 145, LO. 146, LO. 146-1, LO. 147, LO. 149 y LO. 152 del Capítulo IV del Código Electoral, dedicado a las incompatibilidades, se aplican a los miembros del Consejo Constitucional.

El artículo 61-1, de nueva factura, creado por la Ley Constitucional n° 2008-724 de 23 de julio de 2008, que queda fuera del ámbito temporal de este estudio, remite a una ley orgánica las condiciones de aplicación del mismo artículo, dedicado a la intervención del Consejo en una cuestión prejudicial elevada como consecuencia del posible carácter lesivo de una disposición constitucional para los derechos y libertades garantizados en la Constitución.

mismo signo u opuesto, lo que, teóricamente, debería asegurar la independencia⁷⁵⁹ de este singular *club*.⁷⁶⁰

Otra peculiaridad tiene que ver con los requisitos de selección del Presidente del Consejo, que es a quien corresponde, en principio, otorgar el voto dirimente cuando hay igual proporción de opiniones distintas, si bien su reclutamiento se produce entre los miembros de derecho o entre los miembros nombrados. Al ocupar el cargo de Presidente, completará el plazo que le quedaba por cubrir cuando era miembro del Consejo. Su nombramiento, que no precisa refrendo, corresponde al Presidente de la República.⁷⁶¹ Otra característica peculiar de esta institución es que el único requisito para el nombramiento de sus miembros ordinarios, de los que se espera que tengan una nutrida y, quizás, meteórica carrera jurídica antes de entrar a formar parte del Consejo, que está compuesto por personas muy

⁷⁵⁹ Su independencia estaría, ciertamente, más garantizada, si sus miembros fueran vitalicios, como ocurre en Estados Unidos, pero Francia tendría que asumir los problemas de una posible prologada senectud, lo que sin duda podría afectar a las capacidades de los miembros, sin que ello, sin embargo, excluyera completamente la posibilidad de que alguno de ellos aceptara sobornos. No parece ser éste el caso de los miembros del Consejo Constitucional francés, a quienes, con aquiescencia general, se les reconoce su eficacia y *buen hacer*.

⁷⁶⁰ Esto no impide, ciertamente, que aparezca la corrupción -que puede afectar a todos los estamentos sociales y políticos-, manifestada en posibilidad de que se ofrezcan a los miembros del Consejo prebendas para doblegar su voluntad. Por este motivo su posibilidad de ser nombrados miembros de la legión de honor ha sido, por este motivo, muy discutida.

⁷⁶¹ Apunta Luchaire que, si un ex Presidente de la República llegara a Presidente del Consejo, podría permanecer, dado el carácter vitalicio de su mandato, hasta su muerte, si bien en principio, nada impide que el Jefe del Estado le nombrara por una duración determinada (*Cfr.* LUCHAIRE, François. *Le Conseil Constitutionnel. Présentation Générale. Article 56*, en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (Éd.). *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2009, p. 1405). En opinión de quien escribe, esa posibilidad existe, pero como mera cuestión de laboratorio: resulta improbable que un Presidente de la República nombre a un ex Presidente de la República para el cargo de Presidente, por la cuestión de la duración vitalicia del cargo de este y porque ha sido Presidente de la República.

diferentes en edad, pensamiento y tendencia política, es que sean poseedores de sus derechos civiles y políticos. Los constituyentes creyeron que la altura de quien realizaba el nombramiento era requisito suficiente. Los sucesivos Presidentes del Consejo han sido políticamente cercanos al Presidente de la República.

El artículo 57 fija el régimen de incompatibilidades, estableciendo la incompatibilidad de la función de miembro del Consejo con la de ministro o parlamentario. El artículo remite a su regulación por ley orgánica el resto de incompatibilidades aplicables.

La reforma de 2008 añadió la última frase al primer apartado de este artículo. Desde su entrada en vigor, al nombramiento de los cargos del Consejo se aplica el procedimiento al que hace referencia el artículo 13. Un poco fuera de contexto, la citada reforma excluye de los dictámenes del Consejo Constitucional los nombramientos realizados por los Presidentes de ambas Asambleas.

Una cuestión debatida sobre el Consejo Constitucional es la que afecta a su misma naturaleza, dado que no está, en el aspecto jerárquico, por encima de ninguna jurisdicción, ni judicial (la Corte de Casación) ni administrativa (el Consejo de Estado), lo que ha motivado que una parte de la doctrina haya dudado de su carácter jurisdiccional.⁷⁶² En Estados

⁷⁶² Existen diversos elementos que permiten calificar de *jurisdicción* a una institución: la facultad para «dictar Derecho», criterio material, el que sus decisiones tengan o no la consideración de *cosa juzgada* y la existencia de un procedimiento que respete, al menos en lo esencial, los grandes principios seguidos por otras jurisdicciones. De todos los elementos que deben considerarse, es el último el que plantea más problemas, debido a las particularidades del Consejo Constitucional, pero el hecho de que pueda ejercer un control a *posteriori* de leyes ya

Unidos, en la segunda mitad de la década de 1980, la opinión mayoritaria de la doctrina -tras recabar información sobre el Consejo de reputados autores franceses- era que el Consejo Constitucional no tenía carácter jurisdiccional.⁷⁶³ La Constitución ha evitado deliberadamente llamar sentencias a sus decisiones, dado que la intención inicial del constituyente era la de evitar en todo momento que el Consejo pudiera llegar a actuar como un *contrapoder*. El carácter jurisdiccional ha sido en realidad reconocido por el mismo Consejo Constitucional. Concebido como un vigilante del Poder Legislativo, lo cierto es que sus decisiones se imponen a todos los poderes públicos -con excepción de al Jefe del Estado- y a la totalidad de la Administración. Además, su control ya no lo realiza

promulgadas ha contribuido a reforzar su aspecto de jurisdicción (Cfr. VERPEAUX, Michel, *Le Conseil constitutionnel*, 2^{ème} Édit., Paris, La Documentation Française, 2014, pp. 54 y ss.)

Finalmente, el artículo 61-1, creado por la famosa reforma de 2008, que le da competencia para resolver cuestiones prejudiciales planteadas por otras jurisdicciones, resulta decisivo para afirmar el carácter jurisdiccional del Consejo. No obstante, su carácter peculiar ha querido ser conservado manteniendo el calificativo de *Consejo*, frente a una propuesta de modificación planteada para pasar a denominarlo «Corte Constitucional» (*Cour constitutionnelle*) que habría zanjado la polémica sobre el carácter jurisdiccional o meramente político del Consejo. La propuesta de reforma no prosperó porque se entendió en el nombre de *Conseil* ilustraba el carácter especial de esta jurisdicción respecto de otras.

⁷⁶³ En 1987, Davis se hacía eco de una parte de la opinión de la doctrina francesa y estadounidense según la cual el «American system of judicial review» (Sistema americano de revisión judicial) no podía compararse con el Consejo Constitucional. Los académicos aducían varias razones, como la provisión de origen político de sus miembros y el hecho de que su cargo no sea vitalicio; también que su cometido se dirige más a la ley votada y no promulgada que a la ley existente y que el ámbito de la revisión se limita a decidir si el Poder Legislativo ha invadido las competencias del Ejecutivo y no alcanza a temas constitucionales sustantivos, como es lo normal en Estados Unidos; otra de las razones aducidas es el carácter inapelable de las decisiones del Consejo Constitucional (Cfr. DAVIS, Michael H. *The Law/Politics Distinction, the French Conseil Constitutionnel and the U.S. Supreme Court*, en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 32, n° 3, American Society of Comparative Law, 1986, pp. 45 y ss).

sólo sobre el Poder Legislativo sino también, indirectamente, sobre el Ejecutivo legislador, pues es éste el que elabora los reglamentos, a los que la Constitución atribuye un dominio muy importante, en cierto modo *reñido* -como se ha visto- con el de la ley, pues compite con ésta hasta el punto de haber dado lugar a una cuantiosa y compleja jurisprudencia constitucional. Del control legislativo del Consejo Constitucional hay que excluir, no obstante, el control de las leyes aprobadas por referéndum.⁷⁶⁴ Ciertamente, el Consejo ha rehusado de manera reiterada entrar a examinar la constitucionalidad de una ley aprobada por referéndum, porque estas leyes son aprobadas no por el Parlamento, sino por el Pueblo, soberano por excelencia.⁷⁶⁵ También hay que excluir, del control de la constitucionalidad de la actividad legislativa llevado a cabo por el Consejo, las leyes constitucionales. En 2003 el Consejo declaró que ni el artículo 61 ni el artículo 89 le facultaban para controlar este tipo de leyes. Tras la introducción, en 2008, de la *cuestión prioritaria de constitucionalidad*

⁷⁶⁴ Sin embargo, según el artículo 60, el Consejo Constitucional vigila la regularidad de las operaciones del referéndum, previstas en el artículo 11 -dedicado expresamente a este instituto- y en el artículo 89, destinado a la reforma constitucional, que se aprueba por voluntad popular.

⁷⁶⁵ Este rechazo ya lo manifestó el Consejo en 1962, con ocasión de la ley, aprobada en referéndum, relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo. En efecto, la legitimidad del Pueblo para adoptar leyes de forma directa, compitiendo así con el Parlamento, está inscrita en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al que el Preámbulo de la Constitución de 1959 remite directamente: «*tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leur représentants, à [la] formation [de la loi]*» (Art. 6) («*todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente, o por medio de sus representantes a [la] formación [de la ley]*). Traducción de la autora). Por su parte, la misma Constitución de 1958 dispone en su artículo 3: «*la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*». («*La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por la vía del referéndum*»).

(conocida en Francia con el acrónimo QPC), el Consejo siguió mostrándose firme en esta posición.

En cuanto a su organización, una de las peculiaridades más acusadas de esta institución es que, aparte de los miembros que no pueden repetir mandato, cuenta con miembros vitalicios: son los ex Presidentes de la República, sobre los la doctrina ha contestado a menudo la necesidad de su presencia.⁷⁶⁶

IV.4. FUNCIONES DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

La triste experiencia, aún reciente en 1958, de la degradación del funcionamiento del parlamentarismo durante la IV República influyó en la idea de Debré de crear un estamento judicial que controlara posibles abusos del Poder Legislativo, si bien De Gaulle temía que su creación abocara en un *gobierno de jueces*⁷⁶⁷. Sin embargo, a este cometido inicial -tan evidente que al Consejo se le llegó a conocer con el calificativo de *perro guardián del Ejecutivo* (*chien de garde de l'exécutif*)-, se fueron añadiendo otros, hasta llegar a la configuración actual de sus cometidos, cuya extensión e importancia -especialmente resaltable en cohabitación- han hecho que, de la anterior

⁷⁶⁶ Hay que apuntar que ni De Gaulle ni Mitterrand se sentaron jamás en el Consejo.

⁷⁶⁷ Esta expresión es típicamente francesa; se atribuye Edouard Lambert, que, en 1921, publicó el libro *Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*. Cfr. DAVIS, Michael H. «A Government of judges...», *op. cit*, p. 559. Según Davis, numerosos escritores atribuyen a Lambert la creación de la frase: «ésta y los diferentes conceptos que encierra constituye un ejemplo de cómo la cultura social francesa ha introducido en el vocabulario popular una expresión que evoca el miedo ante el Poder Judicial, miedo que tendría sus orígenes en la aversión francesa al Antiguo Régimen y a la jerarquía judicial».

calificación se haya pasado a la de «pilar que garantiza el Estado de Derecho.»

El cambio en la opinión sobre el Consejo se debe a que, tras su creación, se fueron añadiendo paulatinamente contenidos a su elenco de funciones: control del Ejecutivo por su labor reglamentaria, contenciosos electorales, elección presidencial, referéndum, control de la compatibilidad con la Constitución de los tratados internacionales..., hasta la última, la relativa a los derechos y libertades fundamentales, introducida por la reforma de las instituciones de 2008. A esta cuestión se hará referencia más adelante. Sorprende que una materia de tanta importancia se haya introducido tan tardíamente en una Constitución cuyo país fue pionero, dentro del Derecho continental, en el reconocimiento de los derechos y libertades del ciudadano. Como se apuntó, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano forma *corpus*, junto con el Preámbulo de la Constitución de 1946, con el texto constitucional de 1958.

La definición detallada de los contenidos de las actividades del Consejo está ausente en el articulado constitucional, sin duda porque al principio se concibió como un instrumento más del parlamentarismo racionalizado. La Constitución se limita a enumerar el tipo de intervención de esta instancia, que reviste una mayor o menor entidad dependiendo de la materia de la que se trate.⁷⁶⁸

Siguiendo el orden en el que aparecen en el articulado, las actividades del Consejo Constitucional consisten en: *velar* (artículos 58.1, 60 y 61.1 -éste

⁷⁶⁸ Tras la reforma de 2008, el artículo 61-1, de nueva factura, dispone, en su párrafo segundo: «una Ley orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo».

último, añadido con la reforma de 2008), *examinar* (artículo 58.2), *pronunciarse* (artículo 59 y 61.1) *proclamar y determinar* (artículo 62.2). Algunas de estas actividades constituyen una competencia debida que el Consejo lleva a cabo de forma automática; otras precisan, para su realización, que se le convoque específicamente.

A continuación se analizarán brevemente estas funciones, que se intentará graduar de mayor a menor importancia, relacionando las materias a las que se aplican con los artículos correspondientes.

a) Velar: Este es el verbo que mejor se corresponde con la función de *guardián* para la que se ideó la creación de la institución. Concebido inicialmente como un guardián de la actuación del Poder Legislativo, al se le dotó de materias específicas sobre las que ejercer esta función: *velar* por la regularidad en la elección del Presidente de la República (artículo 58), *velar* por la regularidad de la elección de diputados y senadores (artículo 59) y, por último, *velar* por la regularidad de las operaciones del referéndum. Esta función de *velar* se ha situado en primer orden de importancia, porque es la que está en el origen de creación del Consejo Constitucional y porque desencadena una serie de acciones tendentes a poner remedio, llegado el caso, a la constatada inconstitucionalidad.

b) Pronunciarse: Ésta es la función que mejor ilustra la naturaleza jurisdiccional del Consejo Constitucional. El Consejo debe pronunciarse sobre la adecuación a la

Constitución de las leyes orgánicas antes de su promulgación, las proposiciones de ley del artículo 11 (referéndum) antes de ser sometidas a referéndum, y los reglamentos de las Cámaras antes de su aplicación (artículo 61.1). En este tipo de materias, que se corresponden con la función de vigilancia para la que se concibió la institución, ésta ejerce su máximo grado de actividad: examen y decisión. La sumisión al dictamen del Consejo es, por lo tanto, obligatoria y se aplica de forma automática a los citados procesos normativos (incluido el del referéndum). El Consejo también se *pronuncia* sobre la conformidad de las leyes con la Constitución *antes* de su promulgación, si bien la convocatoria del Consejo en estas materias *no es obligada*, sino voluntaria: el Consejo no puede actuar sino a instancia de las personas legitimadas por la Constitución. A dicho efecto, la redacción constitucional original reservaba la legitimación para convocar al Consejo al Presidente de la República y a los Presidentes de ambas Asambleas. La reforma de 1974 amplió la legitimación a sesenta diputados o sesenta senadores.⁷⁶⁹ La reforma constitucional operada en 2008⁷⁷⁰ -la que creó el artículo 61-1, introduciría, entre las materias sometidas al Consejo Constitucional, la de los *derechos y libertades* de los ciudadanos. Como se ha apuntado, las dos iniciativas previas de reforma para este particular fracasaron, por diferentes razones sobre las que los límites de este estudio, meramente introductorio, no permiten detenerse. Para que el Consejo actúe en esta materia, es preciso que un tribunal de cualquier grado haga llegar al Consejo una cuestión prejudicial, dado que, según dispone el

⁷⁶⁹ Ley Constitucional n° 74-904, de 29 de octubre de 1974.

⁷⁷⁰ Ley Constitucional n° 2008-724 de 23 de julio de 2008.

artículo citado, una jurisdicción, antes de decidir sobre si una determinada disposición vulnera los derechos y libertades garantizados al ciudadano en la Constitución, podrá someter el asunto al Consejo Constitucional, pero previamente, deberá hacerlo al Consejo de Estado o al Tribunal de Casación (se supone que la elección de una u otra jurisdicción dependerá de si el procedimiento incumbe a la jurisdicción judicial o a la administrativa). Este fragmento de la norma reviste cierta importancia porque parece reconocer al Consejo una calidad de última instancia, pese a que, como se ha dicho al principio de esta exposición, el Consejo no está inscrito dentro de ninguna jerarquía de la Magistratura. En el caso que ahora se comenta el Tribunal, además de actuar como una especie de última instancia, actúa con *carácter previo* a la decisión de la jurisdicción que le haya remitido la cuestión prejudicial. De lo expuesto se deduce que todas las competencias en las que, según el articulado constitucional, el Consejo «se pronuncia», la intervención de éste se realiza con *carácter previo*; tiene, por lo tanto, una función profiláctica de prevención de la inconstitucionalidad y es también, al igual que la anterior, una competencia rogada. Finalmente, no se puede evitar reconocer en la función de control del proceso legislativo a que hace referencia el artículo 61, una cierta actividad «legislativa» del Consejo, en la medida que éste, con sus decisiones, decide si una norma debe tener dicho carácter.⁷⁷¹

⁷⁷¹ Sobre la cuestión de la aceptación por los poderes públicos de la decisión del Consejo, Luchaire constata que, cuando el Consejo se pronuncia sobre una norma, lo está haciendo sobre su carácter legislativo, cosa que aceptan los poderes públicos. Asimismo, cuando el Consejo se pronuncia sobre la procedencia de una norma

c) Determinar: En esta exposición, la tarea *determinar* sigue a la de *examinar* porque la determinación de una cuestión requiere un examen previo, función a la que se hace referencia en el párrafo siguiente, porque este análisis califica las funciones del Consejo de mayor a menor importancia.

Según el apartado primero del artículo 62 (al que la citada reforma de 2008 insertó el apartado segundo, conectado al artículo 61-1, de nueva factura), la disposición que resulte declarada inconstitucional en virtud del artículo 61-1 -el que concierne a la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos- será derogada una vez el Consejo Constitucional haya publicado su decisión o en una fecha posterior que, llegado el caso, fije el Consejo. En relación con la declaración de inconstitucionalidad, el Consejo *determinará* (la Constitución no indica si esta determinación puede realizarla *a posteriori* o en la misma decisión proclamación de inconstitucionalidad) a cuánto alcanza y bajo qué condiciones deben cuestionarse los efectos ocasionados por la aplicación de la norma declarada inconstitucional. Hay que señalar que, a diferencia de las actividades citadas en los apartados precedentes, la de *determinar* el alcance de los efectos producidos por la inconstitucionalidad de la norma constitucional se realiza *a posteriori*, después la proclamación de la norma.

(artículo 41), sobre la constitucionalidad de la ley votada (artículo 61) y sobre el carácter legislativo de una norma promulgada (artículo 31.2), en realidad lo que hace es pronunciarse sobre la materia de la ley, que es la que constituye la verdadera decisión del Consejo. Cfr. LUCHAIRE, François. Le Conseil Constitutionnel. Présentation Générale. Article 62, *op. cit.*, p. 1475.

d) Examinar: El Consejo Constitucional debe examinar las reclamaciones interpuestas en relación con la elección del Presidente de la República -artículo 58.2- En realidad, esta función está comprendida en todas las anteriores: el Consejo «examina» antes de «determinar» y «pronunciarse», actividades todas estas que se entienden subsumidas en la *velar* o *guardar* la constitucionalidad, cometido principal del Consejo Constitucional, adjudicado desde su creación.

e) Proclamar: Esta es la función del Consejo que más se corresponde con la que podría calificarse de *notarial*. La primera función de proclamar que cita el articulado constitucional es la que realiza el Consejo, previa constatación de la regularidad del proceso electoral conducente a la elección del Presidente de la República, de los resultados del escrutinio. Constatada la regularidad, el Consejo «proclama» («da Fe pública»), a semejanza de cómo lo haría un Notario, pero en el más alto nivel institucional, del resultado electoral.

En resumen, el estudio analítico que la autora se ha permitido hacer de las funciones del Consejo Constitucional muestra que éstas pueden clasificarse según su mayor o menor grado de intervención y que la Constitución las distribuye según el tipo de materias. Asimismo, del análisis del articulado, se deduce que existe una actuación -llámese *automática* u *obligatoria*-, en la que el Consejo actúa de *forma debida*, mientras que en otras lo hace de *forma rogada*, debe ser convocado. Se insiste en esta última cuestión porque el

Consejo Constitucional no es libre de intervenir espontáneamente para proteger la Constitución. Esta exigencia es fundamental: *encierra* al Consejo Constitucional dentro de una lógica contenciosa que implica el responder a los argumentos intercambiados entre los partidos, que se enfrentan a propósito de la interpretación de la Constitución. Además, la instancia constitucional se pronuncia en los límites estrictos de las competencias que le atribuye la Constitución. La legitimidad de sus decisiones descansa, en buena medida, en el respeto del dominio del control de la constitucionalidad. Por ejemplo, el Consejo Constitucional no puede apreciar la conformidad con la Constitución de actos realizados por el Ejecutivo. Los casos de apertura del contencioso constitucional están limitados al control de la conformidad de las leyes y de los compromisos internacionales. Pero cuando interviene, el Consejo Constitucional es el único competente para los litigios que se le someten y sus decisiones se imponen *a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales* - artículo 62-. De aquí se exceptúa -recapitulando lo apuntado- la competencia para examinar la interpretación constitucional o la actuación del Jefe del Estado, las leyes constitucionales (la competencia sobre estas últimas ha sido expresamente rechazada por el Consejo), así como las leyes aprobadas por el Pueblo en el procedimiento del referéndum.

De lo anterior se deduce que, en el caso del Consejo Constitucional no existe el dictamen *no vinculante*: no en vano se le ha llegado a denominar - frase con la que se iniciaba esta exposición- «pilar del Estado de Derecho».

La actividad del Consejo, que se ha ido llenando paulatinamente de contenidos dentro del margen concedido por la Constitución y que ha tenido una reciente ampliación -en 2008- de esencial importancia en un Estado de Derecho pionero en esta calidad, como es Francia, ha sido muy valiosa. Entre otras cualidades de las decisiones del Consejo está la de haber aplicado el *Preámbulo de la Constitución* de 1958. Esta aplicación -indica Tajadura Tejada- «supuso un hito auténticamente revolucionario para la vida política y social del país vecino». El autor basa su afirmación en el contenido de la decisión de dieciséis de julio de 1971.⁷⁷² Ciertamente, el Consejo declaró inconstitucional la ley que completaba dos artículos de la ley relativa al contrato de asociación⁷⁷³ y, de forma sorprendente y magistral, declaró algunas disposiciones de la ley contrarias al Preámbulo de la Constitución. El Preámbulo, pese a su brevedad, incorpora, haciendo un reenvío, el Preámbulo de la Constitución de 1946 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.⁷⁷⁴ En la citada decisión el Consejo

⁷⁷² TAJADURA TEJADA, Javier. *La V República francesa*, Navarra, Ediciones Universidad de Navarra S.A. (EUNSA), 1997, p. 130. La decisión se publicó en el J.O. el 18 de julio de 1971, p. 7114.

⁷⁷³ En concreto, la ley votada en la Asamblea completaba lo dispuesto en los artículos 5 y 7 de la ley de 1 de julio de 1901, relativa al *contrato de asociación* y establecía un «control previo» a la constitución de la asociación. El artículo 2 del texto original, de 1901, por su parte, declara: «Podrán constituirse libremente asociaciones de personas sin autorización ni declaración previa». Lo que el Gobierno quería -estableciendo sesgadamente el filtro del control previo- era realmente, -como indican Favoreu y Philip-, desanimar o aniquilar las tentativas de constitución o reconstitución de una asociación; pero claro, esto no podía decirse abiertamente en la decisión. *Cfr.* FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 10ª edición, Paris, Dalloz, 1999, p. 260.

⁷⁷⁴ En efecto, el Preámbulo dice: «*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946*» («El Pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos del hombre y a los

adoptó la posición de desechar cualquier intervención previa, del tipo que fuera, sobre el derecho de asociación.⁷⁷⁵ Según George Vedel, citado por Favoreu y Philip⁷⁷⁶, mientras que la Constitución de 1946 excluía expresamente que el Comité Constitucional pudiera realizar un control de constitucionalidad invocando el Preámbulo del texto de 1946 -sin duda por su carácter marcadamente impreciso-, éste no es el caso de la Constitución de 1958, cuyo Preámbulo remite a su vez a la Declaración de derechos de 1789 y al Preámbulo de la Constitución de 1946. Según George Vedel, dado que la Constitución no dedica una atención especial a la enumeración de derechos, materia en la que remite -por su alto grado de simbolismo, hay que añadir- a la

principios de la soberanía nacional tal y como los define la Declaración de 1946»).

⁷⁷⁵ La decisión del Consejo se publicó en el J.O. el 18 de julio de 1971, p. 7114. El Consejo fue convocado por el Presidente del Senado, Alan Poher y la ley ya había sido debatida en las dos Asambleas y votada por la Asamblea Nacional, por lo que el Consejo acordó su admisibilidad. En el segundo considerando de la decisión de 1971, el Consejo entra a examinar el fondo del asunto, otra novedad, debida -según indican Favoreu y Philip-, no a que no tuviera competencia para ello, sino a que no había habido ocasión. El segundo considerando contiene la verdadera solución del problema planteado: indica que existe un principio de valor constitucional según el cual las asociaciones existen por la mera voluntad de los fundadores y, dejando aparte algunas categorías de asociaciones (el Consejo se refiere con toda seguridad a las extranjeras), cualquier subordinación de su validez a un control previo, del tipo que sea, sería contraria a este principio y, por lo tanto, inconstitucional. Pese a la controversia que, en los debates previos a la elaboración definitiva de la Constitución, suscitó la cuestión de si el Preámbulo, al no formar parte del articulado constitucional, tenía valor constitucional, el Consejo Constitucional zanjó la cuestión mediante esta emblemática solución. Sin embargo, pese al alcance de esta resolución, ésta de 1971 no era la primera vez en la que el Consejo acudía al Preámbulo de la Constitución en sus considerandos: ya lo había hecho antes con ocasión del asunto de los «Tratados de las Comunidades Europeas», sometido al Consejo por el Sr. Foyer, aduciendo que eran contrarios a la Declaración de Derechos de 1789. El Consejo, no contentándose con mencionar el Preámbulo, responde a la argumentación planteada, según indica Luchaire, ex miembro del Consejo Constitucional (Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 10^{ème} Édition, Paris, Dalloz, 1999, pp. 258-263).

⁷⁷⁶ Cfr. *id.*

Declaración de 1789, si no se incluyera la citada declaración en el bloque de la constitucionalidad, «el poder reglamentario autónomo no encontraría, prácticamente, ninguna limitación».⁷⁷⁷

A todo lo anterior hay que añadir algo *esencial* para este estudio:

La función del Consejo durante la alternancia total (1981) y las alternancias parciales (cohabitaciones), ha sido decisiva para la normalización del funcionamiento de las instituciones. De este tema se ocupa el apartado siguiente.

Sin embargo, para concluir este apartado, en el que se ha comentado especialmente el enriquecimiento de la labor del Consejo Constitucional desde su creación en 1958, se recurre una vez más a la obra de FAVOREU y PHILIP para dejar constancia de dos cuestiones importantes, en relación con el *hito* que supuso la citada decisión de 1971: «El logro de la decisión no consiste en que contuviese disposiciones de fondo ni que con ella se inaugurara una interpretación extensiva de la Constitución, porque esto ya constituía un logro adquirido con anterioridad. El cambio va más allá: es ante todo, cuantitativo, dado que la ampliación a los principios que forman el bloque de la constitucionalidad es considerable. Pero es, sobre todo, cualitativo, porque, de manera irrefutable, la inserción en el bloque de la constitucionalidad de toda una serie de reglas o principios relativos a los derechos y libertades modifican la naturaleza (del Consejo Constitucional)».⁷⁷⁸

⁷⁷⁷ Cfr. *ibíd.* p. 262.

⁷⁷⁸ Cfr. *ibíd.* p. 265).

Como conclusión a este apartado, esta decisión marca, en efecto, *un hito*, como señala el profesor Tajadura. En opinión de quien escribe, será el factor decisivo de la transformación del Consejo Constitucional en el «pilar del Estado de derecho».

IV.5. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL DURANTE LA ALTERNANCIA Y LA COHABITACIÓN

IV.5.1. Introducción.

Confrontada esta institución con la alternancia política de 1981 y los períodos de diarquía, Steckel, autora que ha estudiado el comportamiento del Consejo en estos supuestos, gradúa el nivel de intervención del Consejo Constitucional desde casi nulo -cuando existe monismo presidencial-, hasta completamente activo, en caso de monismo gubernamental (cohabitación), mientras que califica de intervención *media-alta* la que existe cuando la alternancia es total y de sólo media en el supuesto que en esta tesis se ha calificado de verdadero dualismo (gobiernos de Rocard, Crésson y Bérégovoy). Previamente, la autora define ambas situaciones políticas como las resultantes, respectivamente, de una gran alternancia (*grande alternance*) o de una pequeña alternancia (*petite alternance*), alternancias a las que arriba se ha hecho referencia como alternancia total o alternancia parcial. Pues bien, utilizando los términos del citado estudio,

cuyos sinónimos acaban de indicarse, tras una alternancia total, el Consejo Constitucional estaría prácticamente inactivo, por su imposibilidad de pronunciarse sobre los actos del Jefe del Estado o del Gobierno. En cambio sería muy activo en caso de alternancia parcial (que da paso a la cohabitación) y medianamente activo en el caso de alternancia media (esta coincide con los escasos supuestos de dualismo en la Historia de la V República). En definitiva, la intervención del Consejo Constitucional estaría relacionada con el grado de alternancia.⁷⁷⁹

IV.5.2. El Consejo Constitucional durante la alternancia total (1981-1986)

Durante la *gran alternancia*, la de 1981, en la que, por primera vez, un partido de signo totalmente contrario a los que anteriormente habían dominado la política francesa accedió al Elíseo, comenzó a constatarse la importancia del cometido del Consejo Constitucional y el carácter obligatorio de sus dictámenes sobre todos los poderes públicos. Tras el acceso al poder, algunos políticos de la izquierda comunista y socialista en entre 1981 y 1982 hicieron célebre la frase: «No tenéis razón jurídica porque, políticamente, sois minoritarios». Este desafío hacia la jurisdicción constitucional se saldaría con el consenso constatado durante la jornada de estudios de

⁷⁷⁹ STECKEL, Marie-Christine. *Le Conseil Constitutionnel et l'alternance*, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science politique, vol. 106, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 2002, pp. 196 y ss.

la Asociación francesa de constitucionalistas de 13 de marzo de 1987.⁷⁸⁰

Tras esta primera y completa alternancia política, el primer período de cohabitación (1986-1988) se caracterizó, tocante al Consejo Constitucional, por la aceptación de la justicia constitucional y de todas sus decisiones por todos los organismos públicos.

IV.5.4. El Consejo Constitucional durante la diarquía.

La revelación de la decisiva importancia del Consejo Constitucional como institución tendría lugar, sin embargo, durante la primera cohabitación. Esta fue el detonante de que el Consejo demostrara su altura e importancia dentro del bloque de la constitucionalidad. Lo primero que se constató fue el enorme desconocimiento que se tenía de esta institución, de factura totalmente nueva, creada por la Constitución de 1958. A eso se añadía el hecho de que no se solían conocer instituciones similares en otros Estados; sin este conocimiento, resultaba imposible entender lo que estaba pasando en Francia. Realizando un estudio comparativo, mientras que en Estados Unidos, decisiones o discursos similares a los pronunciados por la institución homóloga francesa no eran objeto de crítica,

⁷⁸⁰ Favoreu cita como fuente : *Le Figaro* de 14 a 15 de marzo de 1987 y *Le Monde* del 15-16 de marzo de 1987 (Cfr. FAVOREU, *La politique saisie par le droit...*, op. cit, p. 108. Los detractores de la ampliación del cometido del Consejo, si bien minoritarios, denuncian la invasión del Consejo en la actividad legislativa; ahora bien, en la V República la voluntad parlamentaria es la voluntad mayoritaria, cosa que no podía ocurrir en la IV República, en la que el reto estaba precisamente en construir una mayoría. Cfr. *ibíd*, p. 109.

en el país galo el Consejo tuvo que encajar comentarios de la doctrina y de la oposición, en los que se denunciaba «la campaña virulenta llevada a cabo por el Gobierno». Sin embargo, durante el primer período de cohabitación se asistió -según señala Favoreu-, de forma irreversible, a la aceptación de la justicia constitucional y a la sumisión del legislador a la regla de Derecho.⁷⁸¹

Concretamente, la cohabitación de 1986-1988 puso de manifiesto la indeterminación en cuanto a las funciones del Consejo, en concreto, en lo relativo a su misión de *guardián* de la Constitución, expresamente citada en el articulado, así como a su papel de *árbitro* entre las instituciones. Como se expuso, el Presidente Mitterrand, intentado exprimir al máximo las competencias que la Constitución podía conferirse en período de alternancia parcial (cohabitación), en varias ocasiones hizo referencia a su papel de *guardián* de la Constitución, llegando incluso, en alguna ocasión, a dar su propia interpretación del texto magno. Estas funciones las extraía de su artículo 5, que, como se ha comentado en varios pasajes de esta tesis, consagra literalmente su *función de árbitro*. Ahora bien, sólo los jueces están autorizados a dar una interpretación auténtica de la Constitución. Las funciones que el artículo 5 confiere al Presidente de la República, concretamente la de *velar*, que también se cita expresamente en el articulado dedicado al Consejo Constitucional, consiste en hacer *aplicar y ser garante* de la aplicación de la Constitución. Sin embargo, como se ha indicado al comienzo de esta exposición, el artículo 62 dispone expresamente que las decisiones del

⁷⁸¹ Cfr. FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit...*, op. cit. p. 111.

Consejo (aparte de ser inapelables) *deben ser reconocidas por todos los poderes públicos y por todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.*⁷⁸² ¿Existe entonces, en ciertas materias, un conflicto de poderes entre el Jefe del Estado y el Consejo Constitucional? Favoreu y otros autores lo niegan basándose en la frase de la Constitución que se acaba de citar, pero no es menos cierto que el Consejo se ha declarado incompetente para decidir respecto de los actos u opiniones del Jefe del Estado y hay juristas que sostienen que éste debe quedar fuera del alcance del Consejo Constitucional.⁷⁸³ La relación de fuerzas entre el Jefe del Estado y el Consejo Constitucional en Francia ha sorprendido a los juristas de otras democracias. Asimismo pocos juristas franceses están de acuerdo con el reparto de fuerzas entre Jefe del Estado y Consejo Constitucional que se defendió en los albores de la V República. Hoy en día la relación que

⁷⁸² En este sentido, *cfr. ibíd.*, p. 112.

⁷⁸³ En este sentido, García Pelayo recoge esta opinión de W.I. Jennings: «El Derecho es generalmente ejecutado y sólo puede serlo contra los grupos e individuos que lo violan. No puede serlo en modo alguno contra el Gobierno, y la mayoría del Derecho y de las convenciones constitucionales se refieren al Gobierno». (*Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel, «Garantía de las normas constitucionales», en Obras Completas, Tomo III, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 2304*). Siendo el Presidente de la República la más alta jerarquía del país y cabeza visible del Ejecutivo, es posible que la negativa del Consejo Constitucional a pronunciarse sobre actos u opiniones del Jefe del Estado, responda a esta causa. Para Favoreu, la imposibilidad de que el Consejo se pronuncie sobre los actos del Jefe del Estado, es decir, someta estos a un control constitucional, se debe a que el Estado de Derecho se detiene ahí donde comienzan las prerrogativas excepcionales que el artículo 5 de la Constitución confiere al Presidente de la República. El autor recoge una opinión de Boucher publicada en el diario *Le Monde*, según la cual el Presidente, *guardián de la Constitución*, dispondría de un derecho de protesta (*droit de remontrance*), que deriva de la misma Constitución, de la que él es el *guardián* y no el Consejo Constitucional, al que, en este caso no puede aplicársele dicha denominación. La función del Jefe del Estado es de orden moral, mientras que la del Consejo Constitucional es cotidiana y técnica: al primero le corresponde el símbolo, al otro las decisiones, discutibles en esencia, mientras que las del Jefe del Estado no lo son. (*Cfr. FAVOREU, Louis, La politique saisie par le droit..., op.cit.*, p. 112).

inicialmente se pretendió establecer se considera totalmente contraria a la teoría de la separación de poderes y a las funciones que el Consejo Constitucional ha defendido mediante su jurisprudencia desde 1959: que el Presidente de la República no puede ser ni juez ni parte; no puede, simultáneamente, aplicar la Constitución y dar una interpretación auténtica. De la anterior exposición de Favoreu se concluye que la función del Jefe del Estado como *guardián* de la Constitución es de índole moral y que cuando el Jefe del Estado se atribuye un poder propio en virtud del artículo 5 de la Constitución, lo que hace, no es interpretar, sino aplicar la Constitución. No parece, por lo tanto, que del artículo 5 puedan derivarse poderes implícitos.⁷⁸⁴ Quien escribe coincide en este punto con Favoreu y otros muchos autores, como Philippe Ardant. En su opinión -ya apuntada- no existen poderes específicos en el artículo 5, sino una especie de principios programáticos que deben informar la actuación del Jefe del Estado en el ejercicio las competencias que la Constitución le atribuye; es decir, el Presidente de la República *vela* o asegura, mediante su *arbitraje*, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado y es *garante* de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los Tratados cuando realiza las funciones que la Constitución estrictamente le encomienda y no otras. La autora aspira así a dejar zanjada la bizantina controversia en torno al artículo 5 de la Constitución y al pretendido *dominio reservado*.

Volviendo a la actuación del Consejo Constitucional, se constata que sus dictámenes se han

⁷⁸⁴ Cfr. *ibíd.*, p. 114.

impuesto al Parlamento e indirectamente, en cuanto que comparte la iniciativa legislativa con éste y dicta los reglamentos, al Gobierno y al resto de poderes públicos, a excepción del Jefe del Estado. En otros países existe un procedimiento para zanjar los conflictos que sucedan entre instituciones sobre la interpretación de la Constitución; ahora bien, de existir esta posibilidad en Francia, durante la cohabitación el Primer Ministro la podría haber utilizado para evadir la constatada - pero sin base constitucional alguna- *facultad de impedir (pouvoir d'empêcher)* del Presidente de la República (ordenanzas). El mismo resultado conseguido en otros países podría conseguirse en Francia alargando progresivamente el control del Consejo Constitucional para que se corresponda con la lógica del Estado de Derecho.⁷⁸⁵ El problema que surge aquí, utilizando una expresión latina usada por García Pelayo, es *qui respondebit pro eo?*⁷⁸⁶, es decir, ¿quién responde entonces de la actuación del Consejo?

⁷⁸⁵ Cfr. *ibíd.*, pp. 114-116.

⁷⁸⁶ En relación con la garantía de las normas constitucionales, García Pelayo constata que la tendencia a la racionalización legal total de la Constitución, que es inmanente al Estado de Derecho, ha conducido a la creación de tribunales constitucionales. Unos países, como Estados Unidos con el Tribunal Supremo, han optado por una jurisdicción de creación política, lo que implica una politización de la Justicia. Otros (sería el caso de Francia) han creado una instancia al efecto, desvinculada de las demás; es decir, consistente en una sola instancia, para que decida lo que es justo o injusto en materia constitucional, pero esta opción no evita la politización de la institución y plantea el problema aludido de *qui respondebit pro eo?* Por lo tanto, en uno y otro caso no se resuelve el problema de la garantía de la norma constitucional, sino que sólo se desplaza. Dado que el Derecho Constitucional carece de normas coactivas y que la efectividad del Derecho radica en la relación dialéctica entre norma y poder, lo esencial al Derecho, según García Pelayo, no es la coacción, sino la garantía de su efectividad, es decir, que la norma lleve en sí misma la garantía de su cumplimiento regular, que cree, en definitiva, una seguridad jurídica. (Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel, «Garantía de las normas constitucionales», *op. cit.*, pp. 2303 y ss.)

Lo cierto es que, pese a ser cosa juzgada⁷⁸⁷, el Jefe del Estado se negó, alegando motivos bastante peregrinos, a firmar las ordenanzas y nadie pudo hacer nada para evitarlo, porque, como se ha indicado, no existía en Francia -al menos hasta la reforma de 2008, que ha modificado el estatuto constitucional del Jefe del Estado en materia de responsabilidad (nuevo artículo 68)- un mecanismo susceptible de enjuiciar, fuera del supuesto de Alta Traición, los actos del Jefe del Estado, sobre todo cuando se trata de *actos de gobierno (actes de gouvernement)*, es decir, actos que no son susceptibles de control ante jurisdicción alguna -razón alegada por quienes defienden un poder reservado del Jefe del Estado-. Lo cierto es que el Consejo Constitucional ha declarado su incompetencia respecto de los actos del Jefe del Estado y nunca ha zanjado la cuestión de la negativa a firmar las ordenanzas durante la primera cohabitación.⁷⁸⁸

IV.5.4. Principales decisiones del Consejo Constitucional durante la diarquía

Se ha estimado que el mejor modo de ilustrar el papel del Consejo Constitucional, a cuyas funciones se ha dedicado un breve estudio a modo de introducción, es comentar las principales decisiones de la institución

⁷⁸⁷ En efecto, el Consejo ha admitido expresamente en tres ocasiones la posibilidad de recurrir al procedimiento de las ordenanzas y no ha puesto ningún condicionante concerniente a la materia sobre la que verse la ley; la ley controlada ha sido promulgada (recuérdese que la creación de normas por el procedimiento de las ordenanzas en un proceso, aunque delegado, totalmente legislativo).

⁷⁸⁸ Cfr. FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit. Alternances...*, op. cit. p. 118.

durante los períodos de cohabitación, porque, como se ha apuntado es durante estos períodos, de *alternancia parcial* o cohabitación, en los que la actividad el Consejo ha sido mayor.

En primer lugar, se ha hablado de la decisión de 1971 que supuso la *revelación del papel del Consejo en las instituciones*, explicada por el profesor Javier Tajadura, en la que el Consejo, contra todo pronóstico, *desempolvó* el Preámbulo de la Constitución para argumentar su decisión. Esto constituyó un hecho inédito, porque, en el régimen anterior el Preámbulo de la Constitución de 1946 no se consideraba parte de la Constitución (aunque, paradójicamente, lo sea de la actual). Con esta decisión, el Consejo demostró lo que era capaz de *dar de sí* acudiendo a la DDHC de 1789, a la que remite directamente el brevísimo, pero enormemente valioso, Preámbulo de la Constitución de 1958 y dictaminando, sin ninguna limitación, la libertad de asociación. Esta decisión puede considerarse el principio del cambio del papel del Consejo Constitucional que, paulatinamente enriquecido -principalmente por su propia jurisprudencia-, ha alcanzado su consideración actual, ya referida.

Tras la citada resolución, el papel decisivo del Consejo Constitucional se demostraría con la gran alternancia de 1981 y, todavía más, durante los períodos de diarquía o cohabitación.

Por lo tanto, a continuación se comentarán algunas las decisiones dictadas durante la cohabitación, independientemente de que, al hilo de la exposición, surja algún comentario sobre decisiones de otro periodo político.

Retómese el análisis de Steckel⁷⁸⁹, que gradúa de mayor o menor la actividad del Consejo -dependiendo del período o coyuntura política- y que concluye que dicha actividad alcanza su grado máximo durante los períodos de cohabitación. Ciertamente, si la función de arbitraje del Consejo se ejerce la entre mayoría y la oposición, es lógico, que ante la situación inédita de la cohabitación, el Consejo haya empleado todos sus sentidos en *velar* por el respeto a la Constitución. Su papel de *árbitro* en esta contienda política llega aquí a su máxima potencia. Y este arbitraje lo realiza entre la mayoría y la oposición porque, como se ha apuntado, el Consejo no puede controlar los actos del Jefe del Estado y los del Gobierno los controla sólo indirectamente, en lo que respecta a su función legislativa, no en lo relativo a sus actos u opiniones. El control de la actividad legislativa, *previo* o *a posteriori*, automático o rogado -según requiera el caso- será el lenguaje mediante el cual el Consejo realice su valiosa función arbitral en el tenso período de la cohabitación de 1986-1988.

IV.5.3.1. Decisiones del Consejo Constitucional durante la primera diarquía:

⁷⁸⁹ STECKEL, Marie-Christine. *Le Conseil Constitutionnel et l'alternance*, op. cit., pp. 196 y ss. Es digna de alabanza la originalidad de la autora al realizar un estudio analítico transversal, comparando la mayor o menor intervención del Consejo con el mayor o menor grado de alternancia. Habría sido deseable, no obstante, que completara su tesis con más ejemplos ilustrativos de su teoría, añadiendo alguna pequeña aportación de vez en cuando. No obstante, su estudio, que es acertado en la calificación de la actividad del Consejo, de mayor a menor grado, según el tipo de alternancia de que se trate (total, pequeña o media, que la autora equipara a alternancia total, cohabitación y dualismo al estilo del gobierno de Rocard), resulta de mucha utilidad para comenzar esta exposición.

1. - Decisión nº 86-207 DC. Rec 61, RJC I-254, PRIVATIZACIONES (207 DC).

Como se comentará en el Capítulo V, que contiene una Crónica política de la V República, sucinta pero con los imprescindibles *highlights* de las tres cohabitaciones, la vuelta de la derecha parlamentaria al poder gubernamental en 1986 implicará deshacer, en todo lo posible, la política de nacionalizaciones llevada a cabo durante el primer septenato de la primera presidencia de François Mitterrand. Convocado el Consejo Constitucional por 92 diputados y 62 senadores, examina la «ley de habilitación que autoriza al Gobierno a adoptar, mediante ordenanzas, medidas de privatización», en virtud del art. 38. En la decisión subsiguiente, el Consejo dictamina la legitimidad del Gobierno para adoptar medidas de orden económico y social, al tiempo que declara su legitimidad para pedir autorización al Parlamento con el fin de legislar mediante ordenanzas -todo dentro de los límites que establece la Constitución-. Hay, al menos, tres puntos de interés que reflejan el *buen hacer* del Consejo Constitucional en esta decisión.

Ante todo hay que recordar que, en esta decisión de 1986 sobre las privatizaciones, el Consejo se basa en la de 16 de enero de 1982, dictada con ocasión de la operación inversa: la de las nacionalizaciones. Tras consagrar que esta materia es exclusiva de la competencia legislativa en aplicación del artículo 34.9 -en virtud del cual «la ley fija las reglas relativas

a... la transmisión de la propiedad de empresas del sector público al privado»-, el Consejo establece los límites: por un lado, la transferencia deberá hacerse respetando en todo los principios y las reglas de valor constitucional; por otro, el artículo 34 no obliga a que toda operación que implique una transferencia de propiedad al sector privado la decida directamente el legislador; éste podrá establecer reglas y delegar competencias en esta materia en las autoridades y órganos que él designe.⁷⁹⁰

Pues bien, uno de los puntos destacables de la decisión que ahora se comenta es que, en ella, el Consejo consolida de forma definitiva la doctrina inaugurada con la decisión de 1971, antes comentada, en la que, al declarar inconstitucional el control previo aplicable al derecho de asociación, invoca el Preámbulo de la Constitución. En esta decisión, siguiendo el reenvío que el citado Preámbulo realiza, el Consejo se sirve de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y, de manera más concreta y específica, del Preámbulo de la Constitución de 1946 para sentar su jurisprudencia en materia de privatizaciones. Todo ello, estableciendo una definición negativa de las actividades públicas no susceptibles de privatización: son las que constituyen un *servicio público nacional* o un *monopolio de hecho*, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 9⁷⁹¹ del Preámbulo de la Constitución de la

⁷⁹⁰ Respondiendo a esta autorización del Consejo, la Ley de 4 de agosto de 1996, conocida como «ley de respiro» del sector público, creó un sistema según el cual las autorizaciones de transferencia podrían acordarse por decreto para aquellas empresas cuyos efectivos fueran superiores a los mil trabajadores.

⁷⁹¹ Artículo 9 del Preámbulo de la Constitución francesa de 1946: «Cualquier bien o empresa cuya explotación tenga o adquiera los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debe convertirse en propiedad de la colectividad.» («*Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les*

IV República, incorporada, como se ha indicado, junto con la DDHC, al bloque de la constitucionalidad.

El segundo punto destacable es que el Consejo inaugura, con esta decisión, una categoría de servicios desconocida hasta la fecha: *los servicios públicos constitucionales* (*les services publiques constitutionnels*). En efecto, el Consejo Constitucional establece, por vez primera, la distinción entre *servicios públicos constitucionales*, los exigidos por la Constitución, y *los servicios públicos legislativos*, creados por el legislador. En definitiva, *los servicios públicos constitucionales* se corresponderían con las funciones propias de la soberanía del Estado.⁷⁹² No se puede evitar reconocer, en la creación de esta categoría de servicios públicos, una cierta vocación legislativa de esta decisión del Consejo, que, sin llegar a invadir, por supuesto, competencias de este carácter, constituye una muestra más de cómo la jurisprudencia del Consejo Constitucional ha contribuido a crear un verdadero *corpus constitucional y de Derecho público*.

El tercer punto destacable es el que más atañe al propósito de este estudio: la conocida cuestión de la negativa del Presidente Mitterrand a firmar las ordenanzas en 1986, sin duda por entender que

caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.»)

⁷⁹² Sería el caso de la Defensa Nacional, la Justicia, los Asuntos Exteriores y la Policía. En materia penitenciaria, el Consejo distingue entre atribución de penas (exclusivamente jurisdiccional) y cumplimiento de penas (competencia de la Administración). Como indican Favoreu y Philip, la función policial no se puede limitar a la penitenciaria. En cuanto a otros servicios, como el de la Enseñanza o la Salud, sobre los que la prohibición de privatización no impide la contratación de estos servicios con una entidad privada, tienen, indudablemente, un carácter mixto. (Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel...*, op. cit., p. 689.

constituyen *actes de gouvernement*. En primer lugar, conviene explicar qué se entiende por *actos de gobierno*. Reciben esta calificación los actos del Presidente de la República, del Primer Ministro y del Ministro de Asuntos Exteriores que no pueden considerarse administrativos, sino de decisión política.⁷⁹³ Dado que la doctrina no llegó a identificar el criterio para que un acto de gobierno fuera considerado como tal, durante el siglo XX la jurisprudencia enumeraría este tipo de actos reduciéndolos considerablemente.⁷⁹⁴ Ahora bien, la negativa a firmar ordenanzas no se encuentra entre los tasados supuestos fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado -la más alta jurisdicción administrativa- como *actos de gobierno*. Es cierto que la ley de habilitación para legislar por ordenanzas está sujeta al control constitucional, así como las ordenanzas y quien las crea, que deberán, lógicamente, respetar en todo «los principios y reglas de valor constitucional». Sin embargo, el Consejo Constitucional

⁷⁹³ La denominación se remonta a una decisión del Consejo de Estado francés de 1967 (CE, 9 de mayo de 1967, *Duque d'Aumale*. Esta jurisprudencia sería rápidamente abandonada por el juez administrativo en 1875 (CE, 19 de febrero 1875, *Príncipe Napoleón*).

⁷⁹⁴ Dejando aparte los *actos de gobierno* relativos a las relaciones exteriores del Estado francés, la jurisprudencia ha tasado la tipología de estos actos de este modo: 1-Aplicación por el Jefe del Estado del artículo 16, relativo a la adopción de medidas excepcionales (CE 2 de marzo de 1962, *Rubin de Servens*). En este dictamen el Consejo de Estado se declaró incompetente para controlar la legalidad de la decisión de aplicar el contenido de este artículo ; 2- Decisión del Presidente de no someter una ley ya votada al Consejo Constitucional (CE, 7 de noviembre de 2001, *Tabaka*) ; 3- El decreto de nombramiento de un miembro del Consejo Constitucional (CE, Ass. 9 abril 1999; *Sra. Bá*) ; y, por último, 4- El decreto de disolución de la Asamblea Nacional (CE, 20 de febrero de 1989, *Allain 5*). Cfr. GRUNDLER, T. «Les Actes de Gouvernement», en http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/Les%20actes%20de%20gouvernement.pdf. Para una información más completa, Cfr. el artículo de AUVRET-FINCK, Josiane, «Les actes de gouvernement», en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, Librairie générale de Droit et de jurisprudence, 1995, pp. 131-174.

no zanjó, en esta decisión, ni lo ha hecho hasta ahora -obviamente, por no considerarse competente para enjuiciar actos de la máxima magistratura del Estado-, la polémica doctrinal creada como consecuencia de la negativa del Jefe del Estado a firmar dichas ordenanzas, limitándose a declarar lo que figura en el tercer considerando de la decisión que ahora se examina, arriba citado. Para Favoreu y Philip, de la declaración del Consejo Constitucional de que el recurso a las ordenanzas no está sujeto más que al cumplimiento de los requisitos del artículo 38 y del artículo 13, en virtud del cual «el Presidente de la República firma las ordenanzas y los decretos deliberados en Consejo de Ministros», se ha querido deducir que el Consejo habría admitido que el Presidente puede negarse a firmar ciertas ordenanzas. Pero, por otro lado, de haber considerado el Consejo que el Presidente tiene un poder discrecional en la firma de dichos actos, porque lo considera su autor, debería haberlo indicado⁷⁹⁵, en todo caso, siempre cabría que el Consejo de Estado incluyera esta función entre los *actos de gobierno*. Otro argumento esgrimido para justificar o para criticar la actuación del Presidente Mitterrand en este asunto es el valor jurídico que debe darse al presente de indicativo *firma*. Para unos significaría obligación, mientras que para otros, discrecionalidad.

Con toda la humildad, permítase a la autora exponer con más detenimiento su opinión al respecto -ya apuntada arriba- tras veinticinco años dedicados a la traducción: en los textos que indican obligaciones jurídicas en francés, al igual que en otras lenguas románicas, como el catalán -por poner un ejemplo más

⁷⁹⁵ (Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op, cit. p. 684.

próximo al castellano- el presente indica, al contrario que en castellano, obligación. Eso obliga al traductor que parte del francés como lengua de origen a convertir en futuro dicho tiempo verbal cuando traduce un texto jurídico. El motivo del uso del presente en los textos jurídicos, principalmente en los normativos, redactados en estas lenguas, es el de querer dotar a la acción de una obligatoriedad que no está condicionada al tiempo. La finalidad implícita sería la de subrayar el carácter plenamente normativo, como si la norma fuera en cierto modo -si se permite el calificativo- *inmutable*. Esta regla es bien conocida por quienes traducen del francés al castellano.⁷⁹⁶ En cambio, en castellano el presente de indicativo a veces tiene un matiz de *posibilidad*, no como sinónimo de *aleatoriedad*, sino de *facultad*.⁷⁹⁷ No suele, por lo tanto, emplearse en textos normativos. Pero éste no es el caso específico del *francés jurídico*, en el que el presente de indicativo denota claramente

⁷⁹⁶ Se ha tomado un ejemplo de un artículo sobre este particular. De él se deduce que el tiempo verbal que mejor traslada el significado del presente de indicativo francés que aparece en textos normativos al castellano es el futuro de indicativo, que como se sabe, es el que se utiliza en nuestro idioma para expresar obligación en textos de dicho carácter. Así, por ejemplo, la traducción propuesta por el autor para el apartado primero del artículo 262.1 del Código Civil francés, que reza «Le jugement de divorce prend effet dans les rapports entre les époux en ce qui concerne leur biens» es: «la sentencia de divorcio surtirá efecto en las relaciones entre esposos, en lo que afecte a sus bienes:». La misma solución da el autor al resto de normas sobre las que propone una traducción. (Cfr. CASTELLANO MARTÍNEZ, José María, «La traducción al español de textos jurídicos institucionales franceses: principales parámetros orientados a los alumnos de Traducción e Interpretación: 3. Características léxicas y semánticas del francés jurídico: estrategias de traducción al español», en *Íkala, Revista de Lenguaje y Cultura*, vol. 16, nº 27, Medellín, Universidad de Antioquía, enero-abril 2011). En inglés, en cambio -como es de sobra conocido-, el presente de indicativo indica principalmente «habitualidad» y para indicar que la acción se realiza en un momento concreto se recurre a una perífrasis verbal (verbo ser + gerundio).

⁷⁹⁷ Por ejemplo, cuando se traduce del árabe, el anteponer el verbo «poder» al de la acción principal en este tiempo verbal puede contribuir a mejorar la traducción en castellano (la «facultad de hacer» está, en efecto, ínsita, en algunos casos, en el presente de indicativo castellano).

obligatoriedad. Con esto se espera haber aportado una opinión más a la polémica sobre el sentido, obligatorio o discrecional, del verbo contenido en el artículo 13 de la Constitución francesa «Le Président de la République *signe* les ordonnances», cuyo sentido, en castellano, es claramente «El Presidente de la República *firmará* las ordenanzas».

Se insiste en que la firma de ordenanzas no está, por otra parte, recogida en la tasada lista, arriba citada, que el Consejo de Estado realiza de los *actos de gobierno*. Además está el hecho apuntado de que el Consejo Constitucional tampoco se ha pronunciado sobre si ésta es una atribución discrecional del Jefe del Estado.

Que el Presidente de la República incumplió, con la famosa negativa, la Constitución es un hecho de una claridad meridiana. En opinión de quien escribe, esta sería otra de las facultades que Mitterrand se habría arrogado durante la primera cohabitación, situándola en paralelo -salvando las distancias- con otro *acto de gobierno*, sí reconocido como tal por el Consejo de Estado (la decisión del Presidente de no someter una ley ya votada al Consejo Constitucional). Como se ha apuntado, la actuación comentada, manifiestamente inconstitucional, del Jefe del Estado no tuvo ninguna consecuencia jurídica.

2.- Decisiones n° 86-208 DC. Rec. 78, RJC I-262 y 86-218 DC, Rec. 167, RJC I-294.

Estas dos decisiones del Consejo en materia electoral se emiten tras la convocatoria del Consejo Constitucional por la oposición en relación con dos cuestiones: el restablecimiento del recuento electoral mayoritario a dos vueltas, que la ley de 10 de julio 1985 había cambiado por un recuento mayoritario con características particulares (a la media mayor), con el fin de amortiguar la derrota socialista y la reestructuración de las circunscripciones electorales. A continuación se comentan de forma sucinta ambas decisiones.

Decisión de 2 de julio de 1986:

La convocatoria del Consejo sobre la ley que restablecía el recuento mayoritario a dos vueltas tuvo lugar tras un acalorado debate entre la oposición de izquierda (incluidos los comunistas), a los que se sumaron los diputados del Frente Nacional -a quienes favorecía especialmente el escrutinio proporcional- y la derecha parlamentaria durante el proceso de aprobación de la ley. Tras aprobar la ley el Parlamento -ley en la que también se habilitaba al Gobierno a establecer, por medio de ordenanzas, una nueva distribución de las circunscripciones electorales-, la oposición convocó inmediatamente al Consejo Constitucional, que, pese a las numerosas y reservas *estrictas* de interpretación⁷⁹⁸ (su rigor se explica

⁷⁹⁸ Cfr. VIALA, Alexandre, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, vol. 92, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999. Esta obra

porque estaban especialmente dirigidas al Gobierno, a quien correspondería realizar el nuevo reparto de circunscripciones), el Consejo Constitucional emitió una primera decisión, muy extensa, declarando la ley «no contraria a la Constitución», en una larga decisión pronunciada los días 1 y el 2 de julio de 1986.

Decisión de 18 de noviembre de 1986:

Obtenido el visto bueno del Consejo sobre la ley de habilitación, el Gobierno se apresuró a hacer una delimitación de las circunscripciones electorales, proyecto de ordenanza que pasó por distintas instancias, en cuyo trayecto el Gobierno tuvo que realizar, en total, tres correcciones y ser reiteradamente examinado por el Consejo de Estado. Como es sabido, el Presidente volvió a negar su firma a la ordenanza el 2 de octubre de 1986, tras lo que el proyecto se transformó en proyecto de ley y fue aprobado por el Parlamento el 24 de octubre. Los diputados socialistas volvieron a convocar al Consejo Constitucional que declaró la ley «no contraria a la Constitución».

Como indican Favoreu y Philip, estas dos decisiones del Consejo Constitucional son, sobre todo, importantes por su contribución a la jurisprudencia sobre la igualdad de la representación en las elecciones políticas. Completan una jurisprudencia ya iniciada en 1985 y serán posteriormente completadas por

corresponde a una tesis doctoral premiada por el Consejo Constitucional (premio de tesis 1998).

la decisión de 7 de julio de 1987.⁷⁹⁹ En ésta, el Consejo insiste en que la demarcación de circunscripciones deberá hacerse siguiendo criterios estrictamente demográficos; por consiguiente, el elemento que debe tomarse en consideración es el número de habitantes y no el número de electores.⁸⁰⁰

Una cuestión relacionada con esta decisión que tiene que ver con el objeto de este estudio es que, en la convocatoria que los senadores socialistas realizaron del Consejo Constitucional (la dirigida contra la ley de demarcación electoral) ponían en tela de juicio la regularidad del proceso llevado a cabo en el Senado para la adopción de la ley citada, en concreto sobre la *cuestión previa* (*question préalable*), que tiene como consecuencia que el Senado no pueda ejercer su derecho de enmienda. En dicho caso, al ser la cuestión previa «positiva», tenía como efecto acelerar las medidas de Chirac. El Consejo confirmó la regularidad del proceso seguido en el Senado.⁸⁰¹

⁷⁹⁹ Régimen electoral aplicable a la ciudad de Marsella. Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op. cit, p. 689.

⁸⁰⁰ Este criterio del Consejo fue criticado por parte de la doctrina por atentar contra el *principio representativo*. Sin embargo, como señalan Favoreu y Philip, finalmente no resultaría tan contrario a dicho principio como en principio se podría creer. Asimismo la decisión enlaza con una concepción moderna de la representación democrática, según la cual la igualdad no debe ser sólo objetiva o abstracta, sino asegurarse de manera concreta (este sería, en principio, salvando las enormes distancias que separan los regímenes de los distintos países, la corriente seguida por la Corte Suprema de Estados Unidos y por el Tribunal Constitucional alemán). Cfr. *ibíd.* p. 704.

⁸⁰¹ Para algunos autores, la utilización en este caso de la cuestión previa para acelerar la vía legislativa sería una *respuesta-sanción* a la negativa de Mitterrand a firmar las ordenanzas (Así J. Boulois, citado por Favoreu y Philip). Cfr. *ibíd.* p. 712.

3.- Decisión de 23 de enero de 1987 sobre el Consejo de la Competencia.⁸⁰²

A continuación se hará una referencia muy breve a esta decisión que, no obstante, resulta de enorme interés para valorar el papel, cada vez más importante, que el Consejo Constitucional ha tenido como regulador de las relaciones entre los poderes públicos.

El asunto, en principio bastante banal (así lo indican los autores a los que se sigue en esta exposición), dio lugar a una importante decisión del Consejo. Éste fue convocado por varios diputados, entre ellos el socialista Pierre Joxe, sobre la ordenanza, preparada por el Gobierno, que tenía como finalidad «establecer un nuevo derecho de la competencia». En ella se establecía, por ejemplo, la libertad de precios y creaba, a efectos de proteger la libre competencia, un Consejo de la Competencia (*Conseil de la Concurrence*), con cuya creación se transferían funciones administrativas a un tribunal judicial. El Consejo se pronunció sobre la cuestión planteada, que, resumidamente, era ésta: ¿la transferencia de funciones administrativas a una instancia judicial no vulnera el principio de separación de poderes administrativos y judiciales?⁸⁰³ El Consejo Constitucional declarararía la norma *no conforme* con la Constitución, basándose, sin hacer referencia a la concepción francesa de la separación de poderes, en que el carácter constitucional de la reserva de competencia en beneficio de la jurisdicción administrativa está

⁸⁰² Decisión 86-224 DC, Rec. 8, RJC I-303, artículo 61-2 de la Constitución.

⁸⁰³ A este principio se le daba valor constitucional, pese que había sido establecido por la ley de 16-24 de agosto de 1790.

reconocido por las leyes de la República. En efecto, dicha reserva de competencia había recibido, implícitamente, el reconocimiento constitucional mediante la decisión del Consejo de 22 de julio de 1980. No obstante, el Consejo establece límites a la denominada «reserva de competencia de la jurisdicción administrativa». En una decisión posterior, de 28 de julio de 1989, tendrá ocasión de aplicar los principios del reparto de competencias establecidos en esta decisión.⁸⁰⁴

IV.5.3.2. Decisiones del Consejo Constitucional durante la segunda diarquía:

1.- Decisión de 12-13 de agosto de 1993 en materia de inmigración.⁸⁰⁵

Esta decisión se dicta tras la convocatoria del Consejo en aplicación el artículo 61.2 de la Constitución. La convocatoria la realizan 86 diputados (socialistas, comunistas y radicales de izquierda) y 60 senadores socialistas, con el fin de que aquél se pronuncie sobre la conformidad con la Constitución de la «Ley relativa a la gestión de la inmigración y las condiciones de entrada, acogida y estancia de los

⁸⁰⁴ Por ejemplo, considerará que el arresto y devolución a la frontera de individuos constituye, sí, una restricción de la libertad de movimiento, pero no una limitación de las libertades individuales. Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op. cit. p. 704.

⁸⁰⁵ Decisión 93-325 DC. Rec. 234, RJC I-539.

extranjeros en Francia»).⁸⁰⁶ Esta decisión marca un récord en extensión (tiene 134 considerandos), así como una importante etapa en la evolución de la jurisprudencia del Consejo Constitucional.⁸⁰⁷ Se cita en esta tesis porque suscitó un acalorado debate en la prensa. Se sumaba a una considerable lista de decisiones sobre medidas de la nueva mayoría invalidadas por el Consejo Constitucional (varias invalidaciones de disposiciones y una invalidación total). Con esta decisión, el Consejo elabora un verdadero estatuto constitucional de los extranjeros realizando una valiosa aportación a la teoría general de las libertades fundamentales. Invoca una lista considerable de principios constitucionales: en total veinticuatro, repartidos en quince categorías diferentes. Es una de las decisiones más severas dictadas por el Consejo: ocho invalidaciones, doce reservas de interpretación, de las cuales tres son *strictas*. Sorprendentemente, quizás por su extensión o por no crispar los ánimos de la mayoría -que podría acusar al Consejo de realizar un control demasiado estrecho de su actividad legislativa-, el Consejo no formula en ella conclusiones de oficio, pese a que, durante la legislatura 2003-2007, de diecisiete conclusiones de oficio, catorce desembocaron en anulación.⁸⁰⁸

En conclusión, mediante esta decisión el Consejo invalida disposiciones de la ley sometida a examen, por entender que vulneran el artículo 66 de la

⁸⁰⁶ «Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée d'accueil et de séjour des étrangers en France».

⁸⁰⁷ Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op.cit., p. 859.

⁸⁰⁸ Cfr. *ibíd*, p. 862.

Constitución⁸⁰⁹, el artículo 8 de la Declaración de Derechos⁸¹⁰, los apartados 4 y 10 del Preámbulo de la Constitución de 1946⁸¹¹, el *principio de igualdad* y uno de los PFRLR⁸¹², de ocho disposiciones, de la ley. Con ella el Consejo declara la aplicabilidad directa de los efectos derivados del artículo 4 del Preámbulo de la Constitución de 1946 y también, por primera vez, consagra el carácter constitucional del derecho a llevar una vida familiar normal y a la reagrupación familiar, así como a la libertad de matrimonio. El Consejo lleva a cabo una amplia interpretación del derecho de *libertad individual* (en lugar del concepto muy utilizado de *libertad personal*). Finalmente, fija la extensión y los límites actuación de la Policía frente a los extranjeros. También incluye el llamado «*considérant-balai*», que prácticamente se había

⁸⁰⁹ Artículo 66

«Nadie puede ser detenido arbitrariamente.

La autoridad judicial, garante de la libertad individual, asegurará el respeto de este principio en las condiciones previstas por la ley.»

(« *Nul ne peut être arbitrairement détenu.*

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. »)

⁸¹⁰ Artículo 8 de la DDHC:

«La ley no debe establecer sino penas que resulten estricta y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada anteriormente a la comisión del delito y que resulte legalmente aplicable».

(« *La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.* »)

⁸¹¹ Apartado 4 del Preámbulo de la Constitución de 1946:

«Todo hombre que resulte perseguido por razón de su acción en favor de la libertad tiene derecho de asilo en los territorios de la República.» (« *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.* »)

Apartado 10 del Preámbulo de la Constitución 1946:

«La Nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo» (« *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* »)

⁸¹² PFRLR: Principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República. Estos principios derivan de la extensión de poderes que realizó la famosa decisión del Consejo Constitucional de 1971.

abandonado en la década de 1990, mediante el que el Consejo reivindica su capacidad de actuar de oficio.⁸¹³

2.- Decisión de 27 de julio de 1994 sobre Bioética (Derecho constitucional de las libertades. Dignidad de la persona humana).⁸¹⁴

Esta decisión, contenida en la selección de grandes decisiones del Consejo Constitucional realizada por Favoreu y Philip, no tiene tanta importancia para el objeto de este estudio -no se dicta a instancias de la oposición, sino de la mayoría- pero sí la tiene en cuanto que pone de manifiesto la impecabilidad de los razonamientos del Consejo Constitucional en un tema tan conectado con la sensibilidad y moral individual como es el de la bioética.

Esta decisión fue dictada como consecuencia de la convocatoria del Consejo por el Presidente de la Asamblea Nacional, el día 28 de junio, y por sesenta y cuatro diputados de RPR y UDF -a los que se unieron otros diputados de estos partidos el 22 de julio-, en relación con la conformidad con la Constitución de las dos leyes de 29 julio, una sobre el respeto del cuerpo

⁸¹³ El Consejo se encargaría de recordar este principio, de extensión del control de constitucionalidad de las leyes, en la decisión de 30 de diciembre de 1996 (Decisión n° 96-386 de 30 de diciembre de 1996 -Rec. 154-): «El efecto de una convocatoria es poner en práctica, antes del cierre del procedimiento legislativo, la verificación por parte del Consejo Constitucional de todas las disposiciones de la ley sometida, incluidas aquellas que no han sido objeto de ninguna crítica por parte de sus autores». (« *L'effet d'une saisine est « de mettre en oeuvre, avant la clôture de la procédure législative, la vérification par le Conseil constitutionnel de toutes les dispositions de la loi déferée y compris de celles qui n'ont fait l'objet d'aucune critique de la part de ses auteurs. »* »)

⁸¹⁴ Decisión 94-343-344 DC, Rec., p. 100: RCJ I.594.

humano y otra sobre la donación y utilización de elementos y productos del cuerpo humano, la asistencia médica a la procreación y al diagnóstico prenatal. El Consejo Constitucional dictó una decisión, a juicio de Favoreu y Philip, difícil de cuestionar.⁸¹⁵ Las quejas de los diputados, resumidas en el octavo considerando, eran muy numerosas.⁸¹⁶ El Consejo, dejando aparte consideraciones de índole moral, zanjó el asunto conforme a Derecho. En primer lugar -y éste es el argumento más impecable de todos- el Consejo considera que no tiene poder alguno de apreciación y de decisión del tipo que pueda tener el Parlamento. Respecto del asunto concreto de la utilización de embriones, el más farragoso y de mayores implicaciones morales, el Consejo constata que el legislador ha considerado «el principio de respeto a todo ser humano desde el comienzo de su vida». Ahora bien, no corresponde al Consejo determinar dónde comienza la vida. Esta opción corresponde al legislador. Asimismo el Consejo se niega a admitir o crear normas de referencia o a extender el campo de aplicación de las ya existentes, lo que, a juicio de los autores citados, es poco criticable, dado que la técnica avanza antes que el Derecho. Sin embargo, pese a que la decisión del Consejo no es creadora de Derecho, sí hace que éste emerja: El Consejo constata que ambas leyes sometidas a examen evocan cuatro principios: la primacía de la persona; el respeto del ser humano desde el comienzo de su vida; la inviolabilidad; la integridad y la ausencia de carácter

⁸¹⁵ Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op.cit. p. 884.

⁸¹⁶ Así, los argumentos eran el «derecho a la vida», la no discriminación entre las personas concebidas antes y después de la proclamación de la ley, el respeto a la integridad de la persona y al cuerpo humano, el ataque a la protección del patrimonio común de la Humanidad, autorizando su selección...

patrimonial del cuerpo humano; la integridad de la especie humana y que estos principios tienden a asegurar, a su vez, el respeto del principio de salvaguarda de la dignidad de la persona. Estos principios son de tipo *cliquet*, es decir, no pueden abrogarse sin que otro los sustituya por garantías o derechos mayores o equivalentes. Con esta decisión, en la que el Consejo trata, una vez más, de conciliar el Preámbulo de la Constitución de 1946 con los artículos 1, 2 y 4 de la DDHC y los apartados 10 y 11 de la Constitución de 1946, así como el artículo 66 de la Constitución -arriba citado-, realiza una extensión del concepto de *libertad individual*, por encima del de *libertad personal* -surgido en la década de 1980, sobre todo en relación con los ficheros informatizados-. Esto implica sustraer estos asuntos a los tribunales administrativos y adscribirlos a los judiciales.

En cuanto a la protección de la salud de la madre e hijo y los derechos de la familia, el Consejo recurre a los apartados 10 y 11 del Preámbulo de la Constitución de 1946. Por lo demás, esta decisión muestra que la protección de la salud y los derechos de la familia se sitúa en el mismo nivel jerárquico que la dignidad de la persona humana y la libertad individual (reconocidas en la DDHC), una vez consagrado que el evidente desfase generacional entre normas de igual importancia de aplicación no crea una jerarquía entre los derechos.

El Consejo, que se niega a inmiscuirse en la tarea del legislador, no encuentra ninguna norma de valor constitucional que invalide estas dos leyes y las declara, por lo tanto, *conformes* con la Constitución.

3.- Decisión de 29 de diciembre de 1994 sobre las leyes de presupuestos (351 DC).⁸¹⁷

Esta decisión supone un cambio importante en el control de la constitucionalidad de las leyes del epígrafe. El Consejo es convocado, en aplicación del artículo 61.2, por una iniciativa parlamentaria encabezada por el socialista Martin Malvy. La decisión tiene, por lo tanto, importancia, porque la convocatoria proviene de la oposición. En la decisión, el Consejo critica, por primera vez, la despresupuestación, interpretando de manera muy amplia las reglas consagradas como *fundamentales*: la unidad y universalidad presupuestarias. En su opinión, los gastos del Estado de carácter permanente deben insertarse imperativamente en la Ley de Presupuestos. El Consejo se arroga en esta decisión una función: la del control constitucional de la *sinceridad presupuestaria*. El objetivo del Consejo con esta decisión sería, según Favoreu y Philip, controlar el contenido de la Ley de Presupuestos sin obstaculizar la labor del Parlamento, pero sin renunciar a un derecho efectivo de información.⁸¹⁸

Otro hito de esta decisión es que la establece, en el mismo nivel del presupuesto general, los *gastos obligatorios*. Hay que señalar que en Francia las operaciones de tesorería son distintas de las operaciones presupuestarias (en el presupuesto sólo se

⁸¹⁷ Decisión 94-351. Rec. 140, RJC I-606. (Derecho constitucional de finanzas públicas. Control de la sinceridad presupuestaria y derecho de control del Parlamento respecto de las reglas relativas al contenido de las leyes de finanzas).

⁸¹⁸ Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op.cit., p. 902.

inscriben los cargos derivados de la deuda pública). La sinceridad presupuestaria ya venía siendo objeto de críticas por parte de los diputados, pero nunca, hasta el 29 de diciembre de 1994, las protestas habían acabado en una decisión del Consejo Constitucional. Una de las premisas esenciales que debe cumplir todo presupuesto veraz es el de incluir todos los datos que suelen figurar en este tipo de leyes. Resulta fácil *camuflar* el déficit del Estado transfiriendo parte de la deuda a otros organismos. No se hará un examen detallada en estos detalles presupuestarios, porque la autora no está familiarizada con el tema; sin embargo, es importante destacar que el Consejo censuró la práctica descrita afirmando que los gastos «poseen, por naturaliza, carácter permanente» y deben, por lo tanto, ser consignados en el presupuesto general o financiarse según la forma que se determine.

Los solicitantes también criticaban la ley de presupuestos en su totalidad, como la sobreevaluación de ciertos ingresos y la infravaloración de ciertos gastos. Ninguno de estos argumentos fue contemplado por el Consejo, por la incertidumbre natural que implica todo proceso presupuestario, basado en predicciones de futuro. Por lo tanto, la decisión tuvo la virtud de establecer ciertos límites a la acción de control del Parlamento sobre la Ley de Presupuestos. Es la primera vez, según Favoreu y Philip, que el Consejo entra a examinar, metódicamente, las críticas planteadas. En definitiva, esta decisión consagra «la unidad de la universalidad presupuestaria», atribuyéndole el carácter de *regla fundamental*. Para ello el Consejo se

basa en el antiguo artículo 92⁸¹⁹ de la Constitución, que autorizaba al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de las instituciones y de los poderes públicos.⁸²⁰

IV.5.3.3. Decisiones del Consejo Constitucional durante la tercera diarquía:

⁸¹⁹ Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions...*, op. cit. pp. 904 y ss.

⁸²⁰ Artículo 92

«Las medidas legislativas necesarias para el establecimiento de las instituciones y, en esta implementación, el funcionamiento de los poderes públicos, serán el Consejo de Ministros, previa consulta al Consejo de Estado por ordenanzas que tendrán fuerza de ley.

Durante el período especificado en el párrafo 1 del artículo 91, el Gobierno está facultado para determinar por ordenanza con rango de ley y siguiendo la misma forma el sistema electoral de las Asambleas previstas por la Constitución.

Durante el mismo período y en las mismas condiciones, el Gobierno también puede adoptar cualquier acción que considere el material necesario para la vida de la nación, la protección de los ciudadanos o para la protección de las libertades.

Esta Ley entrará en vigor a Constitución de la República y de la Comunidad.»

(Article 92.

« Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'État, par ordonnances ayant force de loi.

Pendant le délai prévu à l'alinéa 1^{er} de l'article 91, le gouvernement est autorisé à fixer par ordonnances ayant force de loi et prises en la même forme le régime électoral des assemblées prévues par la Constitution.

Pendant le même délai et dans les mêmes conditions, le Gouvernement pourra également prendre en toutes matières les mesures qu'il jugera nécessaires à la vie de la Nation, à la protection des citoyens ou à la sauvegarde des libertés.

La présente loi sera exécutée comme Constitution de la République et de la Communauté»).

1.- Decisión de 18 de diciembre de 1997 sobre prestaciones familiares (393 DC).⁸²¹

Esta decisión constituye uno de los dictámenes característicos del Consejo Constitucional ilustradores de la tensión de fuerzas generada por la cohabitación. En este caso la ley sometida a examen trataba, entre otros temas, del régimen de *prestaciones sociales familiares*, cuya concesión se condicionaba a no sobrepasar un techo de recursos económicos. Si bien, como indican Favoreu y Philip, la mayoría parlamentaria socialista estaba sólo convencida a medias⁸²², la oposición en bloque, 148 senadores y 145 diputados, entre los que estaba Jean-Louis Debré⁸²³, sometió al dictamen del Consejo Constitucional la ley sobre la financiación de la Seguridad Social para el año 1998.⁸²⁴ A la convocatoria precedió un acalorado debate político entre mayoría y oposición en otoño de 1997. Tras una lista considerable de avatares de la ley entre distintas instancias, fue por fin remitida al Consejo para su dictamen. Dado los límites de este estudio, no procede aquí analizar cada uno de los considerandos que el Consejo emitió en relación con los artículos de la

⁸²¹ Decisión n° 97-393 DC. *RJC* I-791. (Derecho constitucional social. Derechos-libertades. Derechos de la Familia. Leyes de financiación de la Seguridad Social. Principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República).

⁸²² Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnels*, op.cit., p. 919.

⁸²³ Jean-Louis Debré, hijo del artífice de la Constitución, ha sido, hasta el 4 de marzo de 2016, el Presidente del Consejo Constitucional, cargo en el que le ha reemplazado el socialista Laurent Fabius.

⁸²⁴ Los diputados y senadores solicitaban que se declarara *no conforme* con la Constitución la totalidad de la ley citada; concretamente, los diputados ponían en tela de juicio el procedimiento de adopción de la ley y cuestionaban la conformidad con la Constitución de la totalidad o parte de los artículos 5, 9, 12, 23, 24, 27 y 31, mientras que los senadores cuestionaban la regularidad de su artículo 23.

ley puestos en tela de juicio por los parlamentarios convocantes, ni sobre el procedimiento de adopción de la citada ley. No obstante a continuación se hace un resumen que servirá para resaltar los aspectos más significativos de dicha decisión en lo que al papel del Consejo se refiere.

En esta decisión el Consejo rechaza la mayoría de los argumentos jurídicos invocados por los convocantes, si bien, en compensación, formula una serie *reservas de interpretación*, recordadas expresamente como tales en su parte dispositiva.⁸²⁵

En cuanto a la reclamación presentada, que contesta el procedimiento de votación de la ley, el Consejo declara éste *conforme* con la Constitución.⁸²⁶

El Consejo continúa la línea iniciada en 1971 de incluir en sus decisiones los textos a los que reenvía el Preámbulo de la Constitución de 1958 y que forman parte del bloque de la constitucionalidad. En concreto, en lo relativo a los *derechos de la familia*, se sirve de los apartados 10 y 11 del Preámbulo de la Constitución de 1946⁸²⁷ y declara: «la exigencia

⁸²⁵ En efecto, el artículo 1 de la parte dispositiva dispone: «Bajo las reservas de interpretación enunciadas en la presente decisión, los artículos 5, 9, 12, 21, 23, 24, 27 y 31 se declaran conformes con la Constitución».

⁸²⁶ Las «leyes de financiación de la Seguridad Social» constituían una nueva categoría de leyes desde la revisión constitucional de 22 de febrero de 1996, que introdujo un nuevo apartado en el artículo 34 y un artículo nuevo, el 47.1.

⁸²⁷ *Apartado 10 del Preámbulo de la Constitución de 1946*: «La Nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo». («*La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* »)

Apartado 11 del Preámbulo de la Constitución de 1946: «Garantiza a todos, en especial a los niños, las madres y los jubilados, la protección de la salud, la seguridad material, el reposo y el disfrute del tiempo libre. Todo ser humano que, por razón de su edad, estado físico o mental, o de situación económica, se encuentre incapaz para trabajar, tiene derecho a obtener de la colectividad medios de existencia adecuados».

constitucional que resulta de las disposiciones de los apartados 10 y 11 del Preámbulo de la Constitución de 1946 implica la puesta en marcha de una política de solidaridad nacional a favor de la familia». Dicho esto, el Consejo no se contenta con esta afirmación y, si bien estima que el legislador puede elegir la forma en la que se concedan estas ayudas -lo que puede implicar el descartar algunas de ellas, como la que se concede por medio de las prestaciones familiares-, va más allá enumerando los tipos de ayuda. Esta audacia del Consejo es digna de resaltar porque, sin extralimitarse de su papel protector del bloque constitucional -consistente, en este caso, en asegurar que el legislador no suprima de contenidos el principio *protección familiar*- lleva a cabo una verdadera labor legislativa al enumerar el tipo de ayudas que deben articularse.⁸²⁸

En resumidas cuentas, esta decisión ilustra de forma significativa el papel, cada vez más decisivo, que el Consejo Constitucional ha desempeñado desde su creación -de especial utilidad para amortiguar tensiones entre mayoría y oposición en período de cohabitación- desbloqueando procedimientos legislativos y bloqueando o anulando otros. Ya se ha aludido a este *papel regulador* del Consejo, al que ha contribuido, de forma importante, el mecanismo de las *reservas de*

(« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »)

⁸²⁸ Algunas de las ayudas enumeradas por el Consejo son: «prestaciones generales o específicas, directas o indirectas, aportadas a las familias, tanto por los organismos de la Seguridad Social como por las colectividades públicas..., mecanismo fiscal de coeficiente familiar».

*interpretación*⁸²⁹ y, en menor medida -pero no menos importante-, los llamados «considerandos escoba» (*considérants-balai*)⁸³⁰, fórmula -se recuerda- con la que el Consejo recuerda su capacidad de actuar de oficio.

2.- Decisión de 18 de diciembre de 1998 sobre límites a la retroactividad fiscal (404 DC).⁸³¹

En el recurso que dio lugar a esta decisión, presentado a iniciativa parlamentaria, los reclamantes pedían al Consejo que declarara la *no conformidad* con la Constitución de la ley de financiación de la Seguridad Social para 1999, poniendo en tela de juicio numerosos artículos de la ley. Concretamente incluía una disposición de retroactividad fiscal que determinó, una vez más, que el Consejo ejerciera un verdadero poder legislativo.⁸³² No se hará hincapié en las pretensiones ni en los considerandos de esta decisión⁸³³, sobre la que se recomienda, en caso de interés, acudir a la fuente bibliográfica mencionada en la cita anterior. Sin embargo, la misma resulta interesante para comprobar cómo el Consejo va llenando, con su *buen hacer* legislativo e interpretativo del bloque

⁸²⁹ Éstas tienen, ciertamente, un efecto *calmante* no desdeñable sobre la oposición -cuyo líder, no se olvide, es el Jefe del Estado- cuando se ve rechazada en sus pretensiones.

⁸³⁰ Esta fórmula, que se comentará más detenidamente a continuación, aparece en el considerando 57.

⁸³¹ Decisión nº 98-404 DC. Rec. 315. (Derecho constitucional de las finanzas sociales. Retroactividad de la ley fiscal. Límites).

⁸³² Cfr. FAVOREU, Louis y PHILIP, Loic. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op. cit., pp. 927-940.

⁸³³ Por ejemplo, el Consejo declara inconstitucional la institución que la ley atacada pretende hacer de una responsabilidad colectiva de los médicos.

constitucional, vacíos, que de no existir su intervención, podrían dar lugar a abusos por la mayoría gobernante. Al mismo tiempo, este *buen hacer* del Consejo ofrece argumentos de una tremenda consistencia jurídica que se imponen -y también son aceptados- tanto por la mayoría gobernante como por la oposición.

En el caso concreto que ocupa esta decisión la contribución -importantísima- del Consejo consiste en el matiz que concede al principio de irretroactividad de las normas jurídicas no favorables a los sujetos interesados. De hecho, inaugura un nuevo concepto sobre los límites de la retroactividad de las leyes fiscales -en este caso, aplicables a sujetos actores en el sistema conjunto de la Seguridad Social-. Declara inconstitucional el artículo 10, que modificaba el modo del cálculo de la imposición; declara que una de las primeras aspiraciones del contribuyente es poder conocer, por adelantado, las normas fiscales, lo que explica la imposibilidad de que una ley fiscal pueda tener efecto retroactivo. Sin embargo, junto a la necesidad de respetar esta *seguridad jurídica*, también reconoce que al elaborar la ley el legislador debe tener en cuenta la importancia de luchar contra el fraude fiscal y de satisfacer las necesidades financieras del Estado, lo que puede inducirle a introducir ciertas correcciones al final del año fiscal. No se ahondará más en esta amalgama de prácticas y decisiones⁸³⁴, dado que lo importante aquí es destacar la posición del Consejo, que pasa a exponerse.

⁸³⁴ Así, para impedir el abuso que implicaba la retroactividad de normas de este tipo, el Consejo estableció dos principios: «la retroactividad no se presume» y «las leyes retroactivas se interpretan de forma restrictiva».

En años anteriores el Consejo se había esforzado en elaborar una progresiva jurisprudencia tendente a encuadrar, de forma clara y estricta, los límites de la *retroactividad fiscal*. En este proceso había invocado reiteradamente el interés general como condición para la retroactividad de una norma fiscal, no considerando suficiente el mero interés financiero del Estado. Evitando recurrir al principio de *seguridad jurídica*, como pedían los recurrentes, el Consejo, por un lado, invocó, en el sentido apuntado, la necesidad de un interés general y, por otro, se encargó de investigar si existía o no, en el caso concreto, una desproporción entre la intensidad de la retroactividad y la importancia del interés general perseguido, lo que le llevaba a establecer un carácter intermedio de normas no retroactivas para remediar las consecuencias del problema en cuestión. Se inaugura así una jurisprudencia del Consejo que le confiere un poder tremendo de apreciación, que en años posteriores tenderá a ampliarse.

IV.6. BREVE REFERENCIA A LA CUESTIÓN PRIORITARIA DE CONSTITUCIONALIDAD (QPQ).⁸³⁵

La *question prioritaire de constitutionnalité* (cuestión prioritaria de constitucionalidad) -conocida por el acrónimo QPC- se creó en 2008 a instancias del Presidente Sarkozy mediante la introducción de un nuevo artículo en la Constitución, el 61-1, y la modificación

⁸³⁵ Ley Constitucional de 23 de julio de 2008 de Modernización de las Instituciones de la V República («Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République»).

del anterior artículo 62. La atribución de competencias que los artículos 61-1 y 62 realizan a favor del Consejo Constitucional, creando un procedimiento específico para la defensa de los derechos fundamentales, es semejante a la solución adoptada en España con el *recurso de amparo*, que resuelve el Tribunal Constitucional⁸³⁶,

La cuestión prioritaria de constitucionalidad consiste en el control del Consejo *a posteriori* -aunque también puede serlo también *a priori* siguiendo el procedimiento del artículo 60- cuando es convocado, a instancia de una jurisdicción por la vía de una cuestión prejudicial. La materia es tasada: es necesario que la ley en vigor atente o cercene los derechos y libertades garantizados por la Constitución. El control *a posteriori* tiene inconvenientes y ventajas: por un lado, la ley que se declarará inconstitucional ya ha surtido efectos jurídicos; corresponde entonces al Consejo determinar este perjuicio, según dispone la última frase del artículo 62.2, también añadida por la reforma de 2008.⁸³⁷

⁸³⁶ En Italia, en cambio, a diferencia de España y de Francia desde la reforma de 2008, la corte no tiene atribuida, a través de un recurso específico, la tutela de los derechos fundamentales, pese a estar conocida con el calificativo de la «giurisdizione costituzionale delle libertà» (jurisdicción constitucional de la libertad), calificativo dado por Capelletti en su obra *La giurisdizione costituzionale delle libertà* (primo studio su ricorso costituzionale), Milán, Giuffrè, 1955. Sin embargo, la carencia de un mecanismo constitucional específico para este fin no ha sido óbice para que el Tribunal haya creado una extensa e intensa dogmática de los derechos fundamentales (Cfr. PRESNO LINERA, Miguel Ángel y CAMPIONE, Roger, *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional italiano. Estudio de una jurisdicción de la libertad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, BOE, 2010. P. 71).

⁸³⁷ El 22 de junio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea validó la conformidad del procedimiento de reenvío prejudicial de la QOC, reafirmando -naturalmente- la superioridad del Derecho de la Unión, que se impone a todas las instituciones nacionales de los países miembros. En realidad el procedimiento de la QPC no es imprescindible, en la medida en que la legislación europea tiene

Como se comentó al inicio de esta exposición, es sorprendente que este mecanismo se haya introducido tan tardíamente en Francia, si se tiene en cuenta la distancia que media entre esta reforma y la DDHC de 1789. No obstante, han existido varios intentos de instituirlo y hay precedentes de un control semejante por parte del Consejo Constitucional llamado el *control de convencionalidad*, que daba lugar a una excepción ante la autoridad judicial⁸³⁸, lo que también tuvo lugar más tarde ante la jurisdicción administrativa⁸³⁹. Tras el precedente de decisión del Consejo más importante en la V República, el de la decisión de 1971 relativa al derecho de asociación, estas dos decisiones han sido calificadas de *revolucionarias* porque rompen con la errada tradición jurisprudencial, según la cual una ley promulgada en Francia con posterioridad se imponía a una obligación internacional adquirida con anterioridad.⁸⁴⁰

la virtud y la originalidad de ser directamente aplicable, por lo que el juez puede aplicarla directamente o, en caso de duda, reenviar la cuestión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como puso de manifiesto una de las sentencias más famosas del tribunal, la decisión *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978 (Identificador ECLI: ECLI: EU:C:1978:49).

⁸³⁸ Caso de los cafés *Jacque Vabre* (Cass.ch. mixte, 24 de mayo de 1975).

⁸³⁹ Decisión *Nicolo* (CE, Ass., 20 de octubre de 1989).

⁸⁴⁰ El camino recorrido por el control de constitucionalidad de las leyes ha sido largo y costoso desde el siglo XVIII. Los revolucionarios odiaban el *poder de los jueces* y el control de la constitucionalidad era prácticamente inexistente. Ya en el siglo XIX, la cuestión de constitucionalidad mereció la atención de la doctrina publicista francesa (Esmein, Larnaude, Duguit, Hauriou, Berthélemy, Duez o Carré de Malberg) sobre la cuestión de un control de constitucionalidad de las leyes por los tribunales judiciales y administrativos; si bien, tocante a esta cuestión, Carré de Malberg, en la década de 1920, consideraba la excepción de inconstitucionalidad contraria al principio -para él el fundamental- de «la ley, expresión de la voluntad popular». Todas estas aproximaciones al concepto de la excepción de constitucionalidad no tuvieron como consecuencia la elaboración de ningún texto normativo, incluso, tras la vivacidad renovada de los debates durante las décadas de 1980 y 1990. (Cfr. HALPÉRIN, Jean-Louis, «La question prioritaire de constitutionnalité : une

IV.7. LAS RESERVAS DE INTERPRETACIÓN: UNA TERCERA VÍA JURISDICCIONAL ESENCIAL PARA EL DINAMISMO EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO.

Las *reservas de interpretación*, habituales en las decisiones de las jurisdicciones constitucionales de España, Italia o Alemania, no son consustanciales a la jurisdicción constitucional francesa. Su primera utilización tuvo lugar en este país en 1959, pero no se aplicó al examen de una ley ordinaria.⁸⁴¹ Esto tendría lugar en 1968.⁸⁴² A partir de entonces, este mecanismo se desarrollaría paulatinamente siendo digno de resaltar su papel durante la primera *gran alternancia* (1981-1988).⁸⁴³

Uno de los problemas de las reservas de interpretación, sobre todo en las primeras decisiones del Consejo Constitucional, era que, en ocasiones, resultaba difícil deducir si el Consejo, en su decisión, estaba o no haciendo una *reserva de interpretación*. Según Viala, la reserva implícita tiene el sentido de *simbolizar*, por sí misma, una cierta conformidad del Consejo con el texto examinado. Según este autor, «es la aplicación de la ley lo que está en juego y no la ley misma; el Consejo se dirige al ejecutante de la ley,

révolution dans l'histoire du droit français?, Monográfico : «La historia del control de constitucionalidad», en *Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 28, Paris, Conseil Constitutionnel, 2010.

⁸⁴¹ Decisión n° 59-2 DC de 24 de junio de 1959, sobre el reglamento de la Asamblea Nacional.

⁸⁴² Decisión N° 68-35 DC de 30 de enero de 1986, en materia impositiva.

⁸⁴³ Por ejemplo, en la decisión n° 80-127 DC sobre Seguridad y Libertad, de 19 Y 20 de enero de 1981 y en la decisión sobre la Ley de Prensa, n° 84-181 DC, de 11 de octubre de 1984.

no a su autor». ⁸⁴⁴ Las reservas de interpretación constituyen, en cierto modo, una especie de *tercera vía jurisdiccional*, que elimina los inconvenientes de lo rudimentario del carácter binario de las decisiones del Consejo (sí-no = 1-0 = conforme-no conforme), y tiene el efecto de *des-encorsetar* la decisión haciendo su jurisprudencia más dinámica y restando carácter inmutable a sus pareceres, a la vez que se deja una vía abierta para situaciones no previstas en el momento del examen. Las reservas de interpretación dotan al control constitucional de considerables posibilidades de salir de su aislamiento, de descender a la *arena política y social* y examinar así el contexto de la ley que se somete a examen, por si acaso después fuera *demasiado tarde* para intervenir. De lo anterior puede concluirse que con las reservas de interpretación se refuerza la potencialidad del control constitucional y que el control constitucional es susceptible de adaptarse a los cambios -o mutaciones- de índole jurídica que puedan acontecer dentro del período de vigencia de la Constitución. Con ellas, el Consejo puede seguir ejerciendo y renovando cada día su papel de *regulador de los poderes públicos*, mitigando los conflictos entre mayoría y oposición, con un discurso constitucional capaz de *contentar a todo el mundo*. ⁸⁴⁵

⁸⁴⁴ Cfr.: VIALA, Alexandre, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, op. cit. p. 92.

⁸⁴⁵ Siguiendo a Viala, éste *premio de consolación*, tras la declaración de la conformidad de la ley examinada con la Constitución, tendría la ventaja de tener en cuenta una parte de la crítica esgrimida por los detractores de la norma, porque esta parcela quedaría sujeta a la *reserva de interpretación*. Citando al autor, «más exactamente, el Consejo hace una nueva lectura de la ley que conduce a que el reproche que se le ha hecho no tenga razón de ser». Esta receptibilidad de Consejo, absolutamente democrática, de acoger o, al menos considerar, opiniones contrarias, es encomiable. Esto se constata fácilmente cuando se examina, en el *Journal Officiel*, las convocatorias dirigidas al Consejo Constitucional y el signo político de quienes las cursan.

IV.8. CONCLUSIÓN. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL COMO MOTOR JURÍDICO Y FRENO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD.

Deberá llegar el día en el que se encargue al Consejo Constitucional que restablezca el desequilibrio producido por la desigualdad de las principales instituciones ante la competencia del Consejo Constitucional. La autora se refiere concretamente a la Jefatura del Estado. En cohabitación, además, se da la circunstancia de que el Presidente de la República sigue gozando de privilegios que hacen que sus actos no sean enjuiciables, pese a que esta cuestión ha cambiado considerablemente desde la reforma de su estatuto. En cohabitación el Presidente está en la oposición; sin embargo, el Consejo Constitucional se ha declarado reiteradamente no competente para enjuiciar sus actos; mientras que el Parlamento, que constituye la mayoría, está sometido a un control férreo, más que nunca, por parte del Consejo.

Pese a todo, hay que reconocer que la actuación del Consejo Constitucional durante la cohabitación ha sido esencial, porque ha evitado la *actuación brutal* del Gobierno frente al Jefe del Estado. Sin control, el Gobierno y la mayoría podrían haber llegado a sobrepasar ciertos límites restando un considerable valor normativo a la Constitución. Sin control, ciertamente, podría haber recurrido directamente a la ley, en lugar de a las ordenanzas y evitarse de paso el control del Consejo de Estado, como ocurrió tras el

Cfr. VIALA, Alexandre, *Les réserves d'interprétation, op. cit.*, p. 173 y ss.

fallido intento de legislar por aquella vía durante la primera cohabitación. Según Favoreu, el Consejo Constitucional parece ser hoy omnipresente porque el Derecho constitucional que aplica «está sustituyendo por todas partes al que podría denominarse Derecho clásico», al tiempo que se está convirtiendo en un elemento indispensable para conocer el funcionamiento de las instituciones.⁸⁴⁶ No obstante, pese a lo expuesto, el Consejo no es un *árbitro* entre el Jefe del Estado y el titular del Gobierno, sino entre la mayoría y la oposición y nadie duda hoy en día de que la naturaleza de ese arbitraje es de índole jurisdiccional.⁸⁴⁷

⁸⁴⁶ LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, op. cit, 246.

**CAPÍTULO V.- CRÓNICA POLÍTICA DE LA V REPÚBLICA
FRANCESA: LA DIARQUÍA (1986-1988; 1993-1995;
1997-2002)- OTRA FORMA DE REPARTO DEL PODER**

**V.1 LA COHABITACIÓN COMO HIPÓTESIS. LA UTILIZACIÓN
PRESIDENCIALISTA DE LAS INSTITUCIONES DE 1962 A 1986.**

En la introducción a esta tesis ya se definió el término cohabitación referido a la política francesa y la utilización que en este trabajo de investigación se haría, tanto de éste, como de los considerados sus sinónimos en esta tesis. Como resumen se dirá que, en puridad y como señala Ardant, la Constitución francesa ya establece una diarquía en la cúpula del Estado entre el Presidente de la República y el Primer Ministro, diarquía que en época de convergencia de mayorías es sólo formal dado que funciona como una jerarquía, en el sentido apuntado por Massot, y que es una verdadera diarquía, pero invertida a favor del Primer Ministro cuando ambas mayorías, presidencial y legislativa son de signo opuesto.⁸⁴⁸ En Francia han existido, desde que se promulgara la actual Constitución en 1958, tres situaciones de *diarquía* -entendida en el sentido expuesto- o *cohabitación política*.

⁸⁴⁸ En puridad, como explican los profesores FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, el fenómeno de la cohabitación no es sino un *desplazamiento* del poder del Presidente de la República al titular del Gobierno. *Cfr. op. cit.* pp. 200 y ss.

De Gaulle no aceptaba la cohabitación en la forma en que tendría lugar casi treinta años más tarde: la diarquía o cohabitación en la cúpula del Estado. Como se encarga de recordar Peyrefitte, para De Gaulle, la verdadera cohabitación, como problema digno de tratarse, era la que podía existir entre el Presidente y una mayoría parlamentaria hostil, es decir: una cohabitación a la americana, no entre el Presidente y el Gobierno, que, en su mentalidad, eran colaboradores necesarios-.⁸⁴⁹ Lo que él rechazaba no era la posibilidad de que emergiera una mayoría completamente hostil en la Asamblea, sino la posibilidad de la coexistencia con el Primer Ministro ¿Qué habría hecho De Gaulle en tal circunstancia? No es posible responder a esta pregunta, pese a la constatación del empleo del término *diarquía* por De Gaulle - precisamente para negar su existencia, en 1964.⁸⁵⁰ Entonces De Gaulle obvió hablar de la cuestión.⁸⁵¹ No obstante, de lo que

⁸⁴⁹ PEYREFITTE, Alain, « Les trois cohabitations », en *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, p. 28.

⁸⁵⁰ En la célebre conferencia de prensa de 31 de enero 1964, donde De Gaulle da por primera vez a conocer públicamente cómo entendía él la Constitución, el mandatario se refiere a la diarquía en términos que años más tarde suscitarán muchos comentarios entre la prensa, los constitucionalistas y el pueblo francés en general: «Ciertamente, no podría aceptarse que existiera una diarquía en la cúpula [del Estado]. Pero precisamente, no es el caso» (« *Certes on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais justement, il n'en est rien* »).

⁸⁵¹ En efecto, en la citada conferencia de prensa de 31 de enero 1964, De Gaulle afirma que, en el supuesto de un enfrentamiento del Primer Ministro con la Asamblea existe el mecanismo de la moción de censura (la autora cree que, en realidad, se estaba refiriendo claramente al artículo 49.3, que prevé que un texto se apruebe automáticamente salvo en el caso de que prospere la citada moción). Si esto fallaba, estaba el referéndum, solución intachablemente democrática para salir del *impasse*, o la disolución: «Bueno, en este caso, el Presidente, que tiene como cometido asegurar la continuidad del Estado, tiene también los medios para hacerlo, porque puede recurrir a la Nación, para resolver el litigio. Bien por la vía del referéndum, bien por la vía de las elecciones, bien por ambos. Tenemos siempre una salida democrática». « *Alors, dans ce cas-à, le Président, qui a la charge d'assurer la continuité de l'Etat, a aussi les moyens de le faire, puisqu'il peut recourir à la nation, pour trancher le*

sí parecía estar seguro era de que dicha posibilidad estaba excluida en su caso, bien por considerarla improbable -por el hecho mayoritario inaugurado con las elecciones legislativas de 1962-, bien porque habría dimitido, como de hecho ocurrió en 1969. ¿Qué habría ocurrido si esa desautorización popular hubiera tenido lugar en la fecha ordinaria prevista tras la terminación del mandato de los componentes de la Asamblea, es decir, si la nueva mayoría, hostil al Presidente, hubiera aparecido como consecuencia de unas elecciones celebradas a su debido término? Los testimonios personales y las opiniones públicas de De Gaulle inducen a pensar que habría, igualmente, dimitido, por dos factores: De Gaulle tenía una gran *auctoritas*, más que ningún otro Presidente de la República; por ello, la desautorización del Pueblo, expresada mediante el envío de una mayoría hostil a la Asamblea Nacional, sin duda habría supuesto para él un fuerte varapalo, que habría interpretado como un «no» a su persona y a la política realizada a través de su Primer Ministro. Esta aseveración también se basa en las mismas palabras de De Gaulle sobre la necesidad de una *unidad real* entre el Presidente de la República -el Jefe del Estado- y el Primer Ministro, -el Jefe del Gobierno-, que para él configuran, conjuntamente, el Ejecutivo según la Constitución de 1958.

La anterior es una cuestión importante, porque la actitud de De Gaulle en 1969 contrasta con la que tendría Mitterrand en 1986, en 1993 y, especialmente,

litige. Soit par voie du référendum, soit par la voie des élections, soit par les deux. Il y a toujours chez nous une issue démocratique ». Cfr. DE GAULLE, Charles, Discours et messages, (Édition avec la collaboration de GOGUEL, François), Paris, Plon, 1975. Toda la letra del discurso puede consultarse también en <http://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>.

con la de Chirac en 1997. Este último caso es, ciertamente, especial, porque Chirac en 1997 disolvió el Parlamento para procurarse una mayoría más sólida en la Asamblea, pero lo que obtuvo fue una desautorización, que dio lugar, como es sabido, a la tercera cohabitación de la V República.⁸⁵² Chirac provocó la disolución, sin éxito, pero no extrajo las consecuencias que dedujo De Gaulle por la simple desautorización en referéndum.⁸⁵³

Volviendo al pensamiento de De Gaulle y Debré y salvando las evidentes diferencias entre ellos, ambos sí previeron, en cambio -porque lo habían vivido-, tener que *lidiar* con una débil mayoría en la Asamblea que respaldara su política⁸⁵⁴ y, en consecuencia, la

⁸⁵² Este tipo de disolución es, como señala Ponceyri, la única en la V República. PONCEYRI, Robert, «L'étrange défaite de la droite», en *Revue politique et parlementaire*, vol. 989, Paris, Editorial Mario Guastoni, 1997, pp. 26-49.

⁸⁵³ Máxime, teniendo en cuenta que esta desautorización de 1969 seguía a la fuerte progresión de la mayoría saliente gaullista en las elecciones extraordinariamente anticipadas de 1968, convocadas -como es sabido- por la disolución decretada por De Gaulle como consecuencia de la crisis de 1968, a tan sólo un año de las elecciones legislativas celebradas, a su debido término, en 1967. En estas elecciones el partido gaullista (UDR -Union pour la défense de la République-) ganó parte del electorado de izquierdas de 1967 y tuvo un fuerte apoyo del electorado centrista o moderado. Cfr. GOGUEL, François, «Les élections législatives de 23 et 30 juin 1968», en *Revue française de science politique*, vol. 18, nº 5, p. 837-858.

⁸⁵⁴ La amenaza se materializará tras las elecciones presidenciales de diciembre de 1965, que De Gaulle consigue ganar en la segunda vuelta con un 55,19% de los sufragios expresados, frente al 44,8% obtenido por su adversario, François Mitterrand. Dos años más tarde, en las legislativas de marzo de 1967, la mayoría resultante, favorable a De Gaulle, obtiene 247 escaños contra los 240 de la oposición, siendo la mayoría absoluta en la Asamblea nacional de 244 votos. Sin embargo, en la segunda vuelta de las elecciones cantonales de otoño de 1967, la tendencia había sido la unión sobre los mismos candidatos de los electorados centristas y gaullistas. Las elecciones cantonales parciales de diciembre de 1967 ya mostraron una desaceleración de la izquierda antes de los sucesos de 1968, quizás porque el acuerdo celebrado entre el PCF y la Federación inquietó a los centristas, o por la ausencia de un programa común de izquierda. Lo cierto es que las elecciones de junio de 1968 amplificaron la victoria gaullista de 1967, que obtuvo casi tres cuartos de los escaños metropolitanos de la nueva Asamblea Nacional. Cfr. *íd.*

eventual necesidad de llegar a pactar dicha política con los miembros de esta institución o bien utilizar medidas con las que *sortearla*.⁸⁵⁵ Esta débil mayoría se dio, en efecto, entre 1958 y 1962 (y sin duda estaba muy viva en sus mentes la tremenda inestabilidad de la IV República). Por ello De Gaulle, coherente con la idea que ya había manifestado en privado a Debré, de esquivar a la Asamblea, convocaría el referéndum de 1962. Con ella emprendería su carrera personal hacia el presidencialismo.

El reforzamiento de la legitimidad del Presidente de la República a partir de la citada aprobación popular, unido a la idea, impuesta por el mismo De Gaulle, de que el Primer Ministro debía proceder exclusivamente del Jefe del Estado, volvió superflua, en el sentido apuntado en el Capítulo III, la

⁸⁵⁵ Debré aconsejará a De Gaulle revitalizar a la mayoría obligándola a actuar: «Entonces, la existencia de una mayoría es a la vez necesaria pero insuficiente. Si esta mayoría duda (y este es nuestro principal problema), hace falta obligarle a despertarse, a sentirse solidaria... Si tiene que haber una crisis, el sufragio universal consultado por la vía del referéndum o de la disolución será una razón para actuar. Por lo tanto, debemos decidir un programa y asegurar que se lleva a cabo a un ritmo rápido, expresión de nuestra voluntad de combatir y vencer... Para asegurar la ejecución, es indispensable recurrir al artículo 38 de la Constitución, gracias al cual el Parlamento puede autorizar al Gobierno a que, por medio de ordenanzas, asegure la realización de su programa. La cohesión de la mayoría, frente a las oposiciones, será inmediatamente puesta a prueba, una prueba que hay que ganar y que asegurará al Gobierno el éxito inherente a toda gran acción»). (Texto original : *«Ensuite l'existence d'une majorité est à la fois nécessaire mais insuffisante. Si cette majorité hésite (et c'est notre principal problème), il faut la contraindre à se réveiller, à se sentir solidaire... S'il doit y avoir une crise, le suffrage universel consulté par la voie de référendum ou de dissolution donnera raison à l'action. Donc nous devons arrêter un programme et en assurer l'exécution suivant un rythme rapide, expression de notre volonté de combattre et de réussir... Pour en assurer l'exécution, il est indispensable de recourir à l'article 38 de la Constitution, grâce auquel le Parlement peut donner au gouvernement le droit, par ordonnances, d'assurer la réalisation de son programme. La cohésion de la majorité, face aux oppositions, sera aussitôt mise à épreuve, une épreuve qui doit réussir et qui assurera au gouvernement le succès qui s'attache à une action vivement menée.»*) Cfr. DEBRÉ, Michel, *Entretiens avec le général De Gaulle, 1961-1969*, op. cit. pp. 100 y ss.

investidura del Gobierno. Esto supuso una ruptura radical con la tradición republicana, que quería que el titular del Gobierno emanase del Parlamento.

El segundo nombramiento de Pompidou como Primer Ministro tras las elecciones legislativas que siguieron a la disolución de la Asamblea por De Gaulle, confirmarían la preeminencia presidencial en el nombramiento del equipo de Gobierno. De hecho, esta preeminencia ya se había afirmado con la primera designación al cargo de Primer Ministro del mismo Pompidou, amigo particular de De Gaulle, pese a que el mismo no ostentaba un mandato parlamentario. Sin embargo, volviendo a designar a la misma persona al frente del Gobierno, incluso habiendo sido censurado por la Asamblea anterior, De Gaulle enviaba a esta institución el mensaje de que la misma ya no jugaba papel alguno en la designación del titular del Gobierno.

No sólo el Presidente de la República designaría en lo sucesivo, en exclusiva, al Primer Ministro, sino que también pondría fin a sus funciones sin mediar la preceptiva moción de censura. Esto quedaría confirmado con el cese, por parte del presidente Pompidou, de Chaban Delmas en julio de 1972, por el presidente Mitterrand de Pierre Mauroy en julio de 1984, de Rocard en mayo de 1991 y de Édith Cresson en abril de 1992; y, por qué no, también con la primera dimisión de todas, la de Michel Debré en 1962, pese a que la absoluta admiración que Debré sentía por De Gaulle permitían afirmar que el Primer Ministro dimisionario convino con De Gaulle el cese en sus funciones. En definitiva, la práctica de la revocación del Gobierno, pese a no tener justificación alguna en la letra de la Constitución, se

convertiría en una de las características diferenciadoras de la V República.

Como consecuencia de lo anterior, el aspecto parlamentario de la Constitución de 1958 fue cada vez menos evidente: el Presidente de la República se convertía de hecho en el Jefe del Ejecutivo, aunque que la Constitución, en puridad, no lo concibe como tal; lo prueba el hecho, ya apuntado, de que la misma dedique a la Presidencia de la República y al Gobierno -léase: *Ejecutivo*- capítulos diferentes dentro de su texto. Fue entonces cuando se comenzó a imponer el concepto de *mayoría presidencial* frente al ya existente de *mayoría parlamentaria*, algo que habría resultado inconcebible de todo punto durante las dos repúblicas anteriores.

Tras la dimisión de Debré en 1962, el Primer Ministro Pompidou pasará a la Historia por gestionar con indudable maestría la crisis de mayo de 1968, que se salda con los acuerdos de Grenelle.⁸⁵⁶ Una de sus confesadas misiones será la de colmar la brecha existente entre Ejecutivo y Legislativo. Su primer Gobierno también cuenta con numerosos colaboradores ajenos al Parlamento, además de con políticos gaullistas, de la UNR (Unión por la Nueva República), centristas, del MRP (Movimiento Republicano Popular), e independientes. En su primer Gobierno se centra sobre todo en Europa y en el desarrollo de la economía mediante la puesta en marcha de una vía francesa de cooperación interior, en la que implica al Parlamento. Al mismo tiempo tiende puentes entre las organizaciones

⁸⁵⁶ Su gestión de la crisis, la más grave crisis interna de Francia en cien años, según Balladur, «por su amplitud, duración y su carácter popular», es alabada por éste en su libro de memorias. Cfr. BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas. Conversations avec François Mitterrand. Sine loco.* Fayard 2009, p. 17 y ss.

profesionales y los sindicatos y asocia, en la ejecución de dicho plan, a las colectividades locales. El esquema lo completa una política de igualdad entre territorios.

Presidenciable tras la marcha de De Gaulle en 1969, Pompidou inicia su mandato como Presidente de la República el 20 de junio del mismo año. Su muerte, sobrevenida en abril de 1974, tras una terrible enfermedad, hará que su septenato quede truncado antes de tocar a su fin. Durante toda su carrera política, Pompidou defiende la primacía presidencial. Su esquema de actuación es, básicamente, el mismo que el de De Gaulle (de hecho, Pompidou había jugado un papel muy importante en la composición del gabinete del General en 1958 y sus miembros le eran fieles) pero con las diferencias lógicas debidas a la evolución.⁸⁵⁷ Su afinidad al General hará que durante su carrera política, al frente del Gobierno y de la Presidencia de la República, se reafirme el *gaullismo* y la lectura presidencial de la Constitución.

No obstante, es necesario hacer referencia al referéndum de 1972 como un momento débil y complicado de Pompidou, precisamente porque recurrió al instrumento cuando éste estaba en vías de caer en *desuetudo* tras la desagradable experiencia de 1969 y porque lo hizo contando con una cómoda mayoría en la Asamblea Nacional. El procedimiento tenía como

⁸⁵⁷ Como indican Tricaud y Willaert, los archivos orales de la Asociación Georges Pompidou en Matignon y en el Elíseo son particularmente ricos sobre el funcionamiento de los gabinetes, su organización, su relación con los ministerios y en la relación de Pompidou con sus colaboradores. Cfr. TRICAUD, Sabrina y WILLAERT, Émile, «Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Élysée» en Obra colectiva, «Les entourages des chefs de l'État de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing» (monographique), *Histoire@Politique*, vol. N° 8, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2009, pp. 86 y ss.

finalidad aprobar la entrada en la Europa Común de Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Noruega (anteriormente De Gaulle había bloqueado la ampliación del organismo europeo vetando en dos ocasiones la adhesión británica). El tema de este referéndum entraba dentro de la lista tasada de materias contemplada en el artículo 11 de la Constitución, que se refiere expresamente a la «autorización de ratificación de un tratado». Asimismo, Pompidou veía en la entrada de Gran Bretaña la doble ventaja de disponer de un socio industrializado, cabeza de la organización de la Commonwealth, con el que celebrar acuerdos de cooperación industrial (*le Concorde* sería un ejemplo) y de contrarrestar el poder alemán. En su discurso a la Nación pidiendo el voto para el referéndum, diría estas palabras, refiriéndose al objeto del mismo:

« ¿Hay motivo para negarse? Al contrario. Cada vez que Francia ha querido cerrar los ojos ante las realidades, refugiarse en la pasividad o en la abstención, ha pagado el caro precio de la rebaja política y de la mediocridad material».⁸⁵⁸

El resultado del referéndum fue un fracaso a medias pese a que el resultado fue positivo. La gran abstención -habitual en Francia en un referéndum de este tipo- impidió a Pompidou aprovecharlo como una renovación de la confianza del pueblo francés en su gestión del tema europeo y fue aprovechado por la oposición precisamente para denunciar que carecía de

⁸⁵⁸ « (...) *Y a-t-il là motif à refuser ? Bien au contraire. Chaque fois que la France a voulu se boucher les yeux devant les réalités, se réfugier dans la passivité ou l'abstention, elle l'a chèrement payé par l'abaissement politique et par la médiocrité matérielle(...).*» Cfr. «Georges Pompidou présente le référendum sur l'élargissement de l'Europe» en : <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu05116/georges-pompidou-presente-le-referendum-sur-l-elargissement-de-l-europe.html>

ella.⁸⁵⁹ El resultado fue la dimisión-revocación de Chaban Delmas en julio de 1972, no tanto por el resultado del referéndum como por el intento de Pompidou de acabar con alguien que, aun sin ser sospechoso -todo lo contrario- de querer socavar la autoridad presidencial, anulaba, con su popularidad y extraordinario apoyo en la Asamblea, a la misma figura del Jefe de Estado.⁸⁶⁰

Pierre Messmer, perteneciente a la coalición UDR-RI-CDP⁸⁶¹, siguió a Chaban Delmas al frente de tres Gobiernos (incluso durante la presidencia interina de Alain Poher, Presidente del Senado, tras la muerte de Pompidou) es decir, desde el 5 de julio de 1974 al 27 de mayo de 1974, fecha en la que se inició el septenato presidencial de Valéry Giscard d'Estaing. Messmer era un ferviente gaullista (había sido Ministro del Ejército de De Gaulle durante casi diez años, aparte de haber ostentado otros cargos importantísimos, como el de Ministro de Ultramar). Bajo su Gobierno se llevó a

⁸⁵⁹ Sobre el resultado de este referéndum, *cfr.* «Référendum de 1972: élargissement des Communautés européennes», en: <http://www.france-politique.fr/referendum-1972.htm>

⁸⁶⁰ Chaban Delmas siempre se había mostrado claro partidario de la preeminencia presidencial en el binomio Jefe de Estado-Jefe de Gobierno. Era de la opinión de que el Primer Ministro debía ser sólo eso: el Primero de los ministros. Sin embargo, tras un escándalo económico en el que se vio obligado a declarar públicamente en relación con su elevada declaración del impuesto sobre la renta, creyó conveniente comprometer la responsabilidad del Gobierno mediante una declaración de política general, no prohibida por el Jefe del Estado, pero quizás no consensuada con él suficientemente. El apabullante resultado de la votación (268 votos a favor contra 96 en contra) situaba al Presidente de la República, de quien, por el indebido uso presidencialista deriva el Gobierno, al margen de éste: el Primer Ministro parecía no precisar del sostén del Presidente de la República. *Cfr.* CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, *op. cit.*, pp. 183 y ss.

⁸⁶¹ UDR (Unión por la democracia y la República -Union pour la démocratie et la République-), RI (Radicales indépendantes -Radicaux indépendants-), CDP (Centro democrático y progreso -Centre démocratie et progrès-).

cabo una de las prácticas presidencialistas más exacerbadas de la V República. En una ocasión dijo:

« (...) No obstante, la economía no es sólo la preocupación del Primer Ministro: he dicho `una sociedad más justa, siempre más justa´. Digo también `una sociedad más responsable´: la elección del Presidente de la República por sufragio universal es la forma más elevada de participación, así como la consulta de los ciudadanos sobre los problemas de interés nacional, por la vía del referéndum.»⁸⁶²

Un punto digno de destacarse de la presidencia de Pompidou es que, durante la misma, se planteó ya la reforma constitucional que condujo a la instauración del quinquenato⁸⁶³: el proyecto de ley constitucional

⁸⁶² Texto original : «*Cependant, l'économie n'est pas le seul souci du Premier ministre : » J'ai dit «une société plus juste, toujours plus juste». Je dis aussi «une société plus responsable» : l'élection du président de la République au suffrage universel est la forme la plus élevée de la participation, de même que la consultation des citoyens sur les problèmes d'intérêt national, par le référendum». Cfr. <http://www.gouvernement.fr/pierre-messmer>*

⁸⁶³ En una declaración de abril de 1973 al Parlamento, Pompidou dijo: «Hostil a la coincidencia de las elecciones legislativas y presidenciales, que el derecho de disolución vuelve, por lo demás, ilusorio, sigo siendo de la opinión, después de muchos años, que el septenato no se encuentra adaptado a nuestras nuevas instituciones, y mi propia experiencia me ha confirmado en esta idea. No obstante, es evidente que yo no podría prever su reducción, a partir de las elecciones de 1976, y por la vía del artículo 89 de la Constitución, excepto si los miembros de ambas asambleas concluyeran un acuerdo suficiente para que el proyecto de ley no fuera encumbrado y, en el mismo acto, condenado por proposiciones anexas, a las que algunos podrían estar muy tentados. En este caso, todo sería puesto en tela de juicio y no podría volver a plantearse, llegado el momento, sino por otra vía, dado que la cooperación del Gobierno y del Parlamento, tal y como acabo de manifestar que la deseo, debería, sobre un tema de este tipo, encontrar rápidamente la ocasión de manifestarse de forma contundente (...)» («*Hostile à la coïncidence des élections législatives et présidentielles que le droit de dissolution rend d'ailleurs illusoire, je n'en crois pas moins depuis longtemps que le septennat n'est pas adapté à nos institutions nouvelles, et ma propre expérience m'a confirmé dans cette idée. Il va de soi toutefois que je ne pourrais envisager sa réduction, à compter de l'élection de 1976, et par les voies de l'article 89 de la Constitution, que si un accord suffisant était conclu entre les membres des deux Assemblées pour que le projet de loi ne soit pas encombré et du même coup condamné par des propositions annexes, si tentantes qu'elles puissent apparaître à certains. Dans ce cas, tout serait remis en question et ne pourrait être repris éventuellement et le moment venu que par une autre voie, alors que*

de revisión del artículo 6 de la Constitución fue adoptado por las dos Asambleas parlamentarias, pero Pompidou no lo sometió a la aprobación por el Parlamento convocado en Congreso, con arreglo al artículo 89.3 de la Constitución, sin duda por las vivas críticas que había recibido por parte de la derecha gaullista, que entendía que atentaba contra el edificio constitucional concebido por el General.⁸⁶⁴

No obstante, como resumen de lo que la presidencia de Georges Pompidou supuso para las instituciones de la V República, puede afirmarse que constituyó una continuación, reafirmación y consolidación del poder presidencial dentro de dicho régimen, con una ausencia total de dualismo, que sí había existido, en cambio, al comienzo de la V República, siendo Debré Primer Ministro.

la coopération du gouvernement et du parlement, telle que je viens de la souhaiter, devrait sur un tel sujet trouver à bref délai l'occasion de se manifester de façon éclatante. » Cfr. Message de Georges Pompidou au Parlement le 3 avril 1973 (extrait), en POMPIDOU, Georges, *Discours et écrits*, Institut Georges Pompidou : http://www.georges-pompidou.asso.fr/Documentation/Discours/1973_quinquennat.html

La exposición de motivos de la citada ley se expresaba en estos términos:

«Los acontecimientos y su evolución deben permitir a los franceses pronunciarse sobre estas orientaciones a intervalos más frecuentes. Así, resulta deseable reducir en lo sucesivo el mandato presidencial a cinco años, sin que ello conlleve vincular la fecha de las elecciones a las de la Asamblea Nacional, lo que pondría en tela de juicio el espíritu mismo de las instituciones y el equilibrio de los poderes públicos». («*Les événements et leur évolution doivent permettre aux Français de se prononcer sur ces orientations à intervalles plus fréquents. Aussi est-il souhaitable de ramener le mandat présidentiel à l'avenir à cinq ans, sans pour autant lier la date des élections à l'Assemblée nationale, ce qui remettrait en cause l'esprit même des institutions et l'équilibre des pouvoirs publics.*») Cfr. MAUS, Didier, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, op. cit., p. 23.

⁸⁶⁴ Debré era reticente a la reforma y Couve de Murville, también ex primer ministro, estaba en contra. Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, (14^e Edición), op. cit., p. 205.

Las elecciones legislativas de marzo 1973, bajo el mandato de Pompidou -las primeras desde la muerte del general De Gaulle- se caracterizaron por una lucha sin cuartel por parte de la izquierda (socialistas y comunistas) contra todo presidencialismo y contra la figura misma De Gaulle. La victoria de la mayoría saliente no fue más que relativa. Sin embargo, Messmer se sucedió a sí mismo iniciando su tercer Gobierno.

La muerte de Pompidou en 1974 precipitaría las elecciones presidenciales. Mientras Alan Poher, como Presidente del Senado, aseguraba la continuidad de la función presidencial, la contienda electoral por la elección del nuevo Presidente de la República enfrentaría finalmente a Valèry Giscard d'Estaing (éste, en un juego de habilidad, había logrado que se retiraran, a favor suyo, los candidatos conservadores Chaban-Delmas y Faure) y a Mitterrand, con una práctica igualdad en los sondeos.⁸⁶⁵ Es en este momento cuando se plantea la verdadera sucesión de Charles de Gaulle, tan sólo retrasada por la prolongación del *gaullismo* por el presidente Pompidou.

La subida al poder de Valery Giscard d'Estaing, tercer presidente de la V República (1974-1981) podría haber sido el desencadenante de otro verdadero dualismo en la V República, porque era líder del grupo minoritario dentro de la mayoría de centro-derecha. Sin embargo, Giscard d'Estaing llevó el presidencialismo hasta su más alto grado de sofisticación en la V República, no sólo por su ejercicio en solitario del poder presidencial, sino por la distancia que mantenía respecto del pueblo llano (perteneciente a la alta burguesía, era refinado y cultivado en extremo). En

⁸⁶⁵ Cfr. *ibíd.*, p. 210.

raras ocasiones se mostró como un Presidente cercano. No obstante, tecnócrata a la par que político (entre otros muchos cargos, sobresale el de haber ocupado en varias ocasiones las cartera de Finanzas y Asuntos Económicos) conoce por su experiencia los entresijos del poder y cómo se gestiona un Estado.

La fórmula de Giscard D'Estaing del 27 de mayo de 1974, tras ser elegido Presidente de la República, resulta chocante por su alejamiento de la realidad: «Hoy se inaugura una era nueva de la política francesa».⁸⁶⁶ Incluso la revista política *Pouvoirs* dedicaría un monográfico al *giscardismo*. En coherencia con el propósito anunciado por el nuevo Presidente, se planifica una caterva de reformas, muchas de las cuales no tendrán tiempo de ver la luz. «Gobernar es reformar», decía Giscard d'Estaing; sin embargo, Chapsal recoge la siguiente calificación del año central del mandato de Giscard D'Estaing, 1975, como el año «de las ilusiones alimentadas y de las ocasiones perdidas».⁸⁶⁷ No obstante, hay que reconocer el carácter decisivo que tendría la Ley Constitucional de 29 de octubre de 1974, de convocatoria del Consejo Constitucional. Como pudo verse en el Capítulo IV, esta reforma supuso un punto de inflexión en la historia del Consejo y lo ayudó a configurarse como hoy en día es. La revisión amplió la tasada lista de convocantes - hasta entonces sólo se preveía la convocatoria del Consejo por las cuatro personalidades más importantes del Estado- a un quinto de los diputados o de los senadores, al tiempo que estableció la *intervención de oficio* del Consejo, de constatarse un atentado a las

⁸⁶⁶ « De ce jour date une ère nouvelle de la politique française » (Cfr. *Ibid.*, p. 218).

⁸⁶⁷ Cfr. CHAPSAL, Jacques, *La vie politique sous la V^e République. 1974-1987*, tome 2, op. cit. p. 36.

libertades públicas garantizadas por la Constitución. Sin embargo, entonces todas las tendencias políticas criticaron la reforma: unos veían en el «Gobierno de los jueces», mientras que otros consideraban que era una reforma de poco calado, una *réformette* (una *reformita*).

Ciertamente, otras reformas -como la de la rebaja de la mayoría de edad a los dieciocho años⁸⁶⁸, la de la regulación de los procedimientos contraceptivos⁸⁶⁹ o la que facilitaba los procedimientos del divorcio⁸⁷⁰ entre cónyuges- sí respondían a la idea de *renovación* que Giscard d'Estaing había preconizado durante su campaña, mientras que otras podrían calificarse de meras *reformas de propaganda*. Así, la de interrupción voluntaria del embarazo, defendida en el Parlamento por Simone Veil y aprobada por 284 votos -de los que casi dos tercios eran votos socialistas- contra 189, eran reformas de *postureo*.⁸⁷¹ Declarada no inconstitucional por el Consejo Constitucional el 16 de enero de 1975, la ley no dejará de suscitar apasionados debates que marcarán la renovación de la Asamblea en 1978. Esta medida y otras implementadas por Giscard d'Estaing pondrán de manifiesto que existen ciertas fisuras en la unión entre el Presidente de la República y su mayoría natural, ya proceda ésta del Parlamento o de la opinión pública.⁸⁷²

⁸⁶⁸ Ley n° 74-631 de 5 de julio de 1974.

⁸⁶⁹ Ley 74-1026 de 4 de diciembre de 1974.

⁸⁷⁰ Ley 75-617 de 11 de julio de 1975.

⁸⁷¹ Esta reforma generó vivas críticas, algunas de las cuales desembocaron en la convocatoria, por setenta y siete diputados de la mayoría, del Consejo Constitucional, por considerar que atentaba contra los principios afirmados en el Preámbulo de la Constitución y en el artículo 2 de la Convención Europea de Derechos del Hombre.

⁸⁷² Otra ley que renovaría los medios de comunicación fue también criticada porque los dirigentes de la nueva sociedad de telecomunicaciones, la ORTF, fueron nombrados por el Presidente a

Al tiempo que la solidez de la mayoría se resiente, la izquierda se muestra cada vez más unida, como demuestran los resultados de las elecciones cantonales de marzo de 1976, que implican la agravación de los problemas políticos del Gobierno y conducen a la marcha de Jacques Chirac, el Primer Ministro, en verano del mismo año. En los citados comicios la izquierda progresista gana limpiamente con más del 50% de los votos, mientras que los partidos de la mayoría obtienen algo más del 40%. La izquierda avanza consolidando sus bastiones tradicionales del sudoeste y del norte, al tiempo que conquista gran parte del Oeste, acaparando, a su paso, electores del P.S.U. (Partido Socialista Unificado) en Bretaña y convenciendo a un electorado demócrata cristiano progresista.⁸⁷³

Volviendo a la cuestión planteada al comienzo de esta exposición sobre Giscard D'Estaing, el reparto de poder entre los líderes de derecha y centro-derecha tras las elecciones presidenciales de 1974 podría haber sido la ocasión perfecta para volver a la práctica dualista de las instituciones establecida en la Constitución.⁸⁷⁴ No fue éste el caso: tras De Gaulle, la consolidación de la práctica presidencial realizada por

discreción, lo que casaba mal con la idea de apertura y renovación que había anunciado en su campaña. Cfr. *Ibíd.*, pp. 37 y ss.

⁸⁷³ Cfr.

<http://www.france-politique.fr/elections-cantonales-1976.htm>

⁸⁷⁴ El Primer Ministro nombrado por Giscard d'Estaing al comenzar su mandato fue el gaullista Jacques Chirac, líder del partido mayoritario dentro de la mayoría gobernante, mientras que Giscard representaba al partido minoritario. La mayoría estaba compuesta por tres corrientes políticas muy desiguales: los gaullistas de la UDR (60%) por un lado, y el resto de elementos fragmentados de la mayoría, principalmente republicanos independientes y centristas, por otro. Los primeros constituían el hueso (le noyau dur) fiel al Presidente. Este pronto inicia nombramientos para incorporarlos al Gobierno, como el de Michel Poniatowski, que de 1974 a 1977 será el número dos del gobierno. En cuanto al centro, se encuentra fragmentado por la dislocación de la unión en la Federación de Reformadores de las dos corrientes, la demócrata cristiana y la radical.

Pompidou durante el tiempo que duró su presidencia hasta su muerte había penetrado tanto en las costumbres francesas que Giscard d'Estaing, el «Presidente renovador», se contentó con realizar unas pocas operaciones de *maquillaje* para vender la entrada de aire fresco en las instituciones. Giscard d'Estaing, en lugar de dejar libertad de acción a su Primer Ministro, tras el fracaso de las elecciones cantonales le encarga públicamente la tarea de «coordinar la mayoría», algo que entraba dentro de sus atribuciones sin que el Presidente se lo pidiera, mandato con el que, en realidad, le hará responsable del fracaso de dicha unión.

Durante el verano de 1976 las relaciones entre Presidente y Primer Ministro pasan por un momento difícil. Ciertamente, Giscard d'Estaing y Jacques Chirac podían haber sido complementarios en muchos aspectos: el primero, pensador, flemático, conciliador y desapasionado; el segundo, con escasas ideas propias, pero hombre de acción combativo y pasional-. Sin embargo, ambos líderes no logran superar sus diferencias de carácter y de entender la política y las instituciones. En realidad, lo que subyace es que el Presidente no da libertad de acción a su Primer Ministro para actuar dentro de los límites de su competencia, mientras que -si se sigue a Chapsal- él mismo «apenas tiene capacidad de acción sobre la Administración y sobre la mayoría».⁸⁷⁵ La dimisión de Chirac el 25 de agosto de 1976, tras un período estival de tremendo desencuentro con el Presidente de la República, presenta ciertos caracteres particulares si se compara con otras dimisiones de la V República. En

⁸⁷⁵ Cfr. CHAPSAL, Jacques, *La vie politique sous la V^e République. 1974-1987*, tome 2, op. cit. p. 63.

primer lugar, porque existe cierta unanimidad sobre que la marcha del Primer Ministro tuvo lugar a iniciativa del mismo Chirac y, en segundo lugar, porque éste evitó recurrir a la ficción tradicional de la sumisa *dimisión* ministerial, poniendo al descubierto sus discrepancias con el Jefe del Estado. Acto seguido de la dimisión, Chirac convocaría a la prensa en el Hôtel Matignon para anunciarle:

«Acabo de entregar la dimisión de mi Gobierno al Presidente de la República. Previamente le había informado de mi intención. En efecto, no dispongo de los medios que hoy estimo necesarios para asegurar eficazmente mis funciones de Primer Ministro y, en estas condiciones, he decidido ponerles fin. Muchas gracias».⁸⁷⁶

Tras el Gobierno de Jacques Chirac hasta las elecciones legislativas de 1978 habrá dos Gobiernos de Raymond Barre. Las elecciones municipales de marzo de 1977, siendo éste Primer Ministro, ponen de manifiesto la tremenda cohesión de la izquierda y la debilitación de la mayoría gobernante. Ésta guarda París, pero la izquierda consigue un 50,8 % de los sufragios en los municipios de más de 30.000 habitantes, con lo que pasa a controlar 156 municipios. La sombra de la derrota que se cierne sobre la mayoría gobernante acompañará la vida política hasta la cita electoral de las elecciones legislativas de 1978. Hasta entonces los analistas políticos prestarán especial atención a las declaraciones del Presidente de la República sobre un posible cambio de orientación en la Asamblea Nacional.

⁸⁷⁶ « *Je viens de remettre la démission de mon gouvernement au Président de la République. Je l'avais préalablement informé de mon intention. En effet, je ne dispose pas des moyens que j'estime aujourd'hui nécessaires pour assumer efficacement mes fonctions de premier ministre. Et, dans ces conditions, j'ai décidé d'y mettre fin. Je vous remercie.* » Cfr. «La démission de Jacques Chirac» en: <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00140/la-demission-de-jacques-chirac.html>

Básicamente, Giscard d'Estaing se declara preparado para permanecer en el poder, aun en el caso de victoria en las legislativas de una mayoría de izquierdas, como Presidente que se ve de todos los franceses.⁸⁷⁷

Pese a que los sondeos auguraban una victoria de la izquierda, las elecciones legislativas de 1978, en las que se registra una extraordinaria participación, se saldan con la victoria de la mayoría gobernante. En la izquierda, la situación pre-electoral es distinta de la de 1973, dado que ahora son sólo dos coaliciones, la de la unión de la izquierda y la de la mayoría saliente, las que piden el voto de los electores. Además, estas dos mayorías opuestas no están exentas de fisuras, tanto en la izquierda (donde el PC reprocha al PS un giro a la derecha), como en la derecha, en la que existe una gran rivalidad entre los líderes de las distintas formaciones, si bien la cuestión del liderazgo también se planteaba entre socialistas y comunistas. La victoria de la derecha deberá mucho a la vigorosa campaña de Jacques Chirac al frente del RPR, tanto de modo directo, como indirecto, dado que el empuje de Chirac sirve para unificar al resto de los elementos de la mayoría bajo las siglas de la UDF, lo que tiene el efecto de dar a los electores la impresión de que el Presidente de la República dispondrá en la Asamblea Nacional de una formación importante que apoyará o facilitará su acción.⁸⁷⁸

⁸⁷⁷ El 17 de enero de 1977 insiste en la «ambivalencia» de las funciones del Presidente, sin duda, como preparación para una posible cohabitación. Cfr. «Réunion de presse de M. Valéry Giscard d'Estaing, président de la République, 17 janvier 1977», Palais de l'Élysée, Paris, *Présidence de la République, Service de presse*.

⁸⁷⁸ Cfr. DENIS, Nicolas. «Les élections législatives de mars 1978 en métropole», en *Revue française de science politique*, vol. 28, n° 6, p. 1004.

Tras los citados comicios, el tercer Gobierno Barre precederá a las elecciones presidenciales de 1981, que marcan la primera gran alternancia de la V República al dar la victoria al Partido Socialista.

En su tercer gobierno, Barre utilizará por primera vez, con ocasión de la presentación de su Gobierno, el último apartado del artículo 49 al pedir al Senado una aprobación de su declaración de política general. A diferencia de Chirac, Barre cumplirá a la perfección su papel como *Primer de los Ministros* que Giscard d'Estaing desea, a la vez que su calidad como tecnócrata está asegurada por el hecho de estar considerado el «mejor economista de Francia».

Pero, como indicará Mathiot, «el sistema político francés, privado de toda flexibilidad por la exasperación del sistema mayoritario y la acabada bipolarización, condena a los extremos a un combate permanente».⁸⁷⁹ A esto se añade el inmovilismo de las instituciones que causa el excesivo presidencialismo. Ciertamente, como denunciará el mismo Chirac, Giscard ejerce un presidencialismo *omnipresente*⁸⁸⁰, que le lleva a ocuparse tanto de lo grande como de lo menudo, separándose cada vez más del tenor del artículo 20 de la Constitución, según el cual, «el Gobierno determina y conduce la política de la Nación». En dos ocasiones, durante sendas ruedas de prensa, el Presidente afirma: «Mi interpretación es la interpretación presidencialista de las instituciones, pero en el marco

⁸⁷⁹ Cfr. CHAPSAL, Jacques, *La vie politique sous la V^e République. 1974-1987*, vol. 2, op. cit., p. 93.

⁸⁸⁰ En efecto, como señala Chapsal, el 24 de febrero de 1980, Jacques Chirac, interrogado en el Club de Prensa sobre las diferencias entre De Gaulle y Giscard d'Estaing en el modo de intervenir en la vida política, utiliza el término de «omnipresencia» («omniprésence») para indicar que el segundo intervenía mucho más que el primero, incluso en asuntos pequeños. Cfr. *ibid.*, p. 28.

actual», o: «Gobierno y gobernaré Francia en el centro... y sabed... que lo haré con mano firme».⁸⁸¹

Pues bien, las elecciones presidenciales de 1981 traerán a la V República la primera alternancia política desde la promulgación de la Constitución. El nuevo Presidente, socialista, hace uso inmediato de sus poderes *reservados* disolviendo la Asamblea Nacional y convocando nuevas elecciones legislativas. Paradójicamente, autor de *Le coup d'État permanent*, obra publicada en 1964 en la que criticaba el presidencialismo de De Gaulle, Mitterrand llevará este sistema de dirigir el Estado a sus más excelsas cotas dentro del régimen de la V República. Ya en sus primeros días de mandato muestra su habilidad -que le caracterizará siempre- para nadar entre dos aguas y desdecirse sin el menor pudor cuando justifica así su aceptación del régimen político que él había combatido: «las instituciones no fueron hechas a mi intención. Pero están bien hechas para mí.» A lo que añadió: «eran peligrosas antes de mí; lo serán después de mí».⁸⁸² Este cambio en su pensamiento ya lo había expresado claramente durante la campaña por las presidenciales de 1974 afirmando: «Hace falta que el Presidente sea el primero en el Estado».⁸⁸³ Sin duda esperaba ser finalmente Presidente.

Por lo tanto, pese al evidente cambio en las instituciones que podría haber supuesto la emergencia de un partido de signo opuesto al que inauguró la V

⁸⁸¹ Cfr. *íd.*

⁸⁸² Cfr. *Le Monde*, 03.07.1981.

⁸⁸³ «Il faut que le Président de la République soit le premier dans l'État». Cfr. CHAPSAL, Jacques, *La vie politique sous la V^e République. 1974-1987*, vol. 2, *op. cit.*, p. 233.

República nada cambiará, en lo que a presidencialismo se refiere, respecto de la práctica anterior.⁸⁸⁴

Para facilitar la comparación, en el siguiente apartado se comentará esta época de Mitterrand en el siguiente apartado, ya desde la óptica de la cohabitación.

V.2. LA COHABITACIÓN COMO REALIDAD

Antes de las elecciones legislativas de 1986 nadie sabía a ciencia cierta cómo sería una cohabitación en la que Presidente de la República y Primer Ministro tuvieran realmente que coexistir.

Aún era mayor la inseguridad que reinaba en cuanto a sus efectos, que, como más tarde se supo, darían lugar a un funcionamiento de las instituciones casi diametralmente opuesto al conocido hasta entonces. La urgencia por dar una nueva interpretación a la Constitución, ajustada a este nuevo funcionamiento de las instituciones resultante de una nueva e inequívoca expresión del sufragio universal, contrasta de forma significativa con el contexto y desarrollo que marcaron las dos cohabitaciones subsiguientes, en la que ambos actores principales, Presidente y Primer Ministro,

⁸⁸⁴ Asimismo, a partir de 1981 cobrará fuerza la expresión y el concepto de *partido dominante*. El mismo Mitterrand, refiriéndose a la mayoría absoluta de que el Partido Socialista goza en la nueva Asamblea Nacional, declara: «Es la primera vez en la historia de la República que un partido dispone, por sí solo, de la mayoría absoluta de los escaños en la Asamblea nacional... Gambetta y de Gaulle habían disimulado y cubierto con su nombre y su prestigio lo que, en realidad, era una coalición de partidos». Cfr. *Le Monde*, 02.07.1981.

sabían ya a ciencia cierta el margen de actuación del que disponían.

Ya antes de su aparición real como fenómeno político y jurídico, parte de la doctrina y algunos actores políticos franceses negaron la posibilidad o calificaron de forma negativa las consecuencias de la diarquía o cohabitación, aduciendo que esta coyuntura, -que, sorprendentemente, conduce a un funcionamiento auténticamente parlamentario de las instituciones-, paraliza la acción de éstas⁸⁸⁵ y promueve el enfrentamiento entre las dos cabezas del Estado que deberían, en lugar de enfrentarse, colaborar en la implementación de políticas útiles para la Nación, mientras que, estando en un continuo *tira y afloja* ninguno puede llevar a término de modo eficaz la política para cuya implementación ha sido elegido⁸⁸⁶.

⁸⁸⁵ En contra de esta opinión se manifiesta Guy CARCASSONNE, para quien la cohabitación es un período de intensa actividad -tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo-, que ha demostrado ser más un motor que un freno, aparte del hecho curioso de que, durante su vigencia, se ha reforzado incluso la imagen de Francia en el exterior (Cfr. «Frein o Moteur», *op. cit.* p. 107).

⁸⁸⁶ De los actores políticos coetáneos de la primera cohabitación que se oponían a ésta de forma radical destaca Raymond Barre, para quien la cohabitación es mayormente contraria al espíritu de la Constitución (Cfr. BARRILLON, Raymond *et al.*: «Cohabitation» en *Dictionnaire de la Constitution*, 4ème Édition, Paris, Éditions Cujas, 1976). Este tecnócrata, clasificado generalmente en el centro derecha de la UDF (Union per la Démocratie Française) pese a ser de los pocos políticos franceses que no perteneció a ningún partido político, desempeñó numerosas responsabilidades desde 1959 hasta su retirada de la política en 2002, entre las que destaca el cargo de Primer Ministro bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing en 1972. En 1988 fue candidato a la elección presidencial, en la que obtuvo un 16,5% de los votos. Entre los que aceptaban la cohabitación como un fenómeno político natural se encontraba, por ejemplo, el ex presidente Valéry Giscard d'Estaing, que en su conferencia de prensa de 14 de enero de 1986, tan sólo unos días después de la publicación de la «Plataforma de la Oposición», decía, tras defender la necesidad de una cohabitación, oponiéndose en esto abiertamente a la corriente barrista, dentro de la Asamblea Nacional, estas palabras recogidas por los medios de la época: «¿Es posible obligar a marcharse a un Presidente elegido para siete años? Algunos les responden que sí; yo les digo «no». ¿Por qué? Porque quiero que Francia encarne la política de un gran país: un gran país respeta las reglas y planta cara a

Como se verá más adelante, esto ha demostrado ser cierto excepto en lo constitucional, dado que reformas no desdeñables de esta índole han tenido lugar durante la diarquía. No obstante, hasta la reforma de 2000, que instituyó el quinquenato no existió un consenso sobre cómo evitar este modo diferente de funcionamiento de las instituciones que representa la cohabitación.⁸⁸⁷

Como resultado de las dificultades aducidas, la citada reforma de 2000, que instituyó el quinquenato (la limitación del mandato presidencial a cinco años), debería de evitar en el futuro o, al menos, dificultar considerablemente que en Francia volviera a darse, bajo el régimen constitucional actual, el fenómeno que constituye parte del objeto de esta tesis. En efecto, combinado el quinquenato con el propósito de hacer coincidir, en un período relativamente corto de tiempo, las elecciones a la Asamblea y a la Presidencia de la República-, la cohabitación podría darse en supuestos

las realidades, aunque estas sean difíciles.» (« *Est il possible obliger à partir contre sa volonté à un Président élu pour sept ans? Certains vous répondent oui ; je vous dis « non ». Pourquoi ? C'est parce que je veux que la France c'est la politique d'un grand pays : un grand pays respecte les règles et fait face à réalités même difficiles*».) (Cfr. INA, France, en www.youtube.com/watch?v=LvFrHkoQvnc) [Transcripción del vídeo en francés y traducción por la autora]. Entre los que defienden una lectura parlamentaria de la Constitución, que la cohabitación permite, se encuentra Alain PEYREFITTE, Alain « Le régime n'est présidentiel qu'en apparence, gouvernemental et parlementaire en réalité. Sa légitimité repose sur le seul scrutin législatif » («El régimen no es presidencial sino en apariencia, en realidad es gubernamental y parlamentario. »). Cfr. « Les trois cohabitations », *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, pp. 28.

⁸⁸⁷ En este sentido, Cfr. LUCHAIRE, François, « Réformer la Constitution pour éviter la Cohabitation? C'est inutile »; asimismo, cfr. MASSOT, Jean, « Réformer la Constitution pour éviter la Cohabitation? C'est nécessaire et possible », « La Cohabitation » (Monographique), *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 119-127 y 129-137, respectivamente. Los inconvenientes de la solución del quinquenato también son subrayados, por ejemplo, por COLLIARD, Jean-Claude, « La singularité française », *Pouvoirs*, vol. 85, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, pp. 47-62.

tasados, dado que se suprime el desfase entre el mandato de la Asamblea y el de la Jefatura del Estado.

V.3. TRES EXPERIENCIAS DE DIARQUÍA DISTINTAS Y SEMEJANTES EN MUCHOS ASPECTOS.

La cohabitación se materializa en una sobrevenida coyuntura de antagonismo político entre las instituciones, que se ven obligadas a colaborar en una situación en la que, por un lado, el Presidente está enfrentado a la Asamblea y, por otro, al Gobierno. Ésta es la propiamente llamada cohabitación o la llamada diarquía en el Ejecutivo, si se toma de la definición de Avril.⁸⁸⁸ Pese a ello, las instituciones implicadas se ven obligadas a colaborar para evitar una paralización del sistema.

La legitimidad democrática que ambas elecciones imprimen a los resultados hacen difícil imaginar una situación de cohabitación en la que una institución se doblegue sin más a la otra: la única solución es buscar, no el enfrentamiento, sino el equilibrio. Ahora bien, la fisonomía particular de cada una de las tres cohabitaciones conocidas hasta la fecha en la V República ha dependido de factores complementarios, tales como la relación de fuerzas entre el Presidente y la mayoría que lo sostiene y, del mismo modo, la mayor o menor estabilidad del Primer Ministro dentro de la

⁸⁸⁸ Cfr. «Cohabitation» en CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987. En esta acepción se apunta, como sinónimo del término «cohabitación», el de «diarquía».

mayoría que lo ha elegido, o , finalmente -y no por ello menos importante-, la capacidad del Presidente de adaptarse a esta nueva situación hostil que, ciertamente, disminuye de forma muy considerable los poderes que la letra de la Constitución, sólo formalmente -como la lógica de la cohabitación se ha encargado de demostrar-, le confiere. Ello no es óbice para que el Jefe del Estado, si es lo suficientemente sagaz -Mitterrand lo fue-, aproveche al máximo las facultades constitucionales que sí son suyas en exclusiva, dándoles una dimensión enriquecida y aprovechando de ellas nuevos contenidos; exprimiendo, en definitiva, hasta la última gota de un caudal de poder, de repente escaso por obra y gracia de la expresión del sufragio universal en la última cita electoral a la Asamblea Nacional.

La experiencia de la V República demuestra que la situación inversa -que una elección presidencial desemboque en cohabitación- no resulta probable, aunque tampoco imposible desde el punto de vista jurídico, dado que la práctica general -con la sola excepción de Chirac tras su elección como Presidente en 1995, que prefirió conformarse con la mayoría que ya tenía en la Asamblea que, ciertamente, no era la más cómoda- ha sido que el Presidente recién electo haya disuelto la Asamblea hostil para procurarse una mayoría afín y lo suficientemente estable con la que definir y hacer ejecutar su política sin ambages. No puede olvidarse, que, fuera de los supuestos de cohabitación (*monismo gubernamental*) o de verdadero dualismo, que es el que instituye formalmente la Constitución, el presidencialismo en la V República (*monismo presidencial*) implica que el Jefe del Estado impulsa y dirige -de hecho y de Derecho- la política del Estado,

por mucho que este funcionamiento haya recibido de una parte la doctrina el calificativo de *deforme, desviado* o alejado de la Constitución. Lo cierto es que, pese a que el monismo de corte presidencial ha sido el funcionamiento habitual de las instituciones durante la V República, el régimen de la Constitución de 1958 ha demostrado ser lo suficientemente flexible como para poder dar lugar a los distintos funcionamientos que se comentan en este trabajo de investigación.

Las tres experiencias de la diarquía presentan, no obstante, diferencias significativas. Si bien todas ellas derivan, en mayor o menor medida, de los factores expuestos y que se ilustrarán en su momento, cabe apuntar que algunas de esas diferencias no dejan de tener cierto cariz anecdótico: la apuntada decisión de Chirac de disolver el Parlamento, a destiempo, en 1997, en lugar de hacerlo tras ser elegido Presidente en 1995, maniobra carente por completo de pericia y visión política, creó una cohabitación, en lugar de procurarle una mayoría más estable en la Asamblea. El resultado fue una cohabitación de cinco años, la más larga de todas, el tiempo necesario para citar a los ciudadanos a los siguientes comicios presidenciales. Más adelante se explicarán los factores que pudieron haber conducido al rapidísimo cambio en la intención de voto de los electores franceses conducente a esta situación.

Lo anterior obliga a resaltar también lo que todas las experiencias de cohabitación han compartido entre sí, si bien, como toda regla, tiene sus excepciones: por lo general, puede afirmarse que han tenido la particularidad de gastar y debilitar la imagen del Primer Ministro elegido por la nueva mayoría parlamentaria y, en contrapartida, ensalzar y reforzar

la del Jefe del Estado al que los anteriores comicios generales acababan de desautorizar. Esto fue lo que sucedió con Chirac y Mitterrand durante la primera diarquía y con Jospin y Chirac, durante la tercera.

El caso inverso también se ha producido desde el mismo De Gaulle: la concentración de poder que el efecto de la acumulación de mayorías crea en torno al Jefe del Estado y que, tras la reforma de 1962, ha animado a los Presidentes con apoyo en la Asamblea a implicarse muy gustosamente de forma directa en los asuntos de gobierno, ha demostrado tener a medio plazo un efecto erosivo de la persona del Presidente -no, en cambio, de la Jefatura del Estado como institución-. La experiencia de la cohabitación ha mostrado que la citada erosión de la persona del Presidente ha sido satisfactoriamente reparada por la cohabitación, gracias al traspaso de responsabilidad gubernamental que, fundamentalmente en el terreno de la gestión interior, ha impuesto esta mecánica.⁸⁸⁹ En efecto, tanto Mitterrand como Chirac repitieron septenato tras un primer paréntesis, en su presidencia hegemónica, de cohabitación. La particularidad es que, antes de 1986, el desgaste presidencial había conducido a la elección de otros presidentes del mismo signo o similar: Pompidou (derecha gaullista) y Giscard d'Estaing (centro-derecha). A donde se pretende llegar con esta observación es a que es en la alternancia total de 1981 (de Presidente, de Gobierno y de signo político) donde hay que buscar el antecedente decisivo de la primera diarquía.

⁸⁸⁹ En efecto, Mitterrand, cuando en 1984, sabiendo el cambio de orientación, ya confirmado en tres elecciones menores, que supondría la cita por las legislativas en 1986, de forma consciente y deliberada se desentendió, en lo cotidiano, de los asuntos del Gobierno Fabius.

Efectivamente, hoy puede afirmarse que fue la alternancia de 1981 la que abrió la puerta de las siguientes, con o sin cohabitación. Tras veintitrés años de hegemonía de la derecha, las elecciones de 1981 consiguieron, por fin, dar la entrada a un partido de orientación política radicalmente opuesto.⁸⁹⁰ Estos comicios sellaron la *normalidad democrática* de un régimen, el de la V República, hasta entonces altamente identificado con De Gaulle y el gaullismo. Esta normalización facilitaría, cuando llegó el caso, el singular fenómeno de la cohabitación, que -operada ya la verdadera alternancia, la de 1981- constituía sólo una alternancia parcial, en la que, además, el electorado volvía a otorgar su confianza a una orientación política ya tradicional en el gobierno de la V República, imponiendo al Presidente el consenso con un Primer Ministro que, además, había ejercido el mismo cargo bajo la presidencia de Giscard d'Estaing.

Finalmente, el resultado de las elecciones de 1981 pondría de manifiesto que es en la alternancia de fuerzas o, simplemente, de popularidades, entonces inaugurada, donde hay que buscar la explicación de que, una vez iniciada la aventura de la alternancia, a un período de monismo gubernamental haya seguido otro de monismo presidencial y viceversa. Así, al menos, parecen haberlo querido los franceses, si -abstención al margen- se parte de la premisa, metodológicamente individualista, de que el sentido de la voluntad general resultante de unos comicios equivale a la suma

⁸⁹⁰ La victoria de la izquierda en 1981 fue, en efecto, como indican Chevallier, Cascassone y O. Duhamel fue, una ruptura dinástica (Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. Histoire de la V^e République *op. cit.* p. 269.

de cada una de las voluntades individualmente expresadas.⁸⁹¹

Dada la importancia que, en el sentido expuesto, puede predicarse -a juicio de la doctoranda- de la primera alternancia como factor facilitador de la cohabitación, se ha creído conveniente hacer un breve repaso a lo que fue el primer Gobierno en solitario de François Mitterrand.

V.4. LA PRIMERA ALTERNANCIA EN LA V REPÚBLICA. BREVE REFERENCIA AL GOBIERNO EN SOLITARIO DE FRANÇOIS MITTERRAND (1981-1986).

Deseada y, a la vez, temida por muchos, la izquierda, con una coalición que incluía el apoyo de los comunistas, había defendido, en su campaña por las elecciones presidenciales de 1981, la necesidad de *changer la vie* (brevemente: *el cambio*), o *gouverner autrement* (*otra forma de gobernar*⁸⁹²), anunciando, entre otras medidas, un programa de nacionalizaciones que -viva aún la amenaza del telón de acero- los más conservadores veían como excesivamente colectivista. Los más pesimistas dudaron incluso de su legitimidad, absoluta aberración democrática, afortunadamente, efímera.⁸⁹³ Sin embargo, la Historia se encargaría de demostrar que, tocante al funcionamiento de las instituciones, Mitterrand, tras ser elegido Presidente

⁸⁹¹ En efecto, una consideración holística del fenómeno electoral excluiría esta premisa.

⁸⁹² Así titulaba Pierre Mauroy, tres veces Primer Ministro de Mitterrand, un artículo publicado en *Le Monde*, el 20 de abril de 1982.

⁸⁹³ Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire, op. cit.* p. 267.

de la República en 1981, sería más gaullista, como comenta Cohendet, que el mismo De Gaulle.⁸⁹⁴ A la *caza de brujas* que implicó la destitución de los altos funcionarios que no se apresuraron a declarar su apoyo incondicional al nuevo Gobierno siguió la destitución de todos los presidentes televisivos antes de finalizar 1981. A las nacionalizaciones⁸⁹⁵ se sumó la que seguramente constituyó la principal reforma del septenato: el inicio de la descentralización. A ésta siguieron las leyes Auroix de 1982, de carácter laboral y social, la liberación de la comunicación audiovisual, la abolición de la pena de muerte... La alternancia política total trajo consigo también la implementación, por parte del Primer Ministro, Pierre Mauroy, de reformas no exentas de una marcada inspiración ideológica acorde con un Gobierno de izquierdas. Sin embargo, Mitterrand no podría imprimir la misma orientación a las importantes reformas económicas que tendría que afrontar en su primer mandato: la valentía del mandatario socialista en este terreno ha sido comparada con la manifestada por De Gaulle durante la guerra de Argelia. En definitiva, las reformas económicas no llevarían el *sello lacrado* de la izquierda, porque el sentido común y la realidad de la gestión gubernamental se impusieron, con buen juicio, a

⁸⁹⁴ En una entrevista televisada el 9 de diciembre de 1981 Mitterrand expone: «El Primer Ministro y los ministros deben ejecutar la política definida por el Presidente de la República, dado que el Presidente de la República tiene como deber aplicar el programa que ha contratado con la Nación». («Le Premier ministre et les ministres doivent exécuter la politique définie par le Président de la République, dès lors que le Président de la République a pour devoir de mettre en œuvre le programme sur lequel il a passé le contrat avec la nation»). Cfr. COHENDET, Marie-Anne. *La Cohabitation, leçons d'une expérience*, op. cit. pp. 55-57).

⁸⁹⁵ Este programa, vasto en sus pretensiones, sería sensiblemente recortado, a instancias de la oposición, por el Consejo Constitucional.

la ideología. El socialismo más izquierdista, entonces considerablemente influido por los valores marxistas, toleró bien esta *tibieza*, por considerarla un necesario *aggiornamento* (*aplazamiento*) económico -como se denominó entonces-, impuesto por las difíciles circunstancias económicas.⁸⁹⁶ No fue hasta 1983 cuando Mitterrand, durante una alocución televisada, oficializó su doctrina económica, imponiéndola, ya oficialmente, al Partido Socialista. Mitterrand definió esta doctrina como de *economía mixta*.⁸⁹⁷ Se trataba, en definitiva, de una economía de corte socialdemócrata, que el sector más doctrinario del partido socialista consideró una ruptura con la izquierda.

Más tarde, durante el tercer Gobierno de Pierre Mauroy, esta moderación en la economía sería compensada, para contentar al Partido Socialista, con una serie de medidas que ya habían formado parte del programa electoral de 1981.⁸⁹⁸ De éstas, la número 99 del citado programa, relativa a la constitución de un «gran servicio público unificado y laico de educación nacional», en la que se restringía drásticamente la autonomía de los centros privados⁸⁹⁹, movilizaría de tal

⁸⁹⁶ El balance de estas circunstancias, fue, entre otros, tres devaluaciones del franco y el despido masivo de trabajadores, medidas a las que se evitó calificar como de austeridad, optándose por el término, más suave, de «rigueur» («rigor») y que incluirían en su última etapa proyecto de modernización de la industria, que se encontraba tremendamente desfasada.

⁸⁹⁷ Esta comprendía, parafraseando a De Gall, los valores del mercado, la empresa, el beneficio y la modernización, conservando un importante sector público y un grado elevado de protección social. Cfr. LE GALL, Jacques. *Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de François Mitterrand, op. cit.*, p. 81.

⁸⁹⁸ Estas medidas afectaban a la prensa (en el fondo, pese a que intentaban dificultar la concentración y asegurar la transparencia financiera, iban realmente dirigidas contra el grupo de empresas HERSANT), la Enseñanza superior y la relación entre la Enseñanza pública y la privada.

⁸⁹⁹ Esta reforma fue adoptada en primera lectura aplicando el procedimiento del artículo 49.3 de la Constitución.

forma a parte de la sociedad francesa -enseñanza privada y episcopado incluidos- y a la oposición, que desembocaría en la dimisión del Ministro de Educación, Alain Savary y del, por ya tres veces, Primer Ministro de Mitterrand, Pierre Mauroy, en 1984.⁹⁰⁰

Es en el fracaso inicial en las citadas medidas de mayor corte ideológico y en la derrota de la izquierda en las primeras elecciones intermedias -en concreto, en las legislativas parciales de enero de 1982 y en las municipales de marzo de 1983⁹⁰¹- donde puede situarse el punto de inflexión en la popularidad de Mitterrand, es decir: tan sólo dos años más tarde de los comicios que le condujeron a ocupar el Elíseo.⁹⁰² Esta tendencia sólo fue pasajera atenuada por la creciente popularidad inicial del segundo Primer Ministro de su septenato, el joven Laurent Fabius, de tan sólo 38 años de edad, a cuyo Gobierno rehusaría sumarse el Partido Comunista. Se produciría, en este momento, la ruptura entre ambas formaciones, ruptura que quedaría confirmada durante la campaña por las legislativas de 1986, en la que cada uno se postuló por separado.

Sin embargo, como balance de estos primeros cinco años de gestión en solitario de Mitterrand, hay que

⁹⁰⁰ La querrela escolar sería más tarde resuelta de forma elogiosamente práctica por el Ministro de Educación Jean-Pierre Chevènement, bajo el Gobierno de Fabius. También la Ley de Prensa, inicialmente bloqueada, pudo finalmente aprobarse bajo este Gobierno.

⁹⁰¹ A estas primeras derrotas electorales se sumarían la de las elecciones europeas de junio de 1984 y las cantonales de marzo de 1985.

⁹⁰² En opinión de Chevallier, CARCASSONNE y Duhamel (*Cfr. Histoire de la V^e République...*, *op. cit.*, p. 268, la izquierda habría vivido la victoria como una especie de *milagro*, posiblemente pasajero y, en consecuencia, habría actuado con cierto sentimiento de urgencia, intentando acometer el máximo de medidas en un mínimo período de tiempo. Habitada a su presencia, históricamente esporádica, aún no habría comprendido que Francia había cambiado de República y que ésta le ofrecía ahora la misma estabilidad que antes había concedido a la derecha.

reconocer que la envergadura de las medidas emprendidas⁹⁰³, en una situación económica de extrema dificultad, tanto nacional como mundial, unida a la estabilidad que el mandato presidencial, entonces de siete años, otorgaba entonces al Jefe del Estado, constituyó uno de los factores que facilitó -sumados ambos a la extraordinaria pericia política Mitterrand - el segundo septenato de presidencia socialista tras el breve paréntesis de la primera cohabitación.

V.5 LA PRIMERA DIARQUÍA (16 de marzo de 1986-8 de mayo de 1988)

V.5.1. Ambiente jurídico y político previo a las elecciones de 16 de marzo de 1986.

En las fechas previas a las elecciones legislativas de 1986, tras la primera verdadera alternancia que, según se ha comentado, supuso la tan anhelada conquista del poder por el Partido Socialista y la confirmación de la normalidad del funcionamiento democrático de la V República, la posibilidad de una

⁹⁰³ Para algunos analistas, la celeridad en la reformas, combinada con las dificultades de la difícil coyuntura económica que Mitterrand tuvo que afrontar optando por medidas de austeridad, no tan acordes con los postulados socialistas, pecó, en algunos aspectos, de falta de meditación. Ilustra esta afirmación la primera de las devaluaciones que hubo (se consideraba que el Gobierno anterior, de Raymond Barre, habría sobrevalorado la moneda). Esta devaluación tenía como finalidad aumentar el consumo de productos franceses, pero como la industria nacional no estaba preparada para atender a la nueva demanda, aumentaron las importaciones con el consecuente desequilibrio en la balanza de pagos.

cohabitación -en definitiva, una alternancia sólo parcial- no fue recibida con mucha pasión por la ciudadanía; tuvo un carácter social mucho menos acusado que las elecciones presidenciales de 1981. En cambio, el debate político y jurídico, centrado en la muy probable cohabitación, puede calificarse de apasionado.⁹⁰⁴ Pese a la infinidad de consideraciones jurídicas que se esgrimieron sobre la casi segura cohabitación, su génesis fue exclusivamente política: en la campaña por las elecciones de 1986 los principales actores políticos asumieron la posibilidad de mejor o peor grado; de hecho, fueron exclusivamente políticos los intereses que subyacieron en la coalición de derecha y centro-derecha -con la excepción de los barristas, totalmente contrarios a la cohabitación- al afirmar que una cohabitación sería totalmente compatible con las instituciones. También obedecieron a intereses exclusivamente políticos las declaraciones de Mitterrand antes de los citados comicios cuando anunció que «no permanecería inerte» (*«je ne serai pas inerte»*) de confirmarse la posibilidad.⁹⁰⁵ La probabilidad de la cohabitación dio además lugar a un intenso debate jurídico y político; si bien las consecuencias, tanto políticas como jurídicas que, tanto la doctrina como los distintos actores políticos vincularon al inevitable fenómeno, fueron muy variadas. Una cuestión fundamental era la relación de fuerzas que emergería de las urnas, lo que determinaría el verdadero margen de maniobra -una mayor o menor capacidad de negociación-

⁹⁰⁴ Ilustra esta afirmación el hecho de que la mayor parte de la producción doctrinal sobre el fenómeno de la cohabitación date, en efecto, de los años previos e inmediatamente y posteriores a los comicios de 1986.

⁹⁰⁵ CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012* (14^e Édition) Paris, Dalloz, 2012, p. 316.

de la coalición de centro-derecha y del presidente Mitterrand.

Más adelante se hará referencia a la actitud de los principales actores políticos de la época, tanto a favor como en contra de la tan anunciada cohabitación, en las que subyacía -se insiste- razones de índole mucho más política que jurídica.

Respecto de los argumentos jurídicos, la variedad de opiniones doctrinales sobre si la diarquía era compatible con la Constitución puede reducirse a dos bloques: los que creían que la cohabitación era conforme a Derecho y que su posibilidad estaba incluida en el texto constitucional y los que la creían contrarias al texto fundamental. De las muchas existentes se ha decidido retener dos, que, por haberse vertido en una época algo más reciente, tienen la virtud de contar con la perspectiva histórica necesaria. Así, en la línea de la conformidad con la Constitución hay que situar la opinión de Alain Duhamel, para quien «la coexistencia entre un presidente y la mayoría parlamentaria de orientaciones opuestas es una perspectiva que procede directamente de la Ley suprema».⁹⁰⁶ En cambio, su homónimo, Olivier

⁹⁰⁶ «La coexistence entre un président et la majorité parlementaire d'orientations opposées est une perspective qui procède directement de la Loi suprême». Una opinión inicial del homónimo de este autor, Olivier DUHAMEL, ilustrativa de la incertidumbre que, también dentro de la doctrina, existía sobre las consecuencias de una cohabitación resulta, cuanto menos, curiosa por la pasión, derivada del convencimiento, que el autor dedica a su redacción: *le Président cumulant «la légitimité démocratique absolue - il est le seul élu de tous, le même jour, dans une seule circonscription, la patrie (étymologiquement: la terre du père) - il est l'Un, le Chef, l'État, l'Arbitre, Vercingétorix, Hugues Capet, Napoléon, la France» («el Presidente de la República, al acumular la legitimidad democrática absoluta, -es el único elegido por todos, el mismo día, en una sola circunscripción, la patria (etimológicamente: la tierra del padre) - es el Único, el Jefe, el Estado, el Árbitro, Vercingétorix, Hugo Capeto, Napoleón, Francia»)*. Estas dos opiniones (de Alain Duhamel y Olivier

Duhamel, si bien acepta la posibilidad de la cohabitación, llega a afirmar que, en caso de existir en la Asamblea una mayoría opuesta a la del Presidente, éste tendría preeminencia.

Al anterior encumbramiento -citado en nota- de la institución presidencial hay que objetar, sin embargo, lo que se viene defendiendo en esta tesis doctoral: que ambas legitimidades, la del Presidente y la de la Asamblea -siendo ésta, si se apura, la más antigua de las dos en el régimen de la V República- son idénticamente democráticas y, por lo tanto, igualmente legítimas, y que sólo habilitan a cada una de las instancias a ejercer las competencias que estrictamente la Constitución le confiere y sólo éstas. Otra cuestión es la práctica constitucional, que obedece a factores políticos. En líneas generales, los constitucionalistas detractores de la diarquía, más que su disconformidad con la letra de la Constitución, alegaban su disconformidad con el *espíritu* del régimen, que estaba orientado hacia primacía del Jefe del Estado y a la eficacia del poder.⁹⁰⁷ Otros decían que la posibilidad de la cohabitación iba en contra de una costumbre

Duhamel) se encuentran recogidas por LE GALL, Jacques, en su tesis doctoral: *Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance: la présidence de François Mitterrand*. Paris, Universidad de Paris-Sud XI, 1995. pp. 146 y ss. Cuanto menos, sorprende esta *efervescente* exaltación de la superioridad de la legitimidad presidencial en un autor de la talla intelectual de Olivier Duhamel, que, por lo general, es más moderado en sus opiniones.

⁹⁰⁷ La profesora Fernández-Miranda Campoamor señala la posición del profesor Jeanneau, para quien la legitimidad del Presidente se impondría en ese caso sobre la de la Asamblea Nacional, y la del profesor Duverger, que sostenía que el Jefe del Estado francés no podría conducirse como un Jefe de Estado parlamentario sin traicionar al electorado y que, aun haciendo esto, la situación no podría durar, por lo que tendría que dimitir o disolver y, sólo si entonces era desautorizado por el electorado, dimitir (Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «La V República francesa: otra experiencia jurídico-constitucional (marzo 1986-mayo 1988), en *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, Madrid, UNED, 1988, p. 218).

consolidada que había dado lugar a un determinado funcionamiento general de las instituciones hasta 1986.⁹⁰⁸ Ahora bien, admitir que existe un *espíritu* del régimen o incluso una costumbre -en el caso de que el funcionamiento de las instituciones hasta 1986 pudiera haber reunido las características necesarias para recibir dicho calificativo- susceptible de prevalecer sobre la letra de la Constitución implica restar valor normativo al texto fundamental. Si bien es indudable que la costumbre constituye un principio jurídico de primer orden en el Derecho anglosajón, no tiene igual consideración en el Derecho francés que, al igual que del Derecho continental en general, está altamente codificado.

La idea más sólida sobre la que se apoyaban los detractores de la cohabitación se centraba en la responsabilidad del Jefe del Estado, que resultaría exigible tras la emergencia de una mayoría hostil desautorizando su gestión, obligándole a dimitir. Zorgbibe, por ejemplo, sin dejar de evocar también el *espíritu* de la Constitución, se suma a la opinión de René Capitant sobre la responsabilidad del Jefe del Estado al afirmar que ésta va mucho más allá de la que establece el artículo 68, de índole exclusivamente

⁹⁰⁸ Esta es la posición de Bernard Chantebout. Esta opinión corresponde a su obra *Droit Constitutionnel et Science politique*, en su 8ª edición, (Armand Colin, 1988), por lo que este autor debe situarse en el extremo doctrinal de las opiniones contrarias a la cohabitación. Cfr. LE GALL, Jacques. «Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de François Mitterrand», Tesis doctoral, *op. cit.*, p. 150). Este autor se correspondería, en el terreno doctrinal, con Raymond Barre en la arena política (de hecho habría propuesto a éste algunas vías para hacer dimitir a François Mitterrand, que Le Gall apunta también en su tesis). En el mismo sentido se pronuncia Zorgbibe, para quien «contra la letra del texto, la lógica de la Constitución implica la coincidencia entre la mayoría parlamentaria y la orientación del Presidente». Cfr. ZORGBIBE, Charles, *Le Chef de l'État en question*, Paris, Economica, 1986. P. 78.

jurídico, y atribuir al Presidente una responsabilidad, no ante la nueva Asamblea, sino *ante el Pueblo*, responsabilidad que le obligaría a dimitir en caso de la victoria, posterior a su elección, de una mayoría hostil en la Asamblea, como hizo De Gaulle en 1969⁹⁰⁹. El mismo Zorgbibe recoge la opinión de Duverger que se apoya en el discurso de De Gaulle de 1964, de la que ambos autores deducen que el General habría evocado la obligación del Jefe del Estado de dimitir en caso de verse notoriamente desautorizado por el electorado tras unas elecciones a la Asamblea.⁹¹⁰ Esta opinión de De Gaulle sería, por lo tanto, favorable a la responsabilidad política del Jefe del Estado. No obstante, en relación con esta cuestión existe una posición intermedia, que defiende que la obligación o no de la dimisión depende de que la desautorización derivada de la consulta electoral tenga lugar de forma atemporal -se deba a una disolución provocada por el mismo Presidente- o temporal -finalización del mandato de la Asamblea-.⁹¹¹

En resumen, los partidarios de una lectura presidencialista de la Constitución, los gaullistas, rechazaban la posibilidad de la cohabitación, evocando la dificultad de gestión, la *costumbre* presidencialista y la responsabilidad del Jefe del Estado, que le obligaría a dimitir en caso de ser desautorizado implícitamente por el electorado en las elecciones legislativas. Aplicado a la situación política previa a

⁹⁰⁹ Cfr. ZORGBIBE, Charles, *Le Chef de l'État en question*, op. cit., pp. 30 y ss.

⁹¹⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 78.

⁹¹¹ Esta opinión la recoge Le Gall en su tesis doctoral, si bien no la atribuye a ningún personaje político ni jurista concreto. Cfr. LE GALL, Jacques. *Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de François Mitterrand*, tesis doctoral, op. cit.

las elecciones de 1986, la consecuencia lógica -y más conveniente- para el sector doctrinal gaullista era la necesidad de que Mitterrand dimitiera.

En cuanto a la actitud de los principales actores políticos, pueden identificarse dos bloques principales. Entre los que se oponían, estaba, por ejemplo, Raymond Barre, ya citado, que se postulaba en las presidenciales por el PDF. Barre evocaba *sobre todo* la responsabilidad política del Presidente de la República y sostenía que la victoria en unas mayorías legislativas de una mayoría opuesta a la del Presidente conllevaba, automáticamente, la desautorización de la gestión de éste, implicado como estaba en el gobierno de la Nación, y que, por lo tanto, a esta última expresión de la voluntad popular debía seguir la dimisión del Jefe del Estado. En definitiva, Barre y los barristas proponían *bloquear* al Presidente negándole toda colaboración, hasta obligarle a dimitir.

En cuanto a los políticos favorables a la cohabitación, es necesario distinguir ciertos matices importantes que hacían que la situación fuera, cuando menos, paradójica. Esta corriente estaba representada, principalmente, por los aliados políticos de Barre - aunque disidentes con él tocante a la cuestión de la cohabitación-. La posición más digna de mención es la de Giscard d'Estaing (UDF), que durante su mandato presidencial había hecho una lectura totalmente presidencialista de la Constitución, y la de Chirac (RPR), gaullista de principio a fin y Primer Ministro del anterior, los cuales propugnaban ahora la colaboración entre las dos cabezas del Ejecutivo: los que no habían compartido poder ahora querían compartirlo. En realidad, la estrategia de esta recién

creada mayoría (UDF-RPR)⁹¹² era la de *desestigmatizar* la cohabitación, como vía única y necesaria para acceder al Gobierno de la Nación. Ciertamente, confirmado el retroceso del Partido Socialista, una estrategia contraria a la cohabitación de la recién creada mayoría habría tenido el efecto indeseado de producir una paralización del electorado y esto era justamente lo que no querían los políticos de centro-derecha, que perseguían movilizar a su electorado aprovechando el descontento de un determinado sector de la izquierda. Pese a que la posibilidad de una coexistencia ya había sido defendida por Giscard d'Estaing en fechas cercanas a las elecciones de 1978⁹¹³, no falta quien sostiene que el concepto lo inventó, anteriormente, el mismo Mitterrand⁹¹⁴, pero lo cierto es que, como se ha indicado, De Gaulle citó el término «diarquía» en su célebre discurso de 1964. Tocante a la cohabitación, Giscard d'Estaing parece haber coincidido en 1978 con la posición finalmente adoptada por Mitterrand. Éste,

⁹¹² En esta coalición, concluida en abril de 1985, que se denominó «accord pour gouverner» («acuerdo para gobernar») -coalición que daría paso, antes de las elecciones, en enero de 1986, a la «plate-forme pour gouverner ensemble» o plataforma para «gobernar conjuntamente», un acuerdo bastante flexible, pensado para el caso de cohabitación, que preveía, en veinte compromisos fundamentales, las distintas situaciones que, llegado el caso de la cohabitación, podrían producirse- el RPR era claramente predominante y su líder indiscutible era Jacques Chirac. Por el contrario, la formación UDF tenía en su seno, al menos, a dos presidenciables, Giscard d'Estaing y Raymond Barre. Este era, inicialmente el más popular en las encuestas. Su radical posición en relación con la cohabitación, querida por otras personalidades principales de la coalición, terminaría por aislarlo políticamente, sobre todo tras apoyar, durante la campaña electoral, una lista disidente en Yvelines, contra la unión RPR-UDF.

⁹¹³ Discurso de 27 de junio de 1978 en Verdun-sur-le-Doubs, siendo él Presidente. En este discurso Giscard D'Estaing afirmaba que, en caso de victoria de la oposición en las legislativas, él permanecería en el Elíseo.

⁹¹⁴ Le Gall atribuye esta afirmación a Serge JULY (*Les années Mitterrand*, Grasses, 1984, p. 273). Cfr. LE GALL, Jacques, LE GALL, Jacques. *Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance: la présidence de François Mitterrand*. Thèse doctoral, op. cit., p. 158.

en vísperas de las elecciones de 1986 -con una izquierda dividida sin el concurso de los comunistas, sino tan solo del M.R.G. («Mouvement des Radicaux de Gauche» («Movimiento de los Radicales de Izquierda») - sin duda vio en la cohabitación un *mal menor*. No obstante, una lectura más compleja de su comportamiento, pero compatible con lo que sucedería después, en 1988, sería que podría haber considerado, ya entonces, la cohabitación un mal necesario para recuperar su credibilidad y renovar el septenato.

Dejando aparte la cuestión político-jurídica de la cohabitación y volviendo brevemente a la campaña electoral por las legislativas de 1986, una característica de ésta fue que las posiciones de las fuerzas principales dejaron algo de lado las cuestiones de la Defensa y de las Relaciones Exteriores, sobre las que existía un relativo acuerdo, y se centraron más en el aspecto económico. Así, desde la derecha parlamentaria -con Chirac al frente, que lleva a cabo una campaña muy activa, concluyendo acuerdos de mayor o menor calado con otras formaciones afines desde el punto de vista económico- se preconiza la ruptura con el dirigismo estatal socialista, especialmente con las privatizaciones de bancos, aseguradoras, empresas -incluidas las del sector de la información- nacionalizadas en 1982, propugnando la liberalización de precios y, en el terreno político, la vuelta al sistema electoral mayoritario, si bien se propone mantener los logros sociales del período socialista. En el lado del Partido Socialista, Mitterrand se implica tremendamente en la campaña: resalta los logros sociales, la saludable gestión económica emprendida, en especial desde 1984, durante la primera etapa del gobierno de Fabius. Inevitablemente desplazado hacia

posiciones de centro, su programa, visiblemente influenciado por la realidad que impone el hecho de gobernar, tiene mucho menos contenido ideológico que el de 1981, al menos en lo económico. En otros terrenos Mitterrand prevé, no obstante, progresar sobre la «vía del socialismo» profundizando en las medidas iniciadas por Fabius, consolidar la descentralización, modernizar la policía, favorecer la investigación..., pero, pese a lo activo de su campaña, se cuida mucho de vincular el resultado de las elecciones a la institución que representa y anuncia que permanecerá en su cargo hasta el final de su septenato. Muy lejos de estas dos fuerzas, el Partido Comunista que, desde 1984 ha acumulado parte de las intenciones de voto de los que esperaban una gestión socialista más de izquierdas, sin dejar de atacar al Partido Socialista, está completamente en retroceso tras su descenso espectacular en las elecciones europeas. Propugna, entre otras medidas, creaciones masivas de empleo y el aumento del poder adquisitivo de la clase media y baja, al tiempo que la fiscalización del capital y una mejora de las prestaciones sociales. En el otro extremo del espectro político, el Frente Nacional defiende el liberalismo económico más ultra-liberal, la desnacionalización masiva de las empresas y la supresión del impuesto sobre la renta (otras medidas que propone son la abrogación de la «ley Veil» sobre la interrupción voluntaria del embarazo).

Realizado el escrutinio, la coalición de centro derecha consigue a duras penas la mayoría absoluta.⁹¹⁵

⁹¹⁵ Inicialmente con 286 votos, sólo el apoyo de cinco diputados de los nueve no inscritos le permitió flanquear la barrera de la mayoría absoluta, fijada en 289 votos (los datos de estas elecciones han sido tomados de AVRIL, Pierre, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 289).

Ello le permitirá no tener que pactar con el Frente Nacional, pero la justeza de la victoria condicionará, sin duda, la actitud del nuevo Primer Ministro durante esta primera diarquía, a la que se impondrá, pese a la tensión que la cohabitación supone de por sí, una cierta moderación.

La amortiguación de la caída del Partido Socialista se debe, en buena parte, como se ha apuntado, a la sustitución del sistema de recuento en este tipo de comicios, que en 1985 pasó, de ser mayoritario a dos vueltas, a proporcional a una sola vuelta. Sin embargo, la citada reforma electoral, sin duda beneficiosa para el PS (considerado como el Partido del Presidente ⁹¹⁶), cuyo resultado ⁹¹⁷ se ha calificado de «honorable» o de «éxito dentro de la derrota» ⁹¹⁸, tendría la consecuencia perversa de abrir la puerta del Parlamento al Frente Nacional ⁹¹⁹, que casi igualaría, en estas elecciones de 1986, el sorprendente resultado obtenido en las elecciones europeas de junio de 1984. ⁹²⁰

Como conclusión a este apartado valga la siguiente frase: La primera diarquía no sorprendió en absoluto. En concreto, para el Partido Socialista -si se permite evocar aquí el título de la conocida novela de Gabriel

⁹¹⁶ En efecto, el eslogan utilizado en la campaña por las listas del Partido Socialista reza así: *Listes pour la majorité de progrès avec le Président de la République* (Listas para la mayoría de progreso con el Presidente de la República).

⁹¹⁷ El PS obtiene un 31,6 % de los votos expresados.

⁹¹⁸ Respectivamente, LE GALL, *thèse doctoral, op. cit.* y AVRIL, Pierre, *La Ve République. Histoire...*, *op. cit.* p. 289.

⁹¹⁹ Según AVRIL, Pierre, la relativa moderación que impuso a la coalición de centro-derecha la perspectiva de la cohabitación pudo contribuir a que parte del electorado más contrario a Mitterrand migrara a la extrema derecha (Cfr. *Le Ve République. Histoire...*, *op. cit.* p. 289).

⁹²⁰ Las elecciones de 1986 marcaron el final de la situación cuadripolar de la década de 1970 (RPF y UDF en la derecha y PS y PCF en la izquierda), al irrumpir esta quinta fuerza.

García Márquez- fue, a juzgar por los extensos debates políticos y doctrinales que la precedieron, la «crónica de una muerte anunciada», en la que, en contraste con el ambiente que precedió a las elecciones presidenciales de 1981, el aspecto jurídico y el político se impusieron al social e ideológico.⁹²¹

V.5.2. Desarrollo de la primera diarquía (marzo 1986- mayo 1988).

Pese a su corta duración, en la primera diarquía pueden distinguirse dos fases que presentan diferencias entre sí: una primera fase, que podría denominarse de «conciliación forzada» y de «ofensiva de la nueva mayoría» y una segunda fase que podría calificarse «de

⁹²¹ Para una serie de autores, en el resultado de estas elecciones influyó la importante tasa de abstención, superior al 29%, la más alta desde 1962. Este elevado índice opuso a politólogos sobre el sentido que había que dar al resultado de estas elecciones, los más visibles de los cuales eran François Goguel o Jérôme Jaffré: para unos era la victoria de la izquierda, mientras que, para otros, era una derrota de la derecha (Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République*, op. Cit., p. 267). El estudio sobre el comportamiento abstencionista de Subileau y Toinet arroja cierta luz sobre esta cuestión: «Que la abstención pueda tener un valor explicativo en la interpretación de los resultados de las elecciones es evidente si se recuerda el debate al que dio lugar en 1981: ¿Significó la progresión de la abstención en las elecciones presidenciales y en las legislativas que los electores de derecha permitieron la victoria de la izquierda? Nuestro estudio sobre Paris muestra que, en los dos bloques, tanto en el de izquierda como en el de derecha, las circunscripciones con una mayoría fuerte del PC, RPR o PS adoptaban constantemente el mismo comportamiento, más abstencionista, que el de la mayoría de la coalición. Esto tendería a probar que la abstención estaba bastante repartida entre derecha e izquierda y que, por lo tanto, no perjudicó a ninguno de los campos -y esto durante todos escrutinios -desde 1974 a 1981». Cfr. SUBILEAU, François y TOINET, Marie-France, «L'abstentionnisme en France et aux Etats-Unis: méthodes et interprétations» en *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Chapitre 7, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989, p. 188.

retroceso», en la opinión, del Gobierno de Jacques Chirac, la cual decidirá la victoria electoral de Mitterrand en las siguientes elecciones presidenciales.

V.5.2.1. «El Contrato de la cohabitación» y la aceleración «de las reformas»

El acuerdo de gobierno que, a la vuelta de las elecciones de 1986, el presidente Mitterrand concluye en el Elíseo con el Primer Ministro Chirac contribuye, ciertamente, a que la primera diarquía no constituya un revés tan decisivo para Mitterrand, persona, al igual que Chirac, caracterizada por una extraordinaria capacidad de adaptación. En la citada entrevista, Mitterrand manifiesta su convencimiento de que el nuevo Gobierno tendrá derecho a aplicar el programa por el que se ha elegido a la mayoría; si bien reivindica, por tradición política, su competencia en materia de defensa y relaciones exteriores. Sin embargo -admite-, contradiciendo declaraciones suyas previas a las elecciones, que el nuevo Primer Ministro deberá participar en cualquier debate en este terreno.⁹²² Básicamente, el acuerdo consistirá en el reparto de cargos y programas esenciales en lo que el Presidente considera todavía su *feudo*: Defensa y Asuntos Exteriores. Por lo que respecta al nombramiento de altos funcionarios, el Presidente cumplirá con la obligación que le impone el artículo 13 de la Constitución, no sin antes asegurarse de que sus seguidores políticos tendrán un puesto de consolación

⁹²² Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «La V República francesa: otra experiencia jurídico-constitucional (marzo 1986-mayo 1988)», en *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, Madrid, UNED, 1988, P. 226.

en el nuevo esquema político. En materia de defensa, Chirac no osa imponer las facultades que la Constitución expresamente le confiere y llega a un acuerdo con Mitterrand sobre el programa militar de 1987. Así, en materia de relaciones exteriores, intentará *alternar*, junto con Mitterrand, con dignatarios de los otros países en la Cumbre de Tokio de 1986. Fracasará en el intento, dado que Mitterrand cuenta con una dilatada experiencia en Asuntos Exteriores, gracias a la cual domina las relaciones con homólogos extranjeros, así como el *cumplimiento de las formas*. Finalmente, Chirac decide replegarse a la actividad de la política interior, sin descuidar la vigilancia de la exterior.

En política interior lo más destacable es la celeridad que el nuevo Gobierno intenta imponer a las reformas, recurriendo en reiteradas ocasiones al artículo 49.3 para conseguir aprobar sus medidas, que el procedimiento legislativo ordinario habría retrasado, medidas en su mayoría de signo diametralmente opuesto a las llevadas a cabo por el Gobierno precedente. Así, a las nacionalizaciones, se sumarán las privatizaciones, el favorecimiento de la inversión extranjera mediante la supresión del impuesto sobre las grandes fortunas (clara desventaja social que será aprovechada por la izquierda), el intento de disminuir el desempleo, considerado por Séguin excesivo (entre dos y dos millones y medio de desempleados), mediante la subida de las cotizaciones y la supresión de la autorización administrativa para proceder al despido (ambas medidas también socialmente impopulares) y el restablecimiento del sistema mayoritario para los comicios legislativos, medida ésta que finalmente favorecerá la segunda vitoria de Mitterrand en las

presidenciales 1988. También se aprueba una nueva ley, en el mismo sentido, pero quizás menos meditada que la del mandato socialista, tendente a favorecer la competencia en el sector periodístico y audiovisual (así, la «Haute Autorité de l'audiovisuel», será sustituida por «La Commission nationale de la Communication et des Libertés», actuación sobre la que el Consejo Constitucional tendrá ocasión de imponer reglas destinadas a no suprimir los logros ya adquiridos). También hay que mencionar el claro endurecimiento en la política de Seguridad interior bajo el ministerio de Charles Pasqua⁹²³-tema predilecto del Frente Nacional que la coalición de centro-derecha consigue arrebatarse a la extrema derecha- o el crudo reforzamiento de las medidas anti-inmigración, que desemboca en la expulsión de extranjeros. Estas medidas en materia de seguridad suscitan parte de las antipatías ciudadanas, si a ello se añade el aumento del terrorismo procedente de Oriente Próximo. Hay cuestiones, sin embargo, en las que la derecha no parece romper con la política anterior del PS, pues algunas decisiones económicas -las subidas de las cotizaciones, por ejemplo- se perciben también como medias de *rigor*, término con el que Mitterrand prefirió denominar a las medidas de austeridad económicas que la realidad gubernamental le imponía en 1981. En cuanto al desempleo y otras medidas de corte económico, Philippe

⁹²³ Se produce en este terreno una visible *inflación legislativa*, pues se adoptan numerosos textos pero, en muchos casos, carentes de una lógica sistematización, mezclándose temas como la inmigración clandestina, la delincuencia, la pertenencia a banda armada, el terrorismo... A juicio de estos autores, Chirac, acelerando las reformas de signo contrario al del gobierno precedente, comete el mismo error que Mitterrand: pensar que el sufragio universal está necesariamente vinculado al programa defendido en la campaña electoral (Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, op. cit, pp. 326 y 333).

Séguin aprovechará las líneas que ya impusiera Pierre Mauroy y prosiguiera Laurent Fabius, relativas a la flexibilidad en la jornada laboral, el control relativo de los precios, el encuadramiento del crédito, y continuará -ampliándola mucho- con la liberalización económica que, en cierto modo, ya se había iniciado en la etapa socialista con la implementación de lo que Mitterrand denominó como *economía mixta*.

En el terreno internacional, concretamente en el tema europeo -pese a que los franceses no parecieron dar a la cuestión europea la importancia fundamental tenía y las opiniones del espectro político divergían sobre la cuestión-, en febrero de 1986 se había firmado el Acta Única Europea, que autorizaba, dentro del ampliado *club europeo*, la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios. Mitterrand es claramente europeísta, mientras que Chirac siente una mayor predilección por Oriente Medio, lo que provoca la reprobación pública de Mitterrand en el asunto de los rehenes en Líbano.⁹²⁴

V.3.2.2. *El retroceso de la coalición de centro-derecha.*

Chirac, al igual que Mitterrand frente a la enseñanza privada, también tendrá que afrontar su *pelea universitaria*, pero en la enseñanza superior. Si bien la idea de René Monory era afrontar la competitividad

⁹²⁴ El 28 de octubre de 1986 le reprocha: «Los acuerdos particulares deben siempre ceder ante la lucha contra el terrorismo y la solidaridad contra el delito» (« *Les arrangements particuliers doivent toujours céder le pas à la lutte contre le terrorisme et la solidarité contre le crime* »). Cfr. *Le Monde* 29.10.1986.

que Europa imponía, el poco respeto de las formas en un tema, el de la Educación, tan delicado (quizás abusando, por la celeridad legislativa que la derecha se autoimpuso en la aprobación de las reformas, de los mecanismos mayoritarios que concede la Constitución), suscitaron el rechazo de los universitarios y los sindicatos.

El enfrentamiento con el sector estudiantil, unido a las huelgas en las empresas públicas, determina que el Primer Ministro Chirac entre en un *punto de no retorno* tras su regreso en 1986 a Matignon. A comienzos del verano de 1987 es patente la división dentro de la coalición gubernamental. Además, la inminente cita electoral de 1988 impide que puedan verse los efectos beneficiosos de las reformas emprendidas⁹²⁵: pese a que las privatizaciones han disminuido la deuda estatal, abriendo la puerta al *accionariado popular*, las medidas económicas de la derecha no consiguen generar la confianza suficiente entre los empresarios y, en otoño, las bolsas sufren una fuerte caída, que castiga a los pequeños inversores inexpertos, y a los no tan inexpertos. La tendencia bursátil se invertirá en 1988, demasiado tarde para el Gobierno de Chirac.

A las dificultadas apuntadas del Gobierno de Chirac hay que añadir la de la multiplicación, desde el mismo año de su entrada en el Gobierno, de los casos de corrupción. La izquierda, sin duda, está *ojo avizor* para sacar a la luz todos los casos de corrupción. Al final de la etapa gubernamental, con las elecciones a

⁹²⁵ Los autores CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. Histoire de la V^e République, *op. cit.*, p. 342, comentan que frente a la política de 1981, cuyas consecuencias fueron rápidas pero no beneficiosas, las de la política de 1986 fueron, en cambio, beneficiosas pero no lo suficientemente rápidas.

la *vuelta de la esquina*, el Jefe del Estado exige públicamente una ley que regule la financiación de las campañas electorales, convocando al efecto una sesión extraordinaria. Chirac no tiene más remedio que sacarla adelante. Una ley de este tipo es susceptible de perjudicar claramente a la derecha parlamentaria, fuertemente anclada en el poder económico. La nueva ley, que introducirá en Francia la financiación pública de los partidos políticos y de los candidatos, verá la luz el 11 de marzo de 1988, tan sólo dos meses antes de su primera aplicación.

V.5.2.3. *El cuestionamiento por Mitterrand de la relegación de la labor parlamentaria: oposición a la legislación por medio de ordenanzas y cuestionamiento del artículo 49.3. Le «pouvoir d'empêcher» de Mitterrand durante la primera cohabitación.*

La urgencia por aplicar el programa político anunciado parece ocupar el interés principal del Primer Ministro Chirac y, para ello, justo después de las elecciones legislativas, anuncia que solicitará del Parlamento, según le autoriza el artículo 38 de la Constitución, una habilitación para adoptar una serie de medidas por medio de ordenanzas, con el fin de acelerar las reformas, que el proceso legislativo ordinario dilataría. El primer Consejo de Ministros, previamente ensayado por Chirac y sus ministros en Matignon, tiene lugar en el Elíseo el 22 de marzo. En este Consejo -pese a la tensión del ambiente, su brevedad (veinticinco minutos), la ausencia de

fotografía de familia y la omisión, por parte de Mitterrand, del estrechamiento de manos con los nuevos Ministros- ambas cabezas del Ejecutivo manifiestan claramente sus posiciones respectivas, si bien con la confianza de que el texto constitucional sirva de guía en esta inédita etapa de la V República. Mitterrand, en su mensaje al Parlamento el 8 de abril, declara que ya ha advertido al Gobierno de las condiciones que deberán reunir las ordenanzas para que él las firme: no podrán implicar un retroceso en los derechos sociales ya adquiridos, su número será limitado y los términos de las correspondientes habilitaciones parlamentarias serán lo suficientemente claros y precisos con el fin de que -añade- «el Parlamento y el Consejo Constitucional se pronuncien con conocimiento de causa». Justo antes de estas palabras el Presidente ha excluido expresamente, del ámbito de las ordenanzas, determinadas materias ⁹²⁶ que él considera como las grandes reformas de la legislatura precedente y que -anuncia- deberán seguir el procedimiento legislativo ordinario. Respecto de la utilización de artículo 49.3, advierte a los parlamentarios que su abuso podría «reducir» en exceso la deliberación en el seno de las Asambleas.

La anterior arrogación por Mitterrand de un derecho de veto en materia de ordenanzas -aspecto en el que habría adoptado la interpretación de De Gaulle, según la cual la Constitución dejaría a la discreción del Jefe del Estado la firma de decretos y ordenanzas-, se materializará, en efecto, durante los dos años de la primera cohabitación, en su negativa a firmar

⁹²⁶ En concreto, se refiere a la descentralización, las nacionalizaciones, los derechos de los trabajadores, las nuevas libertades, la distribución del tiempo de trabajo.

ordenanzas y su consiguiente reenvío al Gobierno para su aprobación por vía legislativa ordinaria. Ahora bien, si algo contraría al Jefe del Estado -ya se ha apuntado- es la posibilidad de que el Gobierno decida someter al Consejo Constitucional la ley que le habilita a adoptar ordenanzas, a lo que le autoriza el artículo 61 de la Constitución.⁹²⁷ Asimismo, la letra de la Constitución es clara: el artículo 13 obliga al Jefe del Estado a firmar las ordenanzas, al igual que el artículo 10 a promulgar las leyes. Pero lo cierto es que Mitterrand no firmó ordenanzas y que no fue llevado ante la «Haute Cour de Justice».

A la arrogación de la facultad de veto en materia de ordenanzas, hay que añadir la *función tribunicia* -tantas veces comentada- arrogada por el presidente Mitterrand, función que, tras haberla evocado en numerosas ocasiones ante la perspectiva inevitable de la cohabitación, confirma en su primer discurso del 8 de abril ante el Parlamento. Esta función consistiría en garantizar el funcionamiento de los poderes públicos, la continuidad del Estado, la independencia nacional, la integridad del territorio, el respeto de los Tratados... que, en el ámbito definido en el artículo 5 -que consagra su *poder arbitral*-, le corresponde. A esta obligación del Jefe del Estado, se añade la de velar por los derechos y libertades definidos en la Declaración de 1789 y en el Preámbulo de la de 1946. Es evidente que, de la enumeración de estas materias, hay pocas que, por unas causas o por otras, queden al

⁹²⁷ Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République...*, op. cit., p. 323.

margen, al menos de lo que podría denominarse *aiguillon*⁹²⁸ del Jefe del Estado.

Por su parte, el Gobierno de Chirac, consciente de la ajustada mayoría que le había llevado a Matignon, decide ceder en este aspecto y, consciente del poco tiempo de que dispone para hacer demostración de su política, opta por el pragmatismo: esto implicará recurrir en más de una ocasión al artículo 49.3 para acelerar sus reformas. La posición de Chirac parece clara: evitar enfrentamientos y sobre todo, una conducta agresiva -en el sentido de excesivamente reivindicatoria- ante el Jefe del Estado, así como, conseguir sus propósitos por la vía de la realidad de los hechos, pero apoyado en las facultades que la Constitución le confiere y que no han sido objeto de una *querella* con el Jefe del Estado: en definitiva, actuar, rápido y *de iure*, pero en el ámbito no cuestionado públicamente por Mitterrand, aprovechando, sin demora, la *gracia de gobernar* concedida en las urnas.

V.5.2.4. Conclusión sobre la primera diarquía

Desde la perspectiva actual, puede afirmarse que la primera diarquía, pese al *revuelo* político, jurídico y

⁹²⁸ El término «aiguillon» tiene varias aplicaciones en francés. Su aplicación, figurada al caso que ahora ocupa, es la que se le da en zoología: picadura de insecto. Otro sentido, derivado, es el de estímulo, en el sentido español de «acicate», pero el primer sentido parece más ajustado a la actitud de Mitterrand en la primera cohabitación (Así, la actitud de Mitterrand se asimilaría a la de abeja -por no emplear en término insecto, que resulta aquí claramente peyorativo- que esperaría la oportunidad para poder clavar su aguijón («aiguillon»). Mitterrand utilizó este término el 14 de mayo de 1989, durante el Gobierno de Rocard.

mediático que produjo, se desarrolla -teniendo en cuenta la tensión que implica que el Jefe del Estado se vea desprovisto, de la noche a la mañana, de la mayoría de las facultades que ha venido ejerciendo- con relativa normalidad, debido fundamentalmente, tanto a la sagacidad de éste último -que, de *Jefe de la mayoría*, sabe convertirse en el *Presidente de todos los franceses*- como a la relativa prudencia del nuevo Primer Ministro, que, al no tener una mayoría arrolladora en la Asamblea, prefiere realizar las funciones que la Constitución le otorga antes que oponerse frontalmente a las que la Constitución también concede *formalmente* al Jefe del Estado. Este, como se ha indicado, consigue explotar de forma extraordinaria su *función tribunicia*, velando por el mantenimiento de los logros sociales y valores de Francia, lo que le habilita a denunciar la política de la derecha cuando entiende que no respeta los valores supremos de un Estado cuya protección ahora encarna, quizás más que nunca. En definitiva, Mitterrand intenta durante esta etapa exprimir al máximo esa función *aguijón* (cuestionando determinadas medidas de la derecha, especialmente las privatizaciones) y también de *acicate* (forzando la aprobación de otras, como la ley citada sobre la financiación de las campañas electorales). Decidido a desarrollar esta *función de tribuno*, al final del gobierno Fabius Mitterrand decide dejar a su Primer Ministro la tarea de gobernar y centrarse en los grandes temas, consciente del restringido papel que se vería obligado a desempeñar, pero decidido a ampliar sus contenidos lo máximo posible.

Otro de los factores de la comentada normalidad será el relativo consenso, ya apuntado, existente entre ambas mayorías sobre dos cuestiones fundamentales,

tradicionalmente reservadas a la Jefatura del Estado: la Defensa y los Asuntos Exteriores. La nueva mayoría tampoco pone en tela de juicio la mayor parte de los logros sociales conseguidos durante la etapa de gobierno socialista (tampoco, por mucho que hoy en día la cuestión parezca obvia, la abolición de la pena de muerte). El verdadero cambio se producirá, en cambio, en el aspecto económico. A la *economía mixta* -definida así por Mitterrand- seguirá la decisiva apuesta de Chirac por el liberalismo económico⁹²⁹, que, si bien no alcanzará las cotas del thatcherismo, implica, por de pronto, una política de privatizaciones opuesta a la de nacionalización de empresas llevada cabo en el segundo año de dominio socialista. Debido al *pouvoir d'empêcher* efectivamente ejercido -sin ser encausado por ello- por Mitterrand, las leyes sobre las privatizaciones tendrán finalmente que adoptarse por el procedimiento legislativo parlamentario, en concreto, por la ley de 2 de agosto de 1986, promulgada, como era su deber, por el presidente Mitterrand.

Finalmente, el ejercicio del poder, unido al hecho de que aún no se materialicen los resultados de las medidas económicas emprendidas a toda prisa -recurriendo frecuentemente al artículo 49.3-, sumado a los casos de corrupción -que minan la credibilidad de la derecha- y a la sagaz revalorización del *mínimo presidencial* por Mitterrand -en teoría «por encima de los partidos», pero en realidad muy dentro del juego político del poder-, terminarán por invertir la

⁹²⁹ La conversión del RPR, con Chirac al frente, y de parte de la UDF (línea seguida por los seguidores de François Léotard, «la Banda de Léo» -Barre era más partidario del intervencionismo estatal-) a las tesis del liberalismo económico, abandonando el colbertismo tradicional, habría tenido lugar durante la época en la que la derecha estaba en la oposición (1981-1986).

intención de voto en las siguientes elecciones presidenciales de 1988.

V.6. FIN DE LA PRIMERA DIARQUÍA. NUEVO PERÍODO DE GOBIERNO DE LA IZQUIERDA 1988-1993. INICIO DE LA SEGUNDA DIARQUÍA AL FINAL DEL SEGUNDO SEPTENATO DE MITTERRAND.

V.6.1. Fin de la primera diarquía

La fase previa a las elecciones presidenciales que siguen a la primera cohabitación se caracteriza, en un principio, por el secretismo -mantenido hasta última hora- del Presidente Mitterrand respecto de la renovación de su candidatura al Elíseo.⁹³⁰ Durante la primera vuelta predomina la incógnita sobre cuál de los

⁹³⁰ Jean-Marie Le Pen, sintiéndose ya miembro completo del paisaje político, anuncia su candidatura en primer lugar, el 27 de abril de 1987. Algo después lo hace André Lajoinie, Presidente del Grupo Parlamentario Comunista en la Asamblea Nacional. Jacques Chirac, cuya candidatura es prevista por todo el mundo, anuncia la suya el 16 de enero de 1988. Raymond Barre no hace pública la suya hasta el 8 de febrero, retraso que después será calificado de error por los cronistas políticos, porque tardó mucho en hacer público lo que todos suponían y muchos deseaban. Tras la derrota de la izquierda en las legislativas de 1986, Rocard decide anunciar, por segunda vez, su intención de presentarse como candidato al Elíseo -la primera lo hizo 1981- y, también por segunda vez, decide no presentarse por la popularidad que los sondeos otorgan a Mitterrand. Jospin advierte, en otoño de 1987, de lo efímero de esta anunciada candidatura (*Cfr.* «Michel Rocard empieza su campaña personal para ser candidato socialista al Elíseo», en *El País*, 20.09.1987). Mitterrand es, una vez más, el gran maestro del juego político no esbozando sino con un «sí» velado su candidatura durante una entrevista en el canal de televisión *France 2*, el 23 de marzo de 1988. Waechter se presenta por los ecologistas. En total se presentan siete candidaturas que representan a todas las familias políticas más dos candidaturas disidentes (Juquin y Boussel Lambert).

candidatos de la coalición de centro-derecha, Barre o Chirac, resultará vencedor. La segunda vuelta, que enfrenta a François Mitterrand y a Jacques Chirac, se salda con la victoria del primero por un poco más de 8 puntos.⁹³¹ La victoria de Mitterrand es una también una *victoria anunciada*, ya tras la primera vuelta.⁹³² La incógnita real es el margen de victoria de Mitterrand. Este resultará ser estrecho. Como comenta Avril, Mitterrand conseguía un resultado comparable al de De Gaulle en 1965 (un 55,20 %), lo que consagra una estrategia de un punto de encuentro (*rassemblement*) ecuménico muy diferente de la estrategia de ruptura practicada en 1981. La movilización del electorado tampoco alcanza el de las anteriores elecciones presidenciales (65% en 1988 frente al 86,43% de 1981)⁹³³. La lógica impone, por lo tanto, una cierta apertura al centro del espectro político y Michel Rocard puede encarnar esta apertura. Tras el primer nombramiento de éste como Primer Ministro⁹³⁴,

⁹³¹ François Mitterrand obtiene 54,02 % de los votos expresados frente al 45,98 % de Jacques Chirac (datos tomados de <http://www.france-politique.fr/election-presidentielle-1988.htm>).

⁹³² La perturbadora presencia de la extrema derecha y la división de la derecha parlamentaria, con dos candidatos, Chirac y Barre favorecía a los socialistas, sobre todo porque los candidatos centristas no dieron un apoyo claro a Chirac en la segunda vuelta. La situación en la izquierda era más simple. Finalmente Mitterrand habría conseguido el 79% del voto de los ecologistas, más 14% de los de los electores de Barre y -esto fue decisivo- un 26% del voto de los electores de Le Pen (fuente: AVRIL, Pierre, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle, op. cit.*, p. 316).

⁹³³ *Cfr. id.*

⁹³⁴ Chirac presentó su dimisión a Mitterrand el 10 de mayo, antes de que el Consejo constitucional proclamara los resultados el día 11. Hay quien sostiene que la dimisión la recabó el mismo Mitterrand, apuntando que éste no habría dejado a Chirac «ni un solo día». En cambio, según la prensa de la época, Chirac habría sido el primero en solicitar a dicho efecto audiencia con Mitterrand y la respuesta del Elíseo sobre la fijación de la cita se habría hecho esperar (*El Periódico de Catalunya*, 10 de mayo de 1988, p. 3). Esta parece ser la versión de Avril, que justifica la decisión de Mitterrand de formar Gobierno inmediatamente porque, sucediéndose a sí mismo en la Presidencia, podía, evidentemente

Mitterrand, en línea con el consejo que Debré le diera en su día a De Gaulle de «animar a la mayoría a unirse», se decide por la disolución de la Asamblea Nacional ⁹³⁵, actitud que se inscribe completamente dentro del funcionamiento presidencialista de la V República.

La abstención (34%) resulta elevada en la primera vuelta de las legislativas que siguen a la disolución. En la segunda vuelta el aumento de la participación parece beneficiar a la izquierda. Se reproduce con Mitterrand la misma situación que con De Gaulle en 1962: la mayoría es sólo aritmética (faltan trece escaños para que el PS tenga mayoría en la Asamblea), lo que se traduce en la ausencia de una mayoría gubernamental estable.

V.6.2. Nuevo período de gobierno de la izquierda (1988-1993)

V.6.2.1. Dualismo institucional durante el Gobierno de Michel Rocard.

hacerlo (AVRIL, Pierre. *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 316). De lo que no cabe duda es de que las formas en este caso fueron mucho más reveladoras que el contenido: el día de adelanto indicaba el deseo de Mitterrand de dar cuanto antes muestras de su poder.

⁹³⁵ Avril explica la disolución indicando que, ofrecidos puestos en el Gobierno a personalidades de centro, algunos de estos no habrían aceptado, porque sabían que serían manipulados por el Elíseo situándolos «ante la alternativa de la aceptación sin condiciones o el chantaje de la disolución. No sin razón, porque una mayoría en la que los centristas hubieran tenido la clave habría dejado al *gobierno presidencial* a su merced». AVRIL, Pierre. *La V^e République. Histoire politique...*, op. cit., p. 317.

Francia entra en su segunda etapa de verdadero dualismo (en realidad neodualismo) durante la V República, tras el breve período de este tipo materializado durante el Gobierno de Debré. La mayoría presidencial en la asamblea es débil lo que, en realidad, se traduce en una *coexistencia* -no tanto entre las dos cabezas del Estado, como entre éste y la Asamblea (cohabitación calificada de *a la americana* - salvando la considerable distancia que separa ambos regímenes-). De lo que no cabe duda es de que, durante este funcionamiento de las instituciones es cuando el *principio de doble confianza*, al que teóricamente está sujeto el Primer Ministro según la lógica de la Constitución de 1958, se cumple más claramente. Esta nueva situación es confirmada por el mismo Mitterrand que, haciendo uso de su capacidad de adaptación, realiza comentarios que recuerdan a los de De Gaulle durante su época inicial de Gobierno no mayoritario (1958-1962), en la que Debré creía poder actuar como un Primer Ministro parlamentario.⁹³⁶

Por lo expuesto, merece la pena detenerse brevemente en el Gobierno de Michel Rocard. El nuevo Primer Ministro reivindica su determinación en conducir la política de la Nación, impulsando *un nuevo modo de gobernar* (*une nouvelle manière de gouverner*) y en proscribir ciertos hábitos inconstitucionales. En su *circulaire relative à la méthode de travail du gouvernement* (*circular sobre el método de trabajo del Gobierno*), de 25 de mayo de 1988, Rocard insiste en cinco principios: el primero, el respeto del Estado de Derecho, lo cual implica desterrar los riesgos de

⁹³⁶ En efecto, frases como «No puede hacerse nada sin que el Primer Ministro lo decida» («*rien ne peut être fait sans que le Premier ministre en ait décidé*»), recuerdan a la época consular de De Gaulle, previa a la aprobación de la Constitución de 1958.

inconstitucionalidad que puedan contener los proyectos de ley, las enmiendas y las proposiciones de ley inscritas en el orden del día; el segundo, el respeto al legislador, porque «el debate parlamentario conduce a la maduración del texto»; tercero: el respeto por la sociedad civil, porque «la finalidad de nuestra acción es la mejora de las condiciones de vida de nuestros ciudadanos»; cuarto: la coherencia de la acción gubernamental -y aquí define claramente su determinación de no ser un títere del Presidente-.⁹³⁷ Finalmente, el quinto principio, relativo a la Administración: la designación de los titulares de los empleos públicos debe hacerse sin otra distinción que la de «sus virtudes y talentos».⁹³⁸ Pese a esta voluntad de liderar el Gobierno, Primer Ministro y Presidente de la República pertenecían a una mayoría homogénea (Rocard es socialista), por lo que el dualismo que se ha atribuido a este período sólo puede calificarse de relativo. La dimisión obligatoria le llegaría el 17 de mayo de 1991.

Pese a su voluntad de respetar el trabajo parlamentario, el Primer Ministro Rocard, durante su mandato, tiene que recurrir en casi treinta ocasiones al artículo 49.3 de la Constitución (en una de ellas el PC votará a favor, junto con la derecha, de su moción de censura).⁹³⁹ En plena guerra del Golfo, para permitir

⁹³⁷ «No se me obligará, como puede dar lugar a pensar una expresión corriente, pero impropia, a dictar laudos, sino a tomar decisiones» («*Je ne serai amené non pas, comme le donne à penser une expression usitée mais improprie, à rendre des arbitrages, mais à prendre des décisions*»). Cfr. ROCARD, Michel. «Gouverner autrement». Circulaire du 25 mai 1988. Cit. por ROUSSEAU, Dominique. *La Ve République se meurt, vive la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2007, p. 150.

⁹³⁸ Cfr., en este sentido, CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier, *op. cit.*, p. 327.

⁹³⁹ Fue con ocasión de una reforma social de gran envergadura: la creación de la CSG (Contribución Social Generalizada).

que el Parlamento exprese su opinión sobre la gestión de la crisis (ésta es conducida por Mitterrand personalmente, pero con la ayuda de un Consejo de Estado Mayor que se reúne con él todos los días, en el que naturalmente, está su Primer Ministro y otros cargos ministeriales y militares), recurre al artículo 49.1 para la aprobación de su declaración de política general: el único, de los que configuran el parlamentarismo racionalizado que no debe utilizarse si se tiene una mayoría sólo relativa en la Asamblea, porque la desautorización a la política del Gobierno no precisa, como en el caso de la moción de censura contemplada en el art. 49.3, la mayoría absoluta, sino sólo la mayoría simple. Rocard, no obstante, sale ileso y victorioso de la experiencia. En perfecta simetría, el Senado le concede masivamente su apoyo, en aplicación del artículo 49.4.

Pierre Avril señala como una característica de Rocard que éste era partidario, más que de las declaraciones perseverantes y de los enfrentamientos políticos, de la «búsqueda de un compromiso, con el fin de construirse una imagen de Jefe de Gobierno tolerante, eficaz y serio».⁹⁴⁰ Al fin y al cabo, justamente para construir esa imagen de apertura, fue elegido por el Elíseo. La utilización aludida del artículo 49.1 constituye una prueba evidente de que Rocard siempre fue partidario -en los casos en los que resultaba posible y conveniente- de un consenso con la Asamblea, pese a la clara *interinidad* de su cargo. Esta *interinidad* quedó confirmada el 17 de mayo, fecha en la que el presidente Mitterrand, siguiendo plenamente la lógica presidencialista del funcionamiento de las

⁹⁴⁰ Cfr. AVRIL, Pierre. *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 327.

instituciones en la V República, exigió a Rocard su dimisión.⁹⁴¹

Como conclusión a este período de dualismo, al que aquí se ha dedicado una exposición de extensión considerable, por constituir un funcionamiento institucional extraordinario -pese a ser el prescrito por la Constitución-, el Gobierno de Rocard constituye, junto con el de Debré y, seguramente con el del actual Primer Ministro de François Hollande, Manuel Valls (el análisis de este período con la suficiente perspectiva histórica se encargará, seguramente, de confirmarlo), uno de los casos más interesantes de la V República desde el punto de vista constitucional. Se insiste en que son estos casos aislados en la Historia de la V República los que más se ajustan a la letra de la Constitución. No obstante, el dualismo institucional de este período debe mucho a la voluntad meditada de Mitterrand, que con una débil mayoría en la Asamblea adoptó una posición intermedia entre las dos tesis defendidas por él hasta la fecha: la del Presidente con mayoría, jefe y dueño absoluto, y la del Presidente de cohabitación defensor de los grandes valores de Francia. En opinión de Avril, la designación de Michel Rocard a la titularidad del Gobierno constituye un caso inédito que refleja todas las ambigüedades de la fase abierta por la cohabitación y la revancha de mayo de

⁹⁴¹ A ésta continua posibilidad habría aludido él mismo, el 1 de mayo de 1991, con algún comentario irónico, a la par que simpático, revelador de su conocimiento y, a la vez, resignación ante esta situación de inestabilidad: «tengo el contrato de arrendamiento más precario de París...Me encuentro en la situación de un asalariado con contrato de duración determinada, renovable cada quince días» (« J'ai le bail locatif le plus précaire de Paris...Je suis dans la position d'un salarié sous contrat à durée déterminée, renouvelable tous les quinze jours ») En cuanto a su dimisión, fue sólo formal, como él mismo comentaría algo después: «Me mandaron a casa» («J'au été viré»). Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. op. cit., p. 377.

1988. Ciertamente, pese a que Mitterrand pudo restaurar la autoridad presidencial sobre el Gobierno tras la relativa victoria socialista que siguió a su reelección, no pudo contradecirse de forma clara y rápida de la imagen presidencial que venía construyendo desde 1986, para conservar el apoyo del electorado. Por esta razón optó por nombrar a un socialista centrista; en realidad -comenta Avril- un socialista *no mitterrandista*. Avril denomina a esta etapa una *nueva cohabitación*⁹⁴². Lo cierto es que la Historia de la V República ha demostrado que la hegemonía del Jefe de Estado es exactamente proporcional a su mayoría en la Asamblea: si ésta le es claramente afín o claramente contraria, el comportamiento de las instituciones es, respectivamente, presidencial o parlamentario (cohabitación), ambos funcionamientos monistas; si es escasa, se asiste, en cambio, a un cierto grado de dualismo institucional.

V.6.2.2. Regreso al monismo presidencial, pero con mayoría relativa. El Gobierno fugaz de Édith Cresson (mayo 1991-abril 1992).

La fugacidad de este período de dualismo queda confirmada por la destitución de Rocard al frente del Gobierno -en la más ostensible lógica presidencialista, tan sólo retrasada por la Guerra del Golfo. Mitterrand aprovecha ésta crisis internacional para recuperar contenidos de su función que, por coherencia y prudencia, no se atrevió a reivindicar en 1988. Al de

⁹⁴² Cfr. AVRIL, Pierre. *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 325.

Jefe indiscutible -incluso en cohabitación- de las Fuerzas Armadas y de la política exterior, le sigue el resto de funciones tradicionalmente ejercidas por el Jefe del Estado cuando la lógica institucional que se impone es la presidencialista.

Las dificultades inherentes al Gobierno de Rocard proporciona a Mitterrand la excusa suficiente para llamar al gobierno a Édith Cresson (mayo 1991-abril 1992), persona de su total confianza de la que se ha dicho que batió el record de rapidez en pérdida de popularidad en la Historia de la V República. Pese a la considerable popularidad inicial, deliberadamente buscada por Mitterrand, por ser la primera mujer en ocupar en Francia el cargo de Primer Ministro, el lenguaje *poco cuidado* y descalificativo de Cresson influye sin duda en su rapidez en cosechar antipatías. A esto se suma el menosprecio que públicamente la nueva mandataria hace de *los elefantes (les elephants)* del Partido Socialista, la ausencia de reformas y la vuelta a la política del **rigor** económico iniciada por Mitterrand tras la victoria en las presidenciales de 1981. Pero la derrota socialista en las elecciones cantonales y regionales de marzo de 1992 pone de manifiesto que se aproxima otra cohabitación. Ésta, al igual que la anterior, tendrá lugar en los dos últimos años del septenato presidencial de Mitterrand.

V.6.2.3. *El Gobierno de Pierre Bérégovoy (abril 1992-marzo 1993). Se confirma el declive de la izquierda y la llegada de una nueva diarquía en el Ejecutivo.*

Mitterrand se ve obligado, a su pesar, a sustituir a Édith Cresson por Pierre Bérégovoy. A la dificultad para gobernar que este Primer Ministro comparte con los dos anteriores, que vuelve imposible la acometida de reformas teniendo que contestarse con simples medidas de urgencia, se suman nuevos asuntos de corrupción que salpican al PS y el escándalo de la sangre contaminada.

En las elecciones legislativas de 1993 se producirá la inevitable derrota socialista: el ciclo 1981-1988 se repite en 1988-1993 con el advenimiento de la segunda cohabitación. En la primera vuelta de los nuevos comicios legislativos, celebrada el 21 de marzo, la izquierda se hunde perdiendo dieciocho puntos. Esta caída es inédita en unos comicios en la Historia de la V República. En la segunda vuelta del 28 de marzo, la derrota socialista, agravada por la aplicación del recuento mayoritario, es total (PS y asimilados obtienen 57 escaños, PC 23 escaños. Frente a ellos, el RPR consigue 258 escaños y la UDF 215). En conclusión, el centro-derecha ocupa más de cuatro quintas partes del hemiciclo. No obstante, una característica de esta segunda vuelta será el desmarque inicial de la UDF respecto del RRR (Giscard d'Estaing apoyará personalmente a Jean-Jacques Descamps, que había rechazado desistir a favor del RPR), y el enfrentamiento del FN a la UDF, duelo que ésta ganará con clara mayoría (el FN no obtiene ningún elegido).

V.7. LA SEGUNDA DIARQUÍA (MARZO 1993-MAYO 1995)

V.7.1. La arrolladora mayoría RPR-UDF en las elecciones legislativas de marzo de 1993

Se cumple más que nunca que el poder del Jefe del Estado es exactamente proporcional a su mayoría en la Asamblea. Así, ya tras la primera vuelta, Jacques Chirac, presidente del RPR, que durante la primera cohabitación se había mostrado prudente frente a Mitterrand, desafía a éste cuando, tras las elecciones, manifiesta la conveniencia de su dimisión.⁹⁴³ Esta diarquía tiene también la particularidad de que el líder indiscutible de la mayoría, Jacques Chirac, no será quien ocupe el cargo de Primer Ministro, sino que, en su lugar, será Primer Ministro su amigo desde hace treinta años, Edouard Balladur.⁹⁴⁴

⁹⁴³ Así, el 23 de marzo de 1993 declara: «si la segunda vuelta confirma el mensaje de la primera vuelta, el Presidente debería pagar todas las consecuencias... el interés de Francia sería, sin duda, que el Sr. Mitterrand dimitiera». Cfr. AVRIL, Pierre. *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 375.

⁹⁴⁴ Sobre el nombramiento de Balladur se han hallado dos opiniones, en principio, divergentes. Así, mientras que para Pierre Avril (Cfr. *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 375), tras la declaraciones de Chirac, Mitterrand habría propuesto a Edouard Balladur, sabedor de que obtendría el apoyo suficiente en la Asamblea, Mitterrand, a diferencia de 1986, donde hubo una reunión entre Jefe de Estado y Primer Ministro de la que saldría el llamado «contrato de la cohabitación», en 1993 habría nombrado a Balladur sin siquiera entrevistarse con él (el decreto de nombramiento se firmó el día 29, al día siguiente de la segunda vuelta). Mitterrand argumentó su elección aduciendo que Balladur «era el más apto para aunar a los distintos componentes de la mayoría, pero también debido a su competencia». En cambio, según Chevallier, CARCASSONNE y Duhamel (Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République (1958-2012)* (14^e Édition) Paris, Dalloz, 2012, p. 394) habría sido Balladur quien, sacando consecuencias de la derrota de 1988, habría propuesto que, en la cohabitación que estaba por

V.7.2. Desarrollo de la segunda diarquía.

V.7.2.1. Mitterrand resignado a la realidad que impone la segunda diarquía. Caída en desgracia de la izquierda.

Tras las elecciones el presidente Mitterrand, en un mensaje del 29 de marzo emitido en directo desde el Elíseo, anuncia el nombramiento de Edouard Balladur al frente del Gobierno. Al mismo tiempo reconoce la lógica de la cohabitación y muestra sus mejores deseos para el nuevo Gobierno, reservándose expresamente un papel decisivo en los feudos que, con su interpretación de la Constitución, había conseguido conservar en 1986: la Defensa y las relaciones exteriores. En este período, más que nunca, Mitterrand se erige en valedor de la construcción europea, que los franceses acaban de refrendar con la aprobación del Tratado de Maastricht.⁹⁴⁵

llegar, Chirac no cometiera por segunda vez el error de aceptar el nombramiento de Mitterrand para el puesto de Primer Ministro, argumentando que ello le evitaría el desgaste que sufrió durante la cohabitación de 1986-1988, y que dejara este puesto a alguien de su total confianza (que era justamente Balladur). Una explicación de la aparente falta de coherencia entre estas dos formas de ver la cuestión del nombramiento de Balladur sería que las declaraciones antes citadas de Chirac hubieran tenido como finalidad de que Mitterrand le cerrara la puerta a Matignon.

⁹⁴⁵ «Mis queridos compatriotas, mediante la elección de una nueva mayoría, muy importante, a la Asamblea Nacional, habéis marcado vuestra voluntad de una política diferente. Esta voluntad se respetará escrupulosamente... Confío, desde esta noche, el cargo de Primer Ministro a Edouard Balladur, diputado de París, ex Ministro de Estado, no solamente porque parece el más apto para aunar a los diferentes componentes de la mayoría, sino también por su competencia. Deseo que pueda formar un equipo de gobierno sólido y coherente en el plazo más breve posible. Francia no puede esperar

Los socialistas lamentan su desgracia electoral.
Muchas personalidades de izquierda han resultado

por más tiempo. En cuanto a mí, me conformaría con los deberes y atribuciones que la Constitución me confiere. Velaré por la continuidad de nuestra política exterior y por nuestra política de defensa. Europa, la construcción comunitaria, la unidad progresiva de nuestro continente debe permanecer en la primera línea de nuestras preocupaciones. El Tratado de Maastricht, ya ratificado por diez países, ha sido aprobado por el pueblo. Nos corresponde ponerlo en marcha sin mirar hacia el pasado. Por de pronto, hay que preservar el sistema monetario europeo. Esto no depende de nosotros, pero una condición es que el franco mantenga la paridad con el marco alemán. No hay Europa sin un sistema monetario común. Finalmente, no es necesario que, en un mundo en crisis, la unidad nacional es nuestro principal objetivo. La misma reposa en la cohesión social del país. A la mayoría que se va y a la que acompaña mi sentimiento fraternal, le digo que, más allá de las dificultades del momento, llegará el día de la serena valoración del período que acaba. En eso confío en la historia. A la mayoría que llega le manifiesto mi deseo de que sepa encontrar las vías que le permitirán responder a las aspiraciones de los franceses. A vosotros, mis queridos compatriotas, os digo «trabajemos, trabajemos todos por el éxito de Francia. ¡Viva la República! ¡Viva Francia!»). (« Mes chers compatriotes, en élisant une majorité nouvelle, très importante, à l'Assemblée nationale, vous avez marqué votre volonté d'une autre politique. Cette volonté sera scrupuleusement respectée... Je confie dès ce soir la charge de Premier Ministre à M. Edouard Balladur, député de Paris, ancien ministre d'Etat, non seulement parce qu'il apparaît comme le plus apte à rassembler les différentes composantes de la majorité, mais aussi en raison de ses compétences. Je souhaite qu'il soit en mesure de former une équipe gouvernementale solide et cohérente dans les plus brefs délais. La France ne peut attendre plus longtemps. Quant à moi, je me conformerai aux devoirs et aux attributions que la Constitution me confère. Je veillerai à la continuité de notre politique extérieure et de notre politique de défense. L'Europe, la construction communautaire, l'unité progressive de notre continent doivent demeurer au premier rang de nos préoccupations. Le Traité de Maastricht, déjà ratifié par dix pays, a été approuvé par le peuple. Il nous appartient de le mettre en œuvre sans esprit de retour. Dans l'immédiat, il faut préserver le système monétaire européen. Cela ne dépend pas que de nous, mais un franc à parité maintenue avec le mark allemand en est une condition. Sans système monétaire commun, il n'y a pas d'Europe. Enfin, je n'ai pas besoin de rappeler que, dans un monde en crise, l'unité nationale reste notre principal atout. Elle repose notamment sur la cohésion sociale du pays. A la majorité qui s'en va et qu'accompagnent mes pensées fraternelles, je dis qu'au-delà des difficultés du moment, viendra le temps du jugement serein sur la période qui s'achève. J'ai confiance dans celui de l'histoire. A la majorité qui arrive, je dis mon souhait qu'elle sache trouver les voies qui lui permettront de répondre aux aspirations des Français. A vous, mes chers compatriotes, je dis «travaillons, travaillons tous au succès de la France.» Vive la République! Vive la France! »)

Fuente:<http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00164/francois-mitterrand-nomme-en-1993-edouard-balladur-au-poste-de-premier-ministre.html>).

derrotadas, por ejemplo, Michel Rocard en Conflants-Sainte-Honorine. Laurent Fabius se jacta de su victoria en una circunscripción donde el dominio de la izquierda era arrollador, pero en realidad ha perdido un 30% de los votos, mientras que muchos de sus colegas de partido han perdido su escaño por menos porcentaje de diferencia. Fabius paga esta actitud teniendo que abandonar la dirección del PS, que pasa a Michel Rocard. Éste convoca a simpatizantes, adscritos y electores a expresarse con libertad para poder comprender qué ha pasado para que el partido haya retrocedido de forma tan rotunda e intentar ver cómo salir de la situación. Para aumentar la desgracia del PS, transcurridos unos meses desde las elecciones el ex Primer Ministro socialista, Bérégovoy, que, en un acto de honrada responsabilidad, se culpa a sí mismo de la derrota de la izquierda, se suicida tras verse involucrado, quizás injustamente, en un caso de corrupción.

La segunda cohabitación será más tranquila para el presidente Mitterrand que la primera. En ésta el líder socialista ya no tiene que *exprimir* nuevos contenidos de su función; sólo tendrá que adoptar la actitud del Jefe de Estado parlamentario, pero conservando un papel muy importante en sus dos dominios clásicos citados. Balladur, por su parte, es más circunspecto y menos provocador que Chirac, principal enemigo político de Mitterrand. Finalmente, Mitterrand está cansado y enfermo. Con 76 años, padece un cáncer que ha ocultado desde 1981, como al finalizar su septenato se sabría.

*V.7.2.2. Reivindicación por Balladur de sus funciones.
Relativo consenso con el presidente Mitterrand.*

Otra diferencia entre la cohabitación que ahora tiene lugar y la anterior será que el nuevo Primer Ministro, en su declaración de política general, el 8 de abril de 1993, se da a sí mismo un plazo de «cinco años» para acometer las reformas que ha previsto y declara a los diputados que «han sido investidos de una gran confianza y de un importante apoyo popular», por lo que están «en condiciones de proporcionar, en estrecha asociación con el Gobierno, un impulso nuevo a nuestra Nación, de aportar a nuestra sociedad las reformas que le asegurarán a la vez el progreso, el equilibrio y la Justicia». En esta declaración, en la que Balladur parece asumir deliberadamente y por adelantado su victoria en las elecciones presidenciales de 1995, el Primer Ministro traza los tres principios que guiarán su Gobierno: «renovación, tolerancia y unión».⁹⁴⁶ Su Ejecutivo sólo contará con veintinueve ministros, todos de procedencia parlamentaria, mitad neo-gaullistas y mitad demócratas-sociales. Las carteras más delicadas, posiblemente Asuntos Sociales, Educación y Economía, las ocupan ex parlamentarios de la UDF; también Defensa recae en esta formación; otras,

⁹⁴⁶ Una ilustración de la actitud de consenso con la sociedad, afirmada por Balladur en esta declaración, la constituye esta frase: «La forma de dirigir la sociedad debe adaptarse al progreso de las mentalidades... De antemano, no creo que se pueda conseguir el bien de los hombres sin tener en cuenta su voluntad. Hay que hacerlo con su consentimiento, abstenerse de decisiones soberanas impuestas desde arriba» (« La façon de gérer la société doit être adaptée au progrès des mentalités... Je ne crois pas davantage qu'on puisse faire le bien des hommes malgré eux. Il faut le faire avec leur consentement, se garder des décisions souveraines imposées d'en haut ») Cfr. <http://www.gouvernement.fr/edouard-balladur>

como Interior, Asuntos Exteriores, Presupuesto y Portavocía recaen en ex parlamentarios del RPR.

Por lo que respecta a las funciones compartidas, en materia de nombramientos Balladur no se opone a las designaciones propuestas por Mitterrand. La actitud del Primer Ministro será evitar, en todo momento, la provocación del Jefe del Estado, como ilustra el hecho que no reúna nunca a su Gabinete, ni inmediatamente antes (como lo hizo Chirac en 1986), ni inmediatamente después de un Consejo de Ministros. Balladur no duda en reivindicar claramente, cuando la situación resulta propicia, las funciones que la Constitución le confiere, pero sin dejar de afirmar la existencia de un *dominio compartido* entre él y el Jefe del Estado. Su teoría se inscribe, por lo tanto, en la línea de la colaboración, razón por la que este período de diarquía será conocido con el nombre, ya apuntado, de una *cohabitation de velours* (*cohabitación de terciopelos*), en claro contraste con la *cohabitation froide* (*cohabitación fría*) mantenida entre Mitterrand y Chirac.

Sobre las competencias que comparte con el Jefe del Estado, Balladur expondrá su propia teoría al respecto: «El Presidente de la República tiene el derecho de ser informado de todo, el Primer Ministro también... no puede decidirse nada importante sin el uno o sin el otro, o contrariamente al parecer de uno o de otro». Citando esta frase de Balladur, Pierre Avril sostiene que, en esta opción por la *cohabitación colaboradora* en lugar de conflictiva, influyó lo que él denomina *banalización de la cohabitación*, dado que, experimentada ya una vez, este funcionamiento de las instituciones habría dejado de ser conflictivo:

Mitterrand ya no tenía ánimo de revancha y Edouard Balladur no pretendía, al menos abiertamente, sucederle.⁹⁴⁷ No obstante, esta consideración debe matizarse a la luz del resultado de las elecciones legislativas de 1993. Resulta coherente pensar que la arrolladora mayoría de la derecha obligaba a Mitterrand a adoptar una posición de menor enfrentamiento, sobre todo cuando en la cohabitación anterior ya había definido claramente cuáles eran, en su opinión, los dominios reservados al Presidente. En cuanto a Balladur, que ha gozado de antemano de la confianza del Jefe del Estado, tampoco le conviene, ni tampoco lo precisa, una actitud abiertamente reivindicativa, porque la lógica institucional que ahora se impone es claramente parlamentaria y la mayoría que lo apoya es abrumadora. La profesora Fernández-Miranda Campoamor ofrece una interpretación muy lógica de la actitud de Mitterrand durante esta segunda cohabitación, por contraposición a la primera, en la señala que el factor fundamental del cambio de actitud del Presidente durante los dos últimos años de su mandato fue que, políticamente, era mucho más débil en 1993 que en 1986.⁹⁴⁸

⁹⁴⁷ *Cfr. AVRIL, Pierre. La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle, op. cit., p. 378.*

⁹⁴⁸ En primer lugar -señala la autora- en la primera cohabitación Mitterrand disponía de un partido cohesionado y de un grupo parlamentario con 212 diputados respaldando sus continuos bloqueos a la política de Chirac. En 1993, Mitterrand estaba desprestigiado desde el punto de vista político, con un partido hundido y dividido y un grupo parlamentario con tan solo 70 diputados. En segundo lugar, una diferencia fundamental en 1993 respecto de 1986 es que tras las últimas legislativas, Mitterrand ya no estaba en condiciones físicas de completar un tercer mandato ni tenía necesidad de demostrar su papel de moderación en una difícil situación política, como la que se dio en 1986. En 1993 sólo le retenía en el poder su propia ambición personal en la tarea europea y la, quizás, sentida obligación de dar un margen de tiempo al PS para recomponerse de cara a las presidenciales de 1995. Eso explicaría el empeño en no dimitir. La doctoranda piensa, tras la documentación examinada, que la ambición personal

En línea con lo expuesto, en el terreno de la política exterior el nuevo Primer Ministro, siguiendo las líneas por él mismo anunciadas, acompaña a Mitterrand a varias cumbres internacionales⁹⁴⁹, excepto a la de Tokio, respecto de la que, sacando conclusiones de la mala experiencia de Chirac años antes, manifiesta no tener necesidad de ir de un lado a otro, «dado que tiene mucho que hacer en Francia».⁹⁵⁰

Es cierto que en esta cohabitación ambas partes están interesadas en la conciliación, para mantener su *status quo*, pero existe sin duda un *tira y afloja* -mucho más sutil-, propio de la mecánica de la cohabitación, como ilustra el hecho de que, a la disensión manifestada por el Jefe del Estado siga, en unas ocasiones, una reivindicación del Primer Ministro; en otras, una concesión y, finalmente -en otras- una mezcla de ambas. La primera situación se da durante del Consejo de Ministros del 14 de abril de 1993, en el que, a las reservas que el Jefe del Estado manifestó en relación con los comentarios de Pasqua, Ministro de Interior, en materia de Seguridad, el Primer Ministro se muestra firme al declarar que está decidido a «defender la acción de los ministros que ha elegido». La segunda situación se materializa tras la negativa de Mitterrand a inscribir, en el orden del día de la sesión extraordinaria convocada al efecto, la

de Mitterrand en seguir representando un impulso importante y destacado en el desarrollo de la Unión -y ante la OTAN durante la guerra de los Balcanes, aunque la acción, finalmente acertada, se haya calificado, con razón, de retrasada en el tiempo- y la de pasar a Historia de Francia, habrían explicado la coherencia que Mitterrand habría manifestado durante la segunda cohabitación.

⁹⁴⁹ Así, asistiría, entre otras cumbres, a la franco-alemana de Beaune en junio de 1993, a la franco-británica de Londres, de julio o a la franco-española de Toledo en noviembre del mismo año).

⁹⁵⁰ Cita extraída de AVRIL, Pierre. *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit, p. 379.

proposición de revisión de la ley Falloux sobre las subvenciones a la enseñanza privada. A este ejercicio real del *pouvoir d'empêcher* por parte del Jefe del Estado, cede el Primer Ministro, apresurándose a poner fin a las protestas de su mayoría y afirmando, el 9 de julio, que todos los juristas están de acuerdo en que la citada decisión estaba dentro «de los poderes del Presidente de la República». Por último, la tercera situación se produce tras la decisión del Consejo Constitucional de 13 de agosto de 1993 en la que censura la ley Pasqua sobre inmigración.⁹⁵¹ El Primer Ministro apoya la tesis de su Ministro de Interior, que sostiene que la decisión citada paraliza la aplicación de los acuerdos de Schengen y que, por consiguiente, se impone una revisión constitucional. Pero Balladur quiere que esa revisión tenga lugar por la vía parlamentaria, lo que implica la colaboración del Jefe del Estado. Tras laboriosas negociaciones se acuerda que se solicite, con carácter previo, el dictamen del Consejo de Estado, lo que evitará que Mitterrand dé la imagen de haber abandonado a los inmigrantes y, al tiempo, no comprometerá la ejecución de los acuerdos de Schengen concluidos bajo el Gobierno socialista. Otros hechos, que ilustran esta mecánica de *una de cal y otra de arena* que se desarrolló entre Presidente y Primer Ministro durante la segunda cohabitación, es la denuncia pública de Mitterrand de las condiciones en las que el Senado votó la revisión de la ley Falloux en diciembre de 1993, mientras que, en contrapartida, el Presidente se mantiene discreto durante el conflicto de

⁹⁵¹ Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (Ley n° 93-1027 de 24 de agosto de 1993, relativa a la gestión de la inmigración y a las condiciones de entrada, acogida y estancia de extranjeros en Francia).

Air France en octubre de 1993, durante las violentas manifestaciones de los pescadores bretones en febrero de 1994 y durante la protesta juvenil contra el contrato de inserción profesional en marzo del mismo año.⁹⁵² No obstante, esta aparente colaboración no impide al Partido Socialista recabar en repetidas ocasiones el dictamen del Consejo Constitucional (el Consejo dictará en este período diecisiete decisiones que responden a la iniciativa parlamentaria). El resultado es el rechazo por parte del Consejo -que aplica la jurisprudencia anterior, caracterizada por su rigor- de diez de los diecisiete textos sometidos a su aprobación.

Por lo que respecta a la actuación del presidente Mitterrand, como balance de las dos experiencias de cohabitación resulta patente el ejercicio por éste del mencionado «poder de impedir» («pouvoir d'empêcher») o, en el caso de la segunda cohabitación, de al menos de una *amenaza de veto*. Ya se ha aludido a la negativa de Mitterrand a firmar las ordenanzas. Esta amenaza de veto está muy presente, de forma implícita pero evidente, durante la segunda cohabitación. En consecuencia, el Gobierno de Balladur decide no recurrir a esta vía para aprobar su política. Ya se ha apuntado la absoluta impunidad del Jefe del Estado en esta materia. Ahora bien, para Favoreu, resulta evidente que, en período de cohabitación, la irresponsabilidad del Jefe del Estado es más vulnerable: si actúa en concierto con el Primer Ministro, éste asume la responsabilidad; si actúa solo, él debe incurrir en responsabilidad. De incidir en esta actitud, tarde o temprano el Presidente de la República

⁹⁵² Cfr. *ibíd.*, pp. 379 y ss.

sería juzgado por una discutible aplicación de las facultades que le concede el artículo 5 de la Constitución.⁹⁵³ Lo cierto es que Mitterrand, si bien se niega *-contra legem-* a firmar ordenanzas, no se atreve a hacer lo mismo con las leyes: eso habría implicado enfrentarse al otro órgano elegido democráticamente por la soberanía del Pueblo, el Parlamento.

V.7.2.3. Reformas principales durante la segunda cohabitación. Crisis sociales. Actitud consensuada en la crisis de los Balcanes. Los escándalos de corrupción salpican también a la derecha. Citas electorales.

De los dos proyectos de ley constitucional presentados a iniciativa de Mitterrand en respuesta a las proposiciones de la Comisión para la revisión de la Constitución, presidida por Georges Vedel, antes del inicio de la segunda diarquía⁹⁵⁴, Balladur adopta uno que es inmediatamente aprobado por ley.

Durante la segunda cohabitación el Gobierno sigue con la privatización emprendida por Chirac durante la primera diarquía, pero modificando muchos de sus aspectos.⁹⁵⁵

En materia de Seguridad, el Ministro de Interior, Charles Pasqua, da una muestra de franqueza y rigor

⁹⁵³ Cfr. FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit. Alternances, op. cit.*, pp. 97 y ss.

⁹⁵⁴ El proyecto lleva por nombre «Propositions pour une révision de la Constitution: rapport au Président de la République» (Propuestas para una revisión de la Constitución : informe al Presidente de la República).

⁹⁵⁵ Ley n° 93-923 de 19 de julio de 1993 sobre privatización. Su artículo primero modificaba, en efecto, veintidós puntos de la ley n° 86-912 de 6 de agosto de 1986 y creaba tres apartados nuevos (Cfr. www.legifrance.gouv.fr).

ante abusos de autoridad cometidos por policías franceses destituyendo a los funcionarios implicados.

En el terreno de la política interior, Balladur tiene que enfrentarse solo, pero contando con una relativa discreción por parte de Mitterrand, a varias crisis de índole social como, por ejemplo, la generada por los despidos masivos en el seno de Air France. Además de con las huelgas promovidas en el sector aéreo, el Gobierno tiene que *lidiar*, tras el revuelo provocado por la reforma de la ley Falloux, con la crisis provocada por varias semanas de agitación estudiantil a raíz de la citada implantación del CIP (Contrato de Inserción Profesional)⁹⁵⁶, situación que sólo acabará con el anuncio de retirada de la medida, en primavera de 1994, lo que efectivamente tiene lugar en agosto del mismo año. Definitivamente, la modificación de la Educación es un tema muy delicado cuya reforma genera serios problemas. Esto se confirmará en años sucesivos. Así, a comienzos de 1995 tendrá lugar otra huelga estudiantil, esta vez contra la reforma de los IUT (Institutos Universitarios de Tecnología).

La principal reforma del Gobierno de Balladur tiene lugar, no obstante, en el ámbito judicial y jurisdiccional. El presidente Mitterrand, tras conocer la intención de reformar la Constitución, no pierde la ocasión para afirmar que sólo convocará al Congreso - *privilegio* que la Constitución le confiere- si la reforma que se pretenda adoptar no va en contra de sus convicciones. El 19 de julio los parlamentarios se

⁹⁵⁶ Este contrato, destinado a jóvenes con una edad inferior a 26 años, preveía su remuneración al 80% (menos, si el contrato llevaba implícita una formación) del SMIC (Salario Mínimo Interprofesional de Crecimiento).

reúnen para introducir dos cambios en el texto constitucional, el primero sobre el Consejo Superior de la Magistratura (artículo 65), que modifica su composición, tras lo que pasa a tener dos formaciones, una competente de los *Magistrados de siége* (de sede) y otra de los Magistrados del Ministerio Público (Parquet); el segundo, que reformará el artículo 68, creará una nueva jurisdicción, la «Cour de justice de la République» (Tribunal de Justicia de la República), que tendrá como objetivo el encausamiento de miembros del Gobierno que hayan cometido, en el ejercicio de sus funciones, infracciones penales; hasta entonces sólo podían ser enjuiciados por la Haute Cour (Alto Tribunal), lo que constituía un claro privilegio muy susceptible de acabar en impunidad, como ocurrió con el asunto de la sangre contaminada. El Tribunal de Justicia de la República responde, en teoría, a la intención de aproximar, lo máximo posible, el encausamiento de miembros del Gobierno a los tribunales ordinarios. La Corte se compone de doce parlamentarios, seis elegidos en el seno de cada Asamblea, más tres magistrados *du siége*, uno de los cuales actúa de Presidente. Aplicado a los ministros responsabilizados por el asunto de la sangre contaminada y teniendo en cuenta la composición, primordialmente parlamentaria, del nuevo Tribunal, la consecuencia no podía ser otra que el encausamiento de los ministros socialistas implicados en asunto citado: se inician diligencias contra los ex ministros Laurent Fabius, Georgina Dufoix y Edmond Hervé.⁹⁵⁷ Resulta claro que, en un asunto tan

⁹⁵⁷ En relación con esta reforma, los autores Chevallier, Cascassonne y Duhamel opinan que tenía ánimos de venganza y adolecía de un doble vicio en su misma concepción: judicializaba la política y politizaba la Justicia. Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire ...*, op. cit., p. 398.

delicado y tan generador de sufrimiento como el de la sangre contaminada, Mitterrand no pudo alegar contrariedad con sus convicciones y, pese a que esta reforma iba directamente dirigida contra colegas socialistas, tuvo que refugiarse por su función tribunicia dejando a un lado su pertenencia partisana. Esta reforma también afectará a la más alta magistratura de la República, el Jefe del Estado, que en lo sucesivo sólo podrá ser encausado ante la «Haute Cour» por alta traición.⁹⁵⁸

En política exterior, el consenso entre Gobierno y Jefatura del Estado se materializó en el apoyo inicial de Balladur a una contestada actuación de Mitterrand en relación con la guerra de los Balcanes y en un paulatino cambio de actitud del Jefe del Estado, a instancias del Gobierno, sobre todo a iniciativa de Alain Juppé, Ministro de Asuntos Exteriores, respecto de la actuación de Francia en el conflicto.⁹⁵⁹

Nuevos casos de corrupción salpicarán la política durante la segunda cohabitación: los jueces se

⁹⁵⁸ Ambas reformas son aprobadas dentro de la misma ley: Ley Constitucional nº 93-952, de 27 de julio de 1993.

⁹⁵⁹ La primera actitud de Mitterrand fue la de descartar cualquier intervención armada y optar, en cambio, por una intervención rigurosamente neutra y pacífica. Su fórmula inicial fue «ne pas ajouter la guerre à la guerre» («no añadir más guerra a la guerra»). En este contexto se imponía recurrir a la ONU, en lugar de a la OTAN. Pero, tras la visita de Mitterrand a Sarajevo, tras la se habría mostrado perseverante en su intención de no hacer la guerra a Serbia, Alain Juppé, Ministro de Exteriores, respondería a una pregunta parlamentaria, afirmando que los agresores eran los serbios. Más tarde, el Consejo de Seguridad decidía la creación de zonas de seguridad en Bosnia. Mitterrand acabaría por dar el visto bueno a Alain Juppé con estas declaraciones: « Vous êtes bien conscient que nous prenons une orientation différente et que nous nous engageons dans une stratégie qui peut conduire à l'affrontement. Cela dit, allez-y » («Usted es muy consciente de que estamos adoptando una orientación diferente y que nos comprometemos con una estrategia que puede dar lugar al enfrentamiento. Dicho esto, adelante»). Fuente: <http://www.diploweb.com/France-en-Bosnie-1992-1995-II-y-a.html>. Este sitio está dirigido por Pierre Verluise.

interesan cada vez más por el modo de financiación de la derecha. Tras el encausamiento del alcalde de Lyon, Michel Noir, tres ministros siguen la misma suerte: Alain Carignon, Gérard Longuet y Michel Roussin. Balladur sigue el precedente inaugurado por Pierre Bérégovoy al final del dominio socialista y obliga a los ministros a dimitir. En la izquierda también se producen encausamientos, como el de Henri Emmanuelli, mientras que el caso con más repercusión judicial será el de Bernard Tapie, de los Radicales de izquierda (*Radicaux de gauche*), cuya inmunidad parlamentaria será levantada en tres ocasiones. En el PCF, las sospechas sobre la forma de financiación coincide con la dimisión de Georges Marchais, a quien sucede, en la dirección del partido, Robert Hue.

Los comicios celebrados durante la segunda cohabitación revestirán carácter distinto dependiendo del tipo de cita electoral de que se trate. Así, en las elecciones cantonales de 20 de marzo de 1994, la derecha mantiene el porcentaje obtenido en las legislativas de 1993. En cambio, en las elecciones europeas del 12 de junio - comicios propicios para resultados singulares- se constata una tremenda atomización en el número de candidaturas: veinte; sólo seis pasan la barrera del cinco por ciento. La lista mayoritaria, RPR-UDF cae a un 25,58% de los votos, debido a la lista disidente de Philippe de Villiers, que obtiene un 12,33 % de los sufragios expresados, hasta el punto de que se inicia una controversia en el seno de la UDF sobre la procedencia de que se postule a las elecciones presidenciales, lo que finalmente hará. La próxima cita electoral francesa será la de las elecciones presidenciales de 23 de abril y 7 de mayo de 1995.

V.7.2.4. *Ambición y falta de apoyo popular a la carrera
presidencial de Balladur. Fin de la segunda diarquía.*

Los últimos años de la segunda diarquía están marcados por la importancia que reviste la proximidad de las elecciones presidenciales. Chirac anuncia su candidatura el 4 de noviembre de 1995. Balladur ya se había lanzado a la carrera presidencial el 18 de enero, diez meses antes que su antiguo amigo. Ante el retraso de Chirac en anunciar la suya, Balladur reprocha al jefe del UPR «refugiarse en su partido como si fuera una ciudadela», lo que fuerza a Chirac a oficializar su candidatura (sin duda, Chirac había aprendido la lección que, en 1988, le había dado Mitterrand retrasando el anuncio de su candidatura hasta el último momento). Pronto Balladur, que creía ganada la batalla de antemano, constata que la prensa no trata con tanto cariño al Balladur candidato a la Presidencia como lo hacía al Balladur Primer Ministro: como Primer Ministro estaba sólo y los sondeos le eran favorables; como candidato a la guerra sin cuartel que implican los comicios presidenciales ya no está solo, sino que está Chirac. Balladur, además, se muestra distante, mientras que la simpatía de Chirac es una de sus cualidades. El electorado duda sobre qué ocurrirá si vota a Balladur: como posible Presidente, es un desconocido, mientras que Chirac ya forma *parte del decorado*. Los electores demostrarán, en los comicios que están por llegar, que no son amantes de las sorpresas. De Chirac sabían todo, lo bueno y lo malo: Chirac reunía, para los franceses, todos los requisitos.

**V.8. BREVE REFERENCIA A LA ETAPA PRESIDENCIALISTA DEL
PRIMER SEPTENATO DE JACQUES CHIRAC. ELECCIONES
PRESIDENCIALES Y TERCER GOBIERNO BIENAL DE CHIRAC.**

**V.8.1. Las elecciones presidenciales de 23 de abril y 7
de mayo de 1995.**

Las elecciones presidenciales de 1995 tienen, cuanto menos, dos aspectos paradójicos: uno de ellos es que, en la primera vuelta, celebrada el 23 de abril de 1995, los partidos gubernamentales obtienen su peor resultado histórico; el otro es que los dos candidatos de cabeza no llegan a obtener, juntos, los sufragios de la mitad de los electores. En la primera vuelta, además, es el Partido Socialista el que llega en cabeza: Lionel Jospin obtiene el 23,3 % de los sufragios expresados. Esto se debe, en realidad, a que el centro-derecha está dividido en tres candidaturas: por la derecha, se presenta Jacques Chirac (que sigue al socialista Jospin con el 20,8 %), después sigue Edouard Balladur, con un resultado algo mejor que el previsto a final de la campaña (18,6%); y por el centro se postula Philippe de Villiers, que sólo consigue el 4,7% de los votos expresados. Por encima de éste llega Le Pen, con el mejor resultado jamás conseguido (15%). La extrema izquierda también está dividida: Robert Hue

(PCF) obtiene el 8,6% y la trotskista Arlette Laguiller consigue su porcentaje más alto: 5,3%.⁹⁶⁰

En la segunda vuelta, del 7 de mayo, ocho de cada diez electores acuden a las urnas. Antes de la cita, Edouard Balladur ha pedido el voto para Jacques Chirac. Éste alcanza, aunque por poco, la mayoría absoluta: 52,6%. La derecha consigue, por fin, su victoria en las presidenciales, tras dos septenatos seguidos dominados -salvo en las dos experiencias de cohabitación- por el PS. Además, la derecha dispone de una mayoría aplastante en la Asamblea y controla, como siempre hasta el momento, el Senado.⁹⁶¹ Para Jérôme Jaffré, este dominio de la derecha, que abrirá a ésta las puertas del Elíseo, se debe a tres factores: uno de tipo dinámico generacional (el aumento de su apoyo entre los jóvenes se sitúa en un 16% respecto del de 1988), el legitimista-centrista (entre personas mayores de 65 años, los simpatizantes de la derecha tradicional y del centro (UDF más barristas, éstos representados por Edouard Balladur) estaría cercano al 23%); por último, un factor de tipo dinámico-popular (el apoyo de la clase obrera y la clase media-baja ha crecido un 18% desde 1988, debido, en gran medida, a la derecha de Le Pen y, en un menor grado, a la de Chirac; mientras que el apoyo de las clases más acomodadas, las personas de

⁹⁶⁰ La candidata verde, Dominique Voynet, obtiene solamente 3,3% de los votos expresados. Jacques Cheminade, fundador de «Solidarité et Progrès» («Solidaridad y Progreso») -partido claramente populista que defiende tesis anti-conformistas y realmente extravagantes-, obtiene sólo 0,38%. Cheminade, que volvería a concurrir en las presidenciales de 2012, será el único candidato de las elecciones presidenciales de 2005 cuyas cuentas serán invalidadas por el Consejo Constitucional, por aceptar un préstamo sin interés de 1.730.000 euros (Cfr. «Qui est Jacques Cheminade, candidat conspirationniste?» *Le Monde*, 20.03.2012).

⁹⁶¹ Es el período de la derecha: en Europa, los dos países más importantes de la Unión, Alemania, donde gobierna la Democracia Cristiana y Reino Unido, con gobierno conservador, domina la derecha. España seguirá la boga: el Gobierno de derechas de Aznar se inaugurará en 1996 y durará hasta 2004.

elevada edad y los católicos practicantes se centrará en los tres candidatos de derecha y centro-derecha). La combinación de estos tres factores sitúa a la izquierda en una posición claramente minoritaria: 37,3% de los votos (40,5% de sumarse los votos ecologistas).⁹⁶²

V.8.2 El primer bienio del mandato presidencial de Chirac.

V.8.2.1 Traspaso de poderes de Mitterrand a Chirac.

El mandato de Mitterrand finaliza oficialmente el 21 de mayo, pero decide acortar el plazo y pasar los poderes a Chirac el día 17, descontando así, escrupulosamente, los tres días de adelanto que le había dado a él Giscard d'Estaing. Mitterrand sigue así manteniendo hasta el final la sutilidad y la imagen de gran hombre de Estado, escrupuloso con el cumplimiento de la Constitución, mantenida desde 1986.

Jacques Chirac se convierte, por fin, en Presidente de la República, tras haber sido Primer Ministro bajo la presidencia de Giscard d'Estaing y de François Mitterrand y tres veces ministro bajo la de Georges Pompidou.

V.8.2.2 El tercer mandato de Chirac, el primero en solitario como Presidente de la República (mayo 1995 - junio 1997).

⁹⁶² Cfr. JAFFRÉ, Jérôme. «Les scrutins de printemps 1995. La dynamique de la droite et les limites de la remontée socialiste », *Pouvoirs*, vol. 75, Paris, Seuil, 1995, pp. 119 y ss.

Recién nombrado Presidente, Jacques Chirac nombra Primer Ministro a Alain Juppé -su fiel seguidor incluso cuando las encuestas daban la victoria en las presidenciales a Balladur, a la vez que su compañero de trabajo durante años- (más adelante Juppé adquirirá notoriedad por su machismo). El 23 de mayo realiza su declaración de política general ante la Asamblea Nacional. En ella manifiesta que actuará de «conformidad con los compromisos que adquiriera el Presidente de la República», dejando así muy claro que se entra en una etapa de auténtico monismo presidencial.⁹⁶³ Por su parte, el nuevo Presidente de la República, Jacques Chirac, reafirma que optará por la lógica gaullista, pero cuidándose de no rebajar al Parlamento: «El Presidente arbitrará, fijará las grandes orientaciones, asegurará la unidad de la nación, preservará su independencia. El Gobierno conducirá la política de la nación.⁹⁶⁴ El Parlamento hará la ley y controlará la acción gubernamental». Como hiciera De Gaulle en sus comienzos, Chirac subraya su intención de conseguir un «reparto justo de competencias entre Ejecutivo y Legislativo». Sin embargo, declara que respetará las facultades que la Constitución atribuye al Gobierno.⁹⁶⁵

El Gobierno de Juppé se caracterizará por ser numeroso (43 ministros frente a los 20 de Balladur).

⁹⁶³ Unos días después, en una entrevista concedida a *Le Figaro*, declaraba que, en el nuevo Ejecutivo, él se comportaría como el *albañil*, obedeciendo las órdenes del *arquitecto*, el Presidente de la República.

⁹⁶⁴ El presidente Chirac omite deliberadamente el verbo «determinará», utilizado en el texto constitucional.

⁹⁶⁵ Así, en una entrevista, concedida al diario *Le Point* el 2 de septiembre, declara que cuidará de que el Gobierno pueda ejercer todos sus poderes, al tiempo que afirma que el Estado debe ser modesto, lo que incluye a la presidencia de la República.

Este increíble aumento de puestos gubernamentales pone de manifiesto el clientelismo que envuelve a Juppé desde hace más de una década, lo que es criticado por la prensa.⁹⁶⁶ Doce personas del equipo gubernamental son mujeres (bien es cierto que están en carteras de poca importancia), proporción inédita en la V República. Sin embargo, al descargo de trabajo ministerial que el presidente Chirac realiza con la multiplicación de carteras, muchos miembros del Gobierno corresponderán acumulando cargos, como el mismo Juppé, que seguirá siendo Presidente del RPR, o Bayrou, que seguirá dirigiendo la UDF⁹⁶⁷ (la tradición durante el monismo presidencial venía siendo la de no acumular estos cargos). Otros acumularán su cargo con otros resultantes de la descentralización. De este modo, se producirá la sobre-representación de algunas divisiones: París, por ejemplo, tendrá a seis ministros, mientras que algunas regiones no tendrán ningún representante en el Gobierno. Juppé, incluso, va más lejos en su ambición de acumular cargos al pasar a ocupar la presidencia de la Comunidad Urbana de Burdeos, el 24 de julio, tan sólo unos días después de ser nombrado Primer Ministro. La avaricia de los miembros del Gobierno es general y manifiesta.⁹⁶⁸ Esta

⁹⁶⁶ Cfr. « La maison Juppé en son hôtel Matignon. Le Premier ministre y a installé son réseau de fidèles, formé de longue date », *Libération*, 06.07.1995.

⁹⁶⁷ Esto supone una ruptura con la práctica en materia de acumulación de cargos durante el monismo presidencial, que consistía en evitar acumular la dirección de un partido político con un puesto en el Gobierno.

⁹⁶⁸ Debré ilustró satíricamente esta situación, que ha sido consustancial a la Historia de Francia, con una canción parisina, escrita al parecer, sobre Auberon (1783-1851), Consejero de Estado, par de Francia y, durante dieciocho años, prefecto de Versalles:

actitud, que contrasta radicalmente con la austeridad sostenida por el Gobierno anterior de Balladur volverá a abrir la brecha entre el RPR y la UDF.

En el terreno de la Defensa Nacional, el presidente Chirac se comporta desde el principio como un Jefe de Estado presidencialista, conduciendo personalmente las relaciones de Francia con la OTAN.⁹⁶⁹. Una decisión que caracterizará su presidencia durante este primer bienio será la supresión de la moratoria en los ensayos nucleares, decidida por Mitterrand⁹⁷⁰, lo que generará disgusto a nivel internacional. El Presidente también se muestra firme en el conflicto de Bosnia y mucho más decidido que Mitterrand cuando anuncia, transcurridos apenas veinte días de su elección, la participación de aviones franceses en los ataques contra las posiciones serbias, decisión a la

<i>Oh ! bienheureux pays de France,</i>	¡Oh! feliz país de Francia,
<i>Où l'on rencontre un homme assez complet,</i>	Donde encontramos a un hombre bastante completo,
<i>Pour cumuler la triple chance De Conseiller, de pair et de préfet.</i>	Por acumular la triple suerte De ser Consejero, Par y Prefecto.
<i>Conseiller d'État, sa science Prépare et gonfle le budget ;</i>	Con la ciencia que le da ser del Estado Consejero Prepara e infla el presupuesto,
<i>Pair, il le vote en conséquence,</i>	Como par, lo vota en consecuencia,
<i>Et puis, enfin, il le dépense,</i>	Y luego, finalmente, lo gasta,
<i>En sa qualité de préfet.</i>	En su calidad de Prefecto.

Esta coplilla ilustra la larga lista de diputados-prefectos y de pares prefectos, así como la evolución de la acumulación sobre los diferentes regimenes que, como indica Debré, tuvo lugar entre 1830 y 1875. Cfr. DEBRÉ, Michel, «Trois caractéristiques du système parlementaire français», *Revue française de la science politique*, vol. 5, n° 1, Paris, Éditions du Centre national de la Recherche scientifique, 1955, pp. 23.

⁹⁶⁹ Ante la Alianza, Francia defiende, junto con Alemania, el principio de una «Autoridad Europea de Defensa» (cfr. CHIRAC, Charles, *Conférence de Presse, JF France 2:20h: émission du 13 juin 1995 - archive vidéo INA*).

⁹⁷⁰ Chirac califica públicamente esta nueva decisión de «irrevocable».

que acompañarán otras intervenciones importantes en la región.⁹⁷¹

Una medida emblemática durante este primer año de mandato la constituye, sin duda, en 1995, la afirmación oficial de la responsabilidad del Estado francés en la Shoah y el acto de recuerdo de la deportación de judíos, en el Velódromo de Invierno, donde la misma tuvo lugar en 1942. Esta posición contrasta radicalmente con la mantenida previamente por el presidente Mitterrand.⁹⁷²

En el terreno de las reformas, este bienio de gestión en solitario de Chirac destaca por las importantísimas revisiones constitucionales llevadas a cabo en agosto de 1995. Así, la ley constitucional nº 95-880, de 4 de agosto de 1995, extiende el campo de aplicación del artículo 11 de la Constitución (referéndum) a «cualquier proyecto que verse sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos implicados», instaura el período único ordinario de sesiones parlamentarias y suspende el requisito de autorización previa de la Asamblea competente para el inicio de diligencias judiciales contra un parlamentario. Esta

⁹⁷¹ El 28 de marzo, sólo tres días después, Chirac ordena la toma del puente de Vrbanja en Sarajevo y el 15 de junio obtiene del Consejo de Seguridad de la ONU la creación de una fuerza de reacción rápida para proteger a los cascos azules en la zona del conflicto.

⁹⁷² Tras afirmar el 14 de julio de 1992 que la actitud de rechazo de la República Francesa siempre había sido clara y que el régimen de Vichy no era la República, afirma que la República no tenía, por consiguiente, que dar explicaciones públicas sobre el particular, porque no había sido la República la que había cometido las atrocidades y porque los deportados eran franceses.

(<http://www.ina.fr/video/I12199650>),

Asimismo, en una entrevista concedida en 1994, al argumento del entrevistador de que había quienes esperaban que Francia presentara públicamente sus excusas por su responsabilidad histórica en el Holocausto, él responde «esperarán mucho tiempo», así como: «me parece una petición excesiva». Cfr.

(<https://www.youtube.com/watch?v=5LRmHAKRL18>)

ley también deroga disposiciones obsoletas, las relativas a la Comunidad Francesa, desaparecida treinta años atrás; en concreto, se suprimen los artículos 76 a 87 de la Constitución.

Desde comienzos de 1995 los escándalos de ilegalidades cometidas por políticos empiezan a multiplicarse y afectan tanto a políticos de la derecha (RPR) ⁹⁷³, como de izquierda (PS) ⁹⁷⁴. Sobresale el escándalo de Bernard Tapie, de centro-izquierda (PRF), que es condenado a dos años de prisión y a tres años de inelegibilidad. Incluso el Primer Ministro, Alain Juppé, está cerca de dimitir por otro escándalo: se le reprocha haber conseguido que se le arriende, a precio reducido, un piso en un edificio histórico propiedad del Ayuntamiento de París, del tipo de los destinados a familias con recursos modestos.⁹⁷⁵

A los escándalos se suman otros problemas que invertirán el *estado de gracia* de la derecha a comienzos de 1997: desde agosto de 1995 se suceden las huelgas por las reformas que el Gobierno pretende hacer en las prestaciones de la Seguridad Social, lo que obliga al Juppé a recurrir en varias ocasiones los artículos 49.1 y 49.3. El plan Juppé, que consiste en ampliar a ciertos funcionarios las medidas impuestas a los asegurados, con el fin de salvar las arcas de la Seguridad Social, se saldará con varias huelgas del sector público, una retirada parcial de las medidas

⁹⁷³ La Corte de Apelación de París condena las interceptaciones de comunicaciones ordenadas por Charles Pasqua en el asunto «Schuller-Maréchal».

⁹⁷⁴ Se confirma la existencia de escuchas telefónicas ilegales ordenadas por la célula antiterrorista del Elíseo.

⁹⁷⁵ Incluso a él, una asociación de defensa del contribuyente le acusa de injerencia en el alquiler de su propio piso. El tribunal decide archivar el caso a condición de que Juppé y su familia abandonen el apartamento antes de fin de año, lo cual hacen, para irse a residir a Matignon.

inicialmente perseguidas y una clara debilitación del Gobierno. El presidente Chirac saldrá en su defensa con estas palabras: «No se puede gobernar hoy como se ha hecho en los últimos veinte años (...). No se cambiará a Francia sin los franceses».

A la ecuación formada por los encausamientos de políticos y la impopularidad de las medidas propuestas en materia de Seguridad Social se sumarán los resultados en las elecciones municipales de 11 y 18 de junio de 1995. La derecha ve truncadas sus expectativas de desbancar por completo al partido socialista; en parte por la división de la derecha moderada en algunos municipios y en parte por el resultado del Frente Nacional, que en la primera vuelta obtiene un 10% de los votos expresados y conquista cuatro alcaldías importantes.⁹⁷⁶

V.8.2.3. La errónea decisión de Chirac de disolver la Asamblea Nacional a los dos años de su mandato presidencial.

Jacques Chirac, cómodo con la arrolladora mayoría de que dispone en la Asamblea Nacional desde las elecciones legislativas de 1993, decide no disolver al ser elegido Presidente de la República dos años después. Esta decisión es coherente con su anuncio, durante la campaña para el Elíseo, de que no disolvería aquella.⁹⁷⁷ Incluso al año siguiente de su elección, 14 de julio de 1996, coincidiendo con la fiesta nacional,

⁹⁷⁶ Se trata de las alcaldías de Vitrolles, Marignane, Orange y Toulon.

⁹⁷⁷ Incluso el 14 de julio de 1996.

Chirac declararía abiertamente que la disolución había sido pensada para solucionar una crisis política y que no había -ni había habido- ninguna crisis.⁹⁷⁸ Esta decisión resultará un error, porque la disolución de la Asamblea a destiempo, en 1997, no será comprendida por los franceses, que adivinaban una maniobra política y partisana del Presidente de la República.

Chirac, que, con su largo bagaje político, debería de haber aprendido (sobre todo de Mitterrand, que a fin de cuentas había sido su verdadero *maestro* en el oficio de la Presidencia) la lección de que en política hay que ser prudente, actúa en este asunto de forma impulsiva, precipitada e incoherente.⁹⁷⁹ El 21 de abril de 1997, al estilo de De Gaulle en 1962, pero sin atreverse a recurrir al referéndum para enmascarar la disolución -lo que habría sido ciertamente desastroso-, anuncia la disolución de la Asamblea Nacional con el argumento de que desea constatar que el Ejecutivo sigue contando con la confianza de los franceses para abordar la magnitud de los cambios que piensa realizar y asegurarse de que dispone del tiempo necesario para llevarlos a cabo.⁹⁸⁰ El electorado francés comprenderá

⁹⁷⁸ «La disolución no se ha hecho nunca, en nuestra Constitución, por conveniencia del Presidente de la República. No existe hoy, no exista, al día siguiente de mi elección, crisis política» (« La dissolution n'a jamais été faite, dans notre Constitution, pour la convenance du président de la République. Il n'y a pas aujourd'hui, il n'y avait pas, au lendemain de mon élection, de crise politique »).

⁹⁷⁹ El anuncio de la disolución tiene lugar tan solo nueve meses después de la declaración de 1996.

⁹⁸⁰ «Hoy considero, en consciencia, que el interés del país exige anticipar las elecciones. He llegado a la convicción de que hace falta volver a dar la palabra al Pueblo, con el fin de que se pronuncie de forma clara sobre la amplitud de los cambios que se pretende liderar durante los próximos cinco años. Para abordar esta nueva etapa necesitamos una mayoría renovada y que disponga del tiempo necesario para actuar» (« *Aujourd'hui, je considère, en conscience, que l'intérêt du pays commande d'anticiper les élections. J'ai acquis la conviction qu'il faut redonner la parole à notre peuple, afin qu'il se prononce clairement sur l'ampleur*

inmediatamente que, más que el interés del Pueblo, el Presidente busca el suyo propio: perpetuarse él y perpetuar al RPR. Esta disolución no es -ni puede venderse- como una disolución en la que se plantea al electorado una cuestión de confianza, como la de 1962, ni para buscar una mayoría más confortable, como la de 1981 o 1988. Ésta es disolución de conveniencia política.

Sin embargo, a Chirac le animan a la disolución el resultado favorable de los sondeos, el sentido positivo del crecimiento económico -que confía en que continuará, y la teórica debilidad de la izquierda; en definitiva, todos los factores -excepto el de la oportunidad- parecen favorables a la disolución.

V.9 LA TERCERA DIARQUÍA (junio 1997-mayo 2002)

V.9.1. Las elecciones legislativas de 25 de mayo y 1 de junio de 1997.

V.9.1.1. Incertidumbre ante la posibilidad de una nueva y larga diarquía

El ambiente previo a las elecciones legislativas de 1997 es de incertidumbre sobre el efecto que una

des changements à conduire durant les cinq prochaines années. Pour aborder cette nouvelle étape, nous avons besoin d'une majorité ressourcée et disposant du temps nécessaire à son action»).

diarquía mucho más larga que las dos anteriores tendrá para las instituciones.

Como hiciera en su día Jacques Chirac, Lionel Jospin, candidato socialista al Gobierno de la Nación, se afana hábilmente en desdramatizar las consecuencias de una hipotética diarquía tras los comicios de 1997. Lo mismo hacen otros líderes socialistas, como Jacques Delors o Laurent Fabius.⁹⁸¹ Jacques Chirac, por su parte, da por sentado en televisión que seguirá siendo Presidente de salir elegida una mayoría de izquierda.⁹⁸²

Ahora, bien, esta cohabitación, de producirse, tendrá características completamente inéditas: en primer lugar, que es motivada por el Presidente de la República, por lo que cabe preguntarse si una desautorización por parte del electorado debe interpretarse como un «no» a Chirac. Luego está la cuestión, no menos importante, de que el sistema, previsiblemente, será parlamentario durante cinco años. ¿Conducirá esta circunstancia, sumada a la anterior a la perpetuación de la práctica parlamentaria, tras una

⁹⁸¹ Jacques Delors, en una entrevista concedida al diario *Liberación*, señala una anécdota durante la primera cohabitación, que muestra que, en este período, Francia ha hablado con una sola voz: «Recuerdo que en julio de 1988, durante una sesión del Consejo Europeo, uno de los participantes se quejó sobre Jacques Chirac a Mitterrand. Este le respondió con sequedad: «Es la posición de Francia». Podría citar numerosas anécdotas, todas en este sentido. En la misma entrevista, aludiendo a la cercanía que, tanto durante la primera cohabitación como durante la segunda, tenían los dos líderes del Ejecutivo en materia de relaciones exteriores, utiliza esta imagen: «en ningún momento podría haberse pasado una hoja de papel de cigarrillo entre el Presidente y el Primer Ministro». Cfr. *Libération*, 22 mai 1997.

⁹⁸² Preguntado por cómo definiría la nueva posible cohabitación, el Presidente responde: «En esta hipótesis, naturalmente, se trataría, puesto que Vd. quiere que la caracterice, de una «cohabitación constructiva». Declarándose defensor de la libertad en el terreno económico, declara que no tendrá problema alguno con un hipotético Gobierno socialista que persiga el mismo fin, aunque lo haga, naturalmente a su manera. Cfr. «Allocution radiotélévisée de Jacques Chirac à l'Élysée, le 14 juillet 1997», *Le Monde*, 15.07.1997.

serie de constantes reivindicaciones en ese sentido por un Gobierno de izquierdas? Asimismo, en el lado de la Presidencia, ¿va a conformarse Chirac con ejercer el papel de Jefe de Estado parlamentario durante cinco años, o disolverá antes la Asamblea?⁹⁸³ La experiencia posterior demostrará que el funcionamiento, eminentemente presidencial, de la Constitución de 1958 no será puesto en tela de juicio durante la cohabitación. La razón es sencilla: También Lionel Jospin, al término de este período, se postulará a la Presidencia de la República, como Chirac en 1988 y Balladur en 1995. Ninguna de las partes desea hacer peligrar las importantísimas competencias que el Presidente de la República Francesa tiene cuando no existe cohabitación.

V.9.1.2 *La contienda electoral.*

Si de las elecciones presidenciales de 1995 se dijo que simbolizaron la «fractura social»⁹⁸⁴, el símbolo de las legislativas fue la «fractura política». La anticipación y el inesperado fracaso de Chirac en las elecciones legislativas de 1997 dejan un futuro ciertamente incierto.⁹⁸⁵ He aquí una breve crónica del proceso electoral:

Las elecciones legislativas de 1997 se caracterizaron por una fuerte abstención del 32 por

⁹⁸³ Cfr. MASSOT, Jean. *Alternance et cohabitation sous la Ve République, op. cit.*, p. 137 y ss.

⁹⁸⁴ El tema de la fractura social, de carácter atípico en el discurso de la derecha, había sido utilizado en las elecciones presidenciales de 1995.

⁹⁸⁵ GUASTONI, Mario. «Législatives 1997: la fracture politique», *Revue politique et parlementaire*, vol. 989, 1997, p. 4.

ciento (en las presidenciales de junio de 1995 había alcanzado el 33,9 %), la mayor registrada en unas elecciones legislativas de la V República. Desde hacía varios meses existía una desconfianza del electorado hacia el Primer Ministro Juppé: unos días antes del anuncio de la disolución, según el IFOP, solamente el 27% de los franceses estaba satisfecho con la gestión del Primer Ministro. Como se demostraría con el resultado electoral, el desgaste del poder había sido considerable durante los dos años transcurridos desde las elecciones presidenciales. Ya durante las elecciones legislativas parciales de 1995 y 1996 el Partido Socialista había empezado a perfilarse como una verdadera alternativa política. Esto sucedía en un clima social -ya comentado- de fuertes protestas procedentes de diversos colectivos. El recuento de la primera vuelta de estas elecciones legislativas generales de 1997 muestra una fuerte subida de la izquierda social-demócrata respecto de las anteriores elecciones legislativas de 1993.⁹⁸⁶ Uno de los factores del triunfo de la izquierda es, según De Gall, la habilidad y determinación de Lionel Jospin, líder del Partido Socialista, para sacar a su partido del estancamiento ideológico y moral en el que había caído a principios de la década de 1990. De cara al electorado, un factor visible de esta evolución es la renovación de las candidaturas, respecto de comicios anteriores, y la inclusión de mujeres en las listas

⁹⁸⁶ Pese al elevado índice de desempleo y de protestas sociales, la extrema izquierda no consiguió remontar en esta primera vuelta - este resultado contrastaba con el obtenido por Arlette Laguiller, líder de Lucha Obrera, en las elecciones presidenciales de 1995 (un 5,4%). El Partido Comunista tampoco consiguió remontar el declive experimentado desde la década de 1980.

(finalmente, un 27%).⁹⁸⁷ La derecha, por su parte, pierde unos dos millones de votos respecto de los comicios legislativos de 1993: por su franja centrista parece haber sido engullida por el PS, mientras que por su ala más derechista parece haberlo sido por el FN. También se registra una importante abstención entre los votantes de la derecha, que, sin duda, tiene un significado sancionador de la gestión gubernamental.⁹⁸⁸ Sin embargo, la vitoria final de la izquierda (compuesta por PS, PC y Verdes), sobre la derecha moderada es muy ajustada.⁹⁸⁹ Ya antes de la segunda vuelta, Chirac decide sacrificar a su Primer Ministro, Alain Juppé, consciente por fin de su impopularidad. Esta maniobra tendrá dos inconvenientes: el de dar la impresión de que la actitud adoptada por Chirac es de *sálvese quien pueda* y el de *dar al traste* con la razón argumentada para la disolución: que estaba destinada a prolongar por cinco años la gestión del doble Ejecutivo formado por Chirac y Juppé.⁹⁹⁰ Por lo tanto, el resultado de estas elecciones será de una victoria clara, pero no arrolladora, de la izquierda. Ésta no consigue la mayoría absoluta debido a los votos robados por el Frente Nacional .

⁹⁸⁷ LE GALL, Jacques. «Succès de la gauche quatre ans après sa déroute de 1993», vol. 989, *Revue politique et parlementaire*, Paris, Editorial Mario Guastoni, 1997, p. 9.

⁹⁸⁸ En los departamentos en los que perdió la derecha (hay que apuntar que no ganó en ninguna región) tanto el PS como el FN, cada uno en su proporción, registró una considerable subida. También hay que tener en cuenta la composición sociológica de los votantes de la derecha, consistente mayormente en jubilados y personas inactivas y, en un porcentaje muy inferior, de votantes jóvenes (en torno al 30% de los votantes de entre 18-34%). El Frente Nacional, por su parte, progresaba entre la clase obrera.

⁹⁸⁹ La izquierda obtiene, en total, 12.155.669 votos, el centro-derecha, 11.587.523 y el Frente Nacional 1.434.884.

⁹⁹⁰ Sobre este particular, *Cfr.* PONCEYRI, Robert, «L'étrange défaite de la droite», *Revue politique et parlementaire*, vol. 989, Paris, Editorial Mario Guastoni, 1997, p. 29.

V.9.1.3 Conclusiones políticas de la cita electoral de
1997.

La experiencia de estas elecciones demuestra que la peor situación en la que puede encontrarse cualquiera de los dos partidos líderes es la de resultar claramente perjudicado en la primera vuelta: esto genera triangulares entre los extremos políticos. Concretamente, en estas elecciones, la clara derrota de la derecha en la primera vuelta generó un voto útil hacia el PS, que tenía como objetivo eliminar al FN. Este comportamiento contrasta con el de las anteriores elecciones legislativas, de 1993, en las que el movimiento del electorado se había producido en sentido contrario: el voto útil para eliminar al FN había beneficiado a la derecha conservadora.⁹⁹¹

De lo expuesto sobre los comicios de 1997 se pueden extraer tres conclusiones: la primera es la derrota histórica de la derecha tras la primera vuelta; la segunda es la amortiguación de dicha derrota tras la segunda vuelta; y, la tercera, la posibilidad de que el Frente Nacional actúe como *partido bisagra*. Nunca la extrema derecha había obtenido tantos candidatos en la segunda vuelta. La derecha de Chirac tenía ante sí un difícil dilema: una hipotética alianza de la derecha moderada con la extrema derecha, desbancaría, sin duda, a la izquierda, pero los efectos negativos sobre la derecha tradicional serían, sin duda, mayores a medio plazo. En definitiva, la derrota de la derecha parece no deberse tanto al ascenso del Partido Socialista como

⁹⁹¹ El FN había conseguido representación en 1986, a causa de la comentada sustitución por Mitterrand del sistema mayoritario por el proporcional de cara a las legislativas de ese año.

a la abstención provocada por la pérdida de popularidad del partido conservador.

V.9.1.4. Consecuencia del resultado de los comicios de 1997 para las instituciones: la tercera diarquía.

La equivocada decisión de Chirac de disolver la Asamblea pasados dos años de su elección como Presidente de la República,⁹⁹² costará a éste la cohabitación más larga conocida hasta la fecha bajo la V República: su maniobra para prevenir la cohabitación ha tenido el efecto contrario: crearla.⁹⁹³ En realidad, a los factores antes apuntados como determinantes de la derrota de Chirac⁹⁹⁴, hay que sumar al menos, uno de tipo socio-político, característico de Francia: la acusada volatilidad del voto. La que ahora se analiza constituye un auténtico récord por el breve espacio de tiempo en el que tiene lugar: escasamente dos años.

V.9.2. Crónica de la tercera diarquía.

⁹⁹² De Gaulle, como se expuso, pese a tener una mayoría relativa en la Asamblea entre 1958 y 1962, se sirvió del artículo 12 con mucho cuidado, encubriéndolo bajo el paraguas la reforma de 1962. Al recurrir al referéndum para dicha reforma conseguía dos cosas a la vez: saltarse al Parlamento, cuya intervención habría sido, sin duda, peligrosa, además de al Consejo Constitucional, y conseguir la disolución de la Asamblea que implica todo referéndum.

⁹⁹³ Asimismo, el advenimiento de esta tercera diarquía confirmará que Chirac sigue sin superar su media de dos años al frente del Gobierno: fue primer Ministro en los períodos de 1974-1976 y de 1986-1988.

⁹⁹⁴ Le Pen calificaría la disolución de 1997 de «Golpe de Estado».

V.9.2.1. *Jospin hace una lectura parlamentaria de la Constitución sobre las relaciones Gobierno-Parlamento.*

El 2 de junio de 1997 Lionel Jospin anuncia en persona, tras reunirse con Chirac al día siguiente del resultado electoral, que es el nuevo Primer Ministro.

Con 241 diputados, el Partido Socialista no llega a la mayoría absoluta, pero la supera cómodamente con el apoyo de otros grupos de izquierda.⁹⁹⁵ Esto le permitirá liderar el Gobierno de la nación.

A Lionel Jospin, hijo de militantes de izquierda, su formación le había llevado trabajar, tanto en la Enseñanza, como en la Diplomacia. Tras un *flirteo* inicial con el trotskismo, por el que se vio inmerso en un proceso de duplicidad, pasa a engrosar las filas del PS desde una posición ideológica con fuerte componente doctrinario. Este purismo ideológico le aleja claramente de Chirac, que es, ante todo, un *animal político*. No existe afinidad ni simpatía entre ambos dirigentes. Jospin, en los años previos a los comicios de 1997, como líder del PS en su época más baja, había demostrado importantes cualidades: determinación y constancia, positividad, ánimo por liderar cambios, reflexión, prudencia..., fomentando alianzas o acuerdos con otros partidos de izquierda y reflexionando, al mismo tiempo, por las causas del derrumbe socialista. Todo este trabajo culminaría en un proyecto dado a conocer tan sólo un mes antes de las elecciones legislativas, denominado *mayoría plural*. Jospin, al contrario que Mitterrand en 1981, estaba en situación

⁹⁹⁵ En concreto, recibe el apoyo de 7 ecologistas, 12 radicales, 21 de izquierdas diversas (incluido el MDC («Mouvement des citoyens», liderado por Jean-Pierre Chevènement) y 38 comunistas: en total 319 escaños.

de atraer a una izquierda más radical (recuérdese que, desde el nombramiento por Mitterrand de Fabius al frente del Gobierno, el Partido Comunista y el Partido Socialista se habían distanciado radicalmente). Este proyecto de apertura a toda la izquierda fue el factor determinante de la vitoria del PS en las legislativas de 1997. El voto que debía de haber perdido por el centro-izquierda lo recuperó en forma de voto útil en las triangulares (PS-RPR-FN) que tendrían lugar en la segunda vuelta. Las alianzas forjadas durante el trabajo anterior completaron lo que faltaba para liderar el Gobierno con una mayoría absoluta más que reconfortante.

El nuevo Primer Ministro, en coherencia con el enunciado de su consigna (*mayoría plural*), forma un Gobierno de plantilla reducida (catorce ministros, dos ministros delegados y diez secretarios de Estado), entre los que hay tres comunistas, un ecologista, un representante del MDC -Movimiento de los Ciudadanos- y un radical de izquierda). Casi un tercio de sus componentes son mujeres, la mayoría en puestos relevantes. Al tiempo, intenta fichar a políticos con experiencia previa.

Una de las primeras medidas que adopta el Gobierno de Jospin es la de intentar acabar con buena parte de la aberrante e intrínsecamente francesa acumulación de mandatos: prohíbe a cualquier miembro del Gobierno dirigir a la vez un Ejecutivo local.⁹⁹⁶ Asimismo - también en coherencia con su consigna electoral- se

⁹⁹⁶ Esta aberración, que se produjo con el último Gobierno de Chirac, podía consistir, por ejemplo, en que un Prefecto, que depende del Alcalde, que depende a la vez de un Ministro, constate que el Alcalde y el Ministro son la misma persona (Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République*, op. cit. p, 435).

apresura a anunciar que su Gobierno funcionará como un órgano efectivamente colegiado y de debate, como ordena la Constitución. Estas y otras directrices se encuentran en la Circular de 6 de junio, que establece, no sólo un código deontológico sino instrucciones precisas sobre cómo desarrollar la labor gubernamental. Esta solución es, por lo demás, parecida a la adoptada por Michel Rocard al inicio de su cargo, en 1988. Así, Jospin reúne por primera vez a sus colegas del Gobierno el 12 de junio de 1997, para «debatir de forma colegiada orientaciones de la política gubernamental».⁹⁹⁷ Durante su cargo lo seguirá haciendo con regularidad.

El contenido de este documento es importante, porque muestra la intención de Jospin de dialogar con el Parlamento, de devolverle la posición que le corresponde, de hacer, en definitiva, una verdadera lectura parlamentaria de la Constitución. En coherencia

⁹⁹⁷ Circular de 6 de junio de 1997 relativa a la organización del trabajo gubernamental publicada en el JORF n° 131, de 7 de junio de 1997, p. 9170. De las directrices dadas en esta circular, destacan las destinadas a conseguir una cuidadosa elaboración de las medidas legislativas de iniciativa gubernamental, para facilitar su aprobación por el Parlamento. En el apartado VII, dedicado a «La participación de los miembros del Gobierno en los trabajos del Parlamento», Jospin da instrucciones muy claras a su Gobierno: «Los miembros del Gobierno deben dar prioridad a su participación en los trabajos del Parlamento, ya se trate de defender la posición del Gobierno en las discusiones encaminadas al voto de las leyes o de responder a las cuestiones planteadas por los diputados y senadores. 1. Presentar un proyecto de ley al Parlamento constituye una responsabilidad eminente de un miembro del Gobierno. La experiencia muestra claramente que el debate parlamentario contribuye de forma decisiva a la elaboración de la ley. También la calidad de un texto está indisolublemente ligada al buen desarrollo de los trabajos parlamentarios, lo que impone un diálogo constante con el Parlamento y excluye cualquier precipitación. Su participación en estos trabajos expresará la posición que, dependiendo de la evolución del debate, se corresponda mejor con el espíritu de las deliberaciones interministeriales previas a la presentación del texto». (Traducción por la autora). Fuente: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000748954&categorieLien=cid>).

con esta idea, el 19 de junio compromete ante la Asamblea General la responsabilidad de su Gobierno sobre una declaración de política general, siendo, a la sazón, Laurent Fabius Presidente de la Asamblea. La declaración se aprueba con una mayoría confortable (se abstiene un diputado comunista). En definitiva, la consigna de Jospin será la de la concertación, dentro del Gobierno y con la mayoría.

V.9.2.2. *Voluntad y determinación en las reformas.*

Nada más iniciar sus funciones, Lionel Jospin, que en los primeros días de su cargo anuncia la regularización de hasta 40.000 inmigrantes ilegales, efectúa una serie de anuncios y declaraciones en distintos ámbitos, tanto institucionales como económicos, en los que define las reformas que pretende llevar a cabo bajo la denominación de «un pacto republicano y un pacto de desarrollo, de seguridad y de solidaridad».⁹⁹⁸ Jospin demuestra ser hábil y práctico: no rectifica la Ley de Presupuestos para 1997 -ya aprobada antes de iniciar su mandato-, sino que se contenta con hacer algunos retoques a los que la legislación le autoriza. Contenta al *lobby* ecologista al decidir la paralización del Supergenerador nuclear Surphénix, si bien abre al mercado público bursátil el capital de France Telecom. El 10 de noviembre decide la inscripción automática en las listas electorales de los

⁹⁹⁸ Mientras esto sucede, Alain Madelin sucede a François Léotard a la cabeza del Partido republicano, ahora Democracia Liberal. François Hollande es elegido como Primer Secretario del Partido Socialista y Philippe Séguin se postula como presidente del RPR.

mayores de dieciocho años (hasta entonces para ser elector era necesario la inscripción personal).

V.9.2.3 Medidas sociales

Las prestaciones familiares supeditadas a la condición de ingresos.

Como ha sido habitual en los Gobiernos de la V República desde mayo de 1968, el de Jospin tendrá que hacer frente a una fuerte protesta social por supeditar la asignación de prestaciones familiares a que no se sobrepase un cierto techo de ingresos o recursos económicos. Esta medida será impugnada por la oposición ante el Consejo Constitucional.⁹⁹⁹ Al descontento por esta reforma en la Seguridad Social se suman varias huelgas y manifestaciones en el mes de noviembre: concretamente la de los camioneros, que colapsan las vías y paralizan la vida del país.

La modificación del tiempo de trabajo

El Gobierno de Jospin demuestra la habilidad de su equipo de asesores reduciendo la jornada laboral 39 a 35 horas sin disminución de ingresos. La reducción de la jornada no se hará por semana, sino en el cómputo de

⁹⁹⁹ Cfr. *Infra*. Décision n° 97-393 DC. La decisión del Consejo rechazó todos los medios invocados, formulando una serie de reservas de interpretación. Recurriendo al apartado 10° del Preámbulo de la Constitución de 1946, el Consejo estimó que, pese a que dicha disposición exige la puesta en marcha de una política nacional a favor de la Familia, para satisfacer esta exigencia el legislador puede elegir las modalidades que considere más apropiadas. Cfr. GAÑA, Patrick et al. Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 463 y ss.

todo el año, lo que facilitará su implementación.¹⁰⁰⁰ La ley de las 35 horas será finalmente aprobada, pese a las protestas patronales¹⁰⁰¹, y tendrá una buena acogida popular.

La cobertura universal por enfermedad (CMU)

Con esta medida, de 1999, el Gobierno de Jospin pretende ampliar, a las personas excluidas de los servicios sociales, la cobertura universal por enfermedad.¹⁰⁰² Sometida la cuestión al Consejo Constitucional, éste declara su conformidad con la Constitución acudiendo, una vez más, al Preámbulo de la Constitución de 1946.

La regularización de las parejas de hecho (PAC)

Llamado el Pacto Civil de Solidaridad, este proyecto, que comenzó en 1998, tropieza con el frontal rechazo de la derecha, por lo que no consigue aprobarse hasta 1999. El principal problema lo constituye el reconocimiento de las parejas de hecho homosexuales y éstas son justamente las que más demandan que se regularice su situación. Finalmente, el Pacto Civil de Solidaridad consistirá en una fórmula mixta: por su forma contractual, gozará de las ventajas del contrato matrimonial, pero, siendo un mero contrato, podrá rescindirse a voluntad de cualquiera de las partes.

¹⁰⁰⁰ CNPF: Conseil national du patronat français. MEDEF: Mouvement des entreprises de France.

¹⁰⁰¹ La patronal protesta y dimite el presidente del CNPF, entidad que se transformará después el MEDEF.

¹⁰⁰² En total, la cobertura debería extenderse a la sorprendente cifra de 700.000 personas.

V.9.2.4. *Fracaso en ciertas reformas*

La Reforma del Ministerio Público

El Gobierno intenta acabar la abortada reforma del Ministerio Público dentro de una reforma más general sobre la Justicia, en 1993. Se pretende que el titular del Gobierno, que, según la Constitución «determina y conduce la política de la Nación»¹⁰⁰³, pueda dar instrucciones a la Fiscalía de forma general, sin que, en cambio, pueda imponer su criterio sobre una causa concreta (lo que implica liberar a la Fiscalía de poder político). La revisión pasará todas las barreras (es adoptada por una amplia mayoría en las dos Asambleas). Finalmente, el presidente Chirac, inicialmente favorable a la reforma, objeta que la medida no contempla la cuestión de la presunción de inocencia: algo esencial según él. Lo cierto es el Presidente decide desconvocar al Parlamento reunido en Congreso porque la propaganda llevada a cabo por la oposición, sumada al inmovilismo que caracteriza a la Administración de Justicia, hacía dudoso que el texto pudiera alcanzar, en ambas asambleas constituidas en Congreso, la mayoría necesaria de 3/5 para salir adelante. Jospin refrendaría la decisión del Presidente que aplazaba la reforma *sine die*, dando con muestras de su poca disposición al enfrentamiento y su apuesta por la conciliación y la colaboración durante este período.

¹⁰⁰³ Esto incluye la vía penal, según se desprende del artículo 20 de la Constitución.

*Una reforma ni siquiera empezada: la del
Ministerio de Finanzas.*

El Ministro de Economía y Finanzas, Dominique Strauss-Khan, dimitirá de su cargo ante la imposibilidad de imponer su ministerio las reformas indispensables que necesita por ser uno de los más arcaicos e inoperantes entre sus homólogos europeos. Los funcionarios se oponen con una cadena de huelgas que tiene como consecuencia la paralización de la implementación del presupuesto y, por lo tanto, del Estado entero. La crisis se salda con la dimisión del Ministro en 1999.

El intento de reforma en la Educación.

Claude Allegre, Ministro de Educación, fracasa, al igual que sus antecesores, en la reforma de la Educación. Allegre pretende acabar con los privilegios y la disfunción del sector educativo. La propuesta de reforma enfrenta a los sindicatos y se suceden huelgas y manifestaciones. Finalmente, se renuncia a la reforma del sector. Una vez más, la Educación en Francia demuestra ser *intocable*.

*V.9.2.5. El éxito de varias reformas
constitucionales importantes.*

*La reforma del estatuto constitucional de Nueva
Caledonia.*

Tras unos años de tranquilidad, el 5 de mayo de 1998 el Primer Ministro Jospin firma un nuevo acuerdo en Nouméa con el FLNKS¹⁰⁰⁴ y el RPCR¹⁰⁰⁵, que dará lugar a la undécima revisión de la Constitución.¹⁰⁰⁶ Esta reforma introduce en la Constitución un nuevo Título que lleva por nombre «Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie» (*Disposiciones transitorias relativas a Nueva Caledonia*), con lo que se resucitan los artículos 76 y 77, antes abrogados, al suprimir la Constitución la referencia a la «Comunidad» («Communauté»). Se prevé la convocatoria de un referéndum sobre el particular, pero sólo podrán votar quienes tengan arraigo real en la isla.¹⁰⁰⁷ A ésta se le dotada de un estatuto que sitúa al territorio a mitad de camino entre su pertenencia a la República y su independencia. Este nuevo marco normativo, al igual que la paz civil desde que ésta se restableciera en la isla con los acuerdos de Matignon de 1988, gozará aceptación popular. La reforma tocante a Caledonia demuestra, una vez más, la capacidad de adaptación del texto constitucional.

La regla de la paridad. Una reforma constitucional mutuamente consentida por el Primer Ministro y el Jefe del Estado (año 1999).

¹⁰⁰⁴ Rassemblement pour la Calédonie dans la République (Reagrupamiento para Caledonia en la República).

¹⁰⁰⁵ Front de libération national Kanak (Frente de liberación nacional Kanak).

¹⁰⁰⁶ Ley Constitucional de 20 de julio de 1998.

¹⁰⁰⁷ En contraste con el referéndum sobre la independencia de Argelia, el principio del realismo prima en este caso sobre el de la igualdad.

Se trata de un proyecto anunciado por Jospin en su programa de política general.¹⁰⁰⁸ Propuesta la reforma a Jacques Chirac, éste no podrá negarse a una reforma con semejante contenido simbólico. El Senado dará finalmente su visto bueno al proyecto. Sin embargo, la reforma recibe las críticas de quienes piensan que atenta contra el principio democrático, al dividir a hombres y mujeres en categorías.¹⁰⁰⁹ La reforma, una vez aprobada, dará lugar al artículo 4 de la Constitución, que enlaza con el 3 del mismo texto. En la actualidad la regla de la paridad se recoge en el segundo apartado del artículo 1.

¹⁰⁰⁸ El 19 de junio de 1997, ante la Asamblea General: En primer lugar, hay que permitir a los franceses que se comprometan sin obstáculos en la vida pública. En este campo, el progreso pasa, ante todo, por la evolución de las mentalidades y el cambio de los comportamientos. Los Socialistas y la mayoría han dado ejemplo, han trazado el camino. Hace falta ir más allá. Se propondrá una revisión de la Constitución, para que en ella se inscriba el objetivo de la paridad entre hombres y mujeres. Fuente: http://www.vie-publique.fr/documents/vp/decl_jospin_190697.pdf.

¹⁰⁰⁹ Lucile Schmid, en su libro *Parité Circus*, critica vivamente esta reforma. Reconoce que, pese a que la intención que subyace en la medida es buena, implica inevitables efectos indeseados: así, la necesidad de completar el cupo necesario de mujeres en la política, dado que podría darse el caso de que hombres más preparados que las mujeres puestas en los cargos no pudieran acceder a ellos. El error de esta medida consistió, en opinión de la autora, en no obligar a considerar a los hombres y mujeres aplicando el mismo criterio para unos y otros en cuanto al reconocimiento de su capacidad y sus méritos, sin tener en cuenta el sexo. La autora también reconoce las dificultades de realizar una reforma así. Sin embargo, esta legislación inicial tendría el efecto de ir transformando la mentalidad social, hasta que la mujer dejara de ser un cupo. Ésta parece ser la opinión de Schmid, para quien «...está bien que las mujeres concurren a las elecciones...» -pero se pregunta- «¿estaban las mujeres ahí para rellenar un cupo o se esperaba de ellas que realizaran grandes carreras políticas?» Esta cuestión -reconoce- sigue en el aire, a ocho años de haberse votado la ley. Para Schmid, la única ventaja de la paridad es que constituye una medida de transición para permitir el arraigamiento de las mujeres en la política. Ahora faltaba que no fuera enterrada. Aún hace falta, concluye, «que la paridad siga sirviendo a la causa de las mujeres». Cfr. SCHMID, Lucile, *Parité Circus, sine loco*, Calmann-Lévy, 2008, p. 12.

La gran reforma de los cinco años de Gobierno socialista: el «quiquenato» presidencial (año 2000)

Se trata de una reforma que ya intentó Pompidou en 1973, pero que finalmente no sometió a aprobación del Parlamento constituido en Congreso, por miedo de que no alcanzara la mayoría necesaria de tres quintos.¹⁰¹⁰ En realidad, esta cuestión no ha dejado de plantearse a intervalos, con cierta regularidad, como, por ejemplo, antes de las elecciones de 1986, cuando se esperaba la primera cohabitación.¹⁰¹¹

El ejemplo de esta reforma y la comentada del Ministerio Público confirman lo importante que es para el Presidente de la República no ser desautorizado en la aprobación de una reforma cuando es él quien está realmente en su origen.¹⁰¹² Chirac confirmará su intención de reformar la Constitución en este punto el 5 de julio de 2000 en una alocución televisada. Dada la trascendencia de la reforma, se optará por su aprobación final en referéndum, vía prevista como ordinaria en el artículo 89, pese a que en la práctica haya sido excepcional: ésta será la primera revisión que, aplicando el artículo 89, no el 11, se decide someter a aprobación popular. El referéndum, celebrado el 24 de septiembre de 2000, obtiene la aprobación del 73% de los votos expresados. De este resultado parece

¹⁰¹⁰ En la Asamblea había obtenido 270 votos contra 211 y en el Senado 162 contra 112.

¹⁰¹¹ Por ejemplo, en junio de 1985, François Léotard, Secretario del PR, defiende el quinquenato. El mismo mes Valéry Giscard d'Estaing, en una entrevista en *France-Soir*, se pronuncia por un mandato presidencial de cinco años que coincida con el de la Asamblea Nacional. Cfr. GUASTONI, Mario. «Le Mois politique. Juin 1985», *Revue politique et parlementaire*, vol. 918. Paris, Mario Guastoni, 1985, p. 66.

¹⁰¹² Sin embargo, reelegido en 2002, su mandato ya será de cinco años, hasta 2007.

desprenderse un mensaje claro de los ciudadanos: «Es necesario evitar, en lo sucesivo, la cohabitación».

Tras la aprobación de la reforma en referéndum, la cuestión estribará en si debe o no invertirse el orden de las elecciones: las legislativas están primero, pero esto puede acarrear problemas para el Partido Socialista si pierde en las legislativas.¹⁰¹³

La hipocresía de la reforma sobre el cúmulo de mandatos

Jospin había dado a los miembros de su Gobierno la consigna de que no podrían acumular cargos. Pero quería instituirlo por la vía legal para que no fuera un mero uso, sino que permaneciera. La aprobación del Senado es necesaria, porque esta regla le concierne también, pese a que su representación de los ciudadanos es sólo indirecta. El Senado no aprobará el texto y los diputados quedarán *tan contentos* de poder echar la culpa al Senado al tiempo que siguen disfrutando de las prerrogativas que aún les quedan. La reforma, que finalmente tiene lugar el 5 de abril de 2000, queda reducida a muy poca cosa: sólo implica la pérdida

¹⁰¹³ Recuérdese que la victoria del PS en 1997 no se debió tanto a sus propios méritos electorales como al declive y división de la derecha y la multiplicación de triangulares con el RPR y el FN. Consciente de esto, el Primer Ministro Jospin apostará por la inversión del calendario, en un intento, según denunció la derecha, de evitar la derrota socialista en los comicios legislativos -lo que le cerraría a Jospin definitivamente la puerta del Elíseo-. El objetivo de Jospin era -esto estaba claro- conseguir un triunfo de la izquierda en las presidenciales, con él a la cabeza. La justificación que dio fue la necesidad de mantener la coherencia de las instituciones, dada la mayor importancia de la elección presidencial y habida cuenta de que el Presidente electo podría disolver una mayoría hostil recién votada en las legislativas: con ello se evitaba, según Jospin, la disolución de la Asamblea Nacional (Cfr. *Le Monde*, 20 de diciembre de 2000).

inmediata del mandato de cualquier parlamentario nacional que acceda al Parlamento Europeo.

V.9.2.6 La Unión Europea:

El Tratado de Ámsterdam

En el ámbito europeo, una prueba importante amenaza con enturbiar esta tercera cohabitación, al igual que ocurrió durante las dos primeras¹⁰¹⁴: se trata del Tratado de Ámsterdam. Confrontado con la realidad del hecho de gobernar, Jospin, que había manifestado en varias ocasiones sus reservas respecto de la construcción europea, se decanta finalmente por la firma del Tratado. El Consejo Constitucional, convocado por el Jefe del Estado y el Primer Ministro -algo inédito en la V República, ¡además en cohabitación!, sobre todo, tras haber sido aprobada la reforma por el Parlamento-, declara algunas disposiciones no conformes con la Constitución en materia del paso de fronteras, lo que obliga, por el carácter supranacional del Derecho europeo, a la reforma de la Constitución.

La Carta europea de lenguas regionales y minoritarias

¹⁰¹⁴ Durante la primera cohabitación hubo que ratificar el Acta Única Europea; durante la segunda, el Tratado de Maastricht.

Impuesta por el Consejo de Europa y sometida por el Presidente de la República -esta vez en solitario- al Consejo Constitucional, para que se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución, éste declara algunas de sus disposiciones «no conformes con la Constitución». Tras la propuesta de la correspondiente revisión constitucional por parte de Jospin, Chirac se opondrá en el mismo día. La enseñanza de lenguas regionales y minoritarias seguirá, no obstante, siendo subvencionada y organizada.

La Presidencia francesa de la Unión Europea en 2000

En esta Presidencia, que tiene lugar en la última etapa de la cohabitación, la pareja Chirac-Jospin no se muestra decidida ni unida en cuanto al sentido que debe darse a la impulsión de la Unión Europea. Francia preside la Unión desde una posición nacionalista. Doce nuevos Estados se incorporarán, pero la Unión carece de los medios necesarios para ser más eficaz y más democrática. Se prevé, para 2004, una reforma de las instituciones que, finalmente, consistirá en la ratificación de un Tratado tendente a dotar a la Unión Europea de una Constitución. La mala gestión francesa durante su presidencia de la Unión Europea quedará probada en el fracaso de este referéndum en 2005.

V.9.2.7 Política exterior

*El Tratado instituyendo la Corte Penal
Internacional.*

Este tratado, destinado a incriminar a dictadores sanguinarios, que Francia firma sin pensárselo dos veces, es remitido al Consejo Constitucional también por las dos principales instituciones del Estado: se reproduce, por lo tanto, la situación inédita que se dio con la consulta sobre el Tratado de Ámsterdam: ambas instituciones consiguen transmitir una imagen de pulcritud institucional al acudir juntas ante el Consejo Constitucional. Este estimará que algunas de las disposiciones del Tratado *no son conformes* con la Constitución: de resultar el Presidente francés encausado por la Corte Penal Internacional, se violaría la Constitución (ésta sólo preveía su acusación ante el Alto Tribunal -Haute Cour- y, por supuesto, nunca por los parlamentarios). La Corte de Casación corrobora, en cierta manera, la opinión del Consejo Constitucional. La rectificación para adecuar la Constitución al Tratado conduce finalmente a la promulgación de la ley constitucional de 8 de julio de 1999, que introduce el actual artículo 53-2.¹⁰¹⁵

La guerra de Kosovo

¹⁰¹⁵ Artículo 53-2, de nueva factura: «La República podrá reconocer la Jurisdicción de la Corte Penal Internacional de acuerdo con las condiciones previstas por el Tratado firmado el 18 de julio de 1998». Con esta modificación, de 23 de febrero de 2007, la Constitución francesa se adaptaría a las exigencias de cualquier Estado democrático digno de este nombre.

En esta tercera diarquía se confirma, más que en cualquier otra, que existe un acuerdo implícito durante la cohabitación en materia de relaciones exteriores. Ninguna de las partes desea un enfrentamiento innecesario que desgaste su popularidad. La auténtica arena está en el país y ambas partes parecen estar de acuerdo en este reparto de poderes meramente convencional; es lo que ocurrirá con la guerra de los Balcanes. Francia se muestra fuerte frente a la contienda -con sus dos cabezas del Estado unidas para solventar este grave problema internacional- en su determinación de poner fin a la depuración étnica de Milosevic. La actitud Chirac-Jospin ante la contienda contrasta con la pasividad previa de Mitterrand. Francia se convierte en el país europeo que lidera la campaña al enviar como mediador a Bernard Kouchner¹⁰¹⁶, a quien se nombra alto representante de las Naciones Unidas en Kosovo. Aquí llevará a cabo importantes tareas sanitarias, a pesar de las dificultades inherentes al conflicto.

V.9.2.8 Causas judiciales.

Jospin, pese a la deontología impuesta a sus ministros, su clara apuesta por la transparencia y su determinación para llevar a cabo una política leal e informativa, no conseguirá que escándalos de diversa índole salpiquen al Partido Socialista. Dejados atrás los *folletines* de los antiguos actores políticos, a los que la «ley Rocard», de 15 de enero de 1990 y la «ley

¹⁰¹⁶ Bernard Kouchner es un político y médico francés, cofundador de Médicos Sin Fronteras y Médicos del Mundo.

Bérégovoy/Sapin», de 29 de enero de 1993 consiguieron frenar discretamente¹⁰¹⁷, vuelven a aparecer causas que implican, mayormente, a la nueva generación de políticos jóvenes reclutados por Jospin, al tiempo que se reavivan otras antiguas. Los jueces optan por «diversificar sus investigaciones». ¹⁰¹⁸ No sólo se examinan posibles comisiones ocultas, sino desviaciones de toda índole: empleos ficticios, ofertas abusivas por parte de un elector local... La izquierda resulta definitivamente encausada, tras el conocimiento de las prácticas llevadas a cabo por la principal mutua de estudiantes que parece haber privilegiado a jóvenes estudiantes de ideología socialista.

Ni siquiera se librará de un proceso judicial el propio presidente del Consejo Constitucional, Ronald Dumas. Él no dimitirá, pero su reputación resultará dañada. Del análisis general de las decisiones dictadas en estas causas judiciales, hay autores que constatan una intención, más de reivindicación, que de imparcialidad.¹⁰¹⁹

Es en el contexto descrito en el que emerge el debate sobre la necesidad de dotar al Presidente de la República de un estatuto de índole penal, por posibles actos anteriores o exteriores a su función. Esta cuestión generará vivos debates televisivos con la

¹⁰¹⁷ Pese a estas medidas se asistió, en 1993, a la espectacular invalidación de la candidatura de Jack Lang -por desconocimiento del techo de gastos electorales-. En este y otros casos, las leyes citadas revelarían toda su crudeza.

¹⁰¹⁸ Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, (14^{ème} Edition), Paris, Dalloz, 2012, p. 442.

¹⁰¹⁹ Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, (14^{ème} Édition), Paris, Dalloz, 2012, p. 442.

intervención de personalidades políticas de primer orden.¹⁰²⁰

V.9.2.9 *Las citas electorales durante el Gobierno de Lionel Jospin.*¹⁰²¹

Las elecciones cantonales y regionales de marzo de 1998 constituyen la primera puesta a prueba de la reciente mayoría socialista. Los comicios acusarán, de forma patente, lo nocivo que resulta el sistema proporcional aplicado a elecciones secundarias. La multiplicación de triangulares como en las pasadas legislativas conduciría a la derecha tradicional a un acuerdo con la extrema derecha, idea que suscita un vivo rechazo. Finalmente, los dos partidos mayoritarios, PS y RPR acuerdan pedir el voto para cualquiera de ellos que obtenga mejor resultado en la primera vuelta; con ello se logra detener, al menos provisionalmente, el avance del Frente Nacional. Este acuerdo, en aras de la democracia, será un ensayo del pacto que se verán forzados a concluir tras la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002. Sin embargo, pese a esta consigna de voto, la derecha moderada y la extrema derecha pactan en cuatro regiones: Borgoña, Languedoc-Roussillon, Picardie y Rhône-Alpes. El rechazo a esta alianza *contra-natura* es

¹⁰²⁰ El estatuto penal del Jefe del Estado verá finalmente la luz con la ley constitucional de 23 de febrero de 2007.

¹⁰²¹ Cfr. CANTOS PADILLA, Isabel María. «Las elecciones municipales en Francia de 11 y 18 de marzo de 2001», en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Julio-Septiembre-2001, pp. 379-399.

tan vivo que los implicados son expulsados de su formación.¹⁰²²

Las elecciones municipales de 2001, que se consideran una especie de primerísima vuelta de la doble cita electoral del año próximo, no arrojan resultados concluyentes sobre la situación de las principales fuerzas políticas. Se observan dos tendencias de sentido contrario que afectan de forma inversa a los principales contendientes: la derecha gana las elecciones, consiguiendo resultados aún mejores que los de 1995, pero pierde sus bastiones históricos (Paris, Lyon, Tulle y Corrèze); la izquierda pierde las elecciones, pero, a cambio, consigue una victoria *simbólica* pese su derrota, al arrebatarse a la derecha sus feudos más importantes. Los resultados de la extrema derecha (FN y MNR) indican un debilitamiento respecto de 1995, pero no tan notorio como auguraban los sondeos: cae en París y Lyon y disminuye su implantación en ciudades de tamaño medio; sin embargo, conserva sus feudos tradicionales a excepción de Toulon. El catastrófico resultado del PCF confirma el derrumbamiento del comunismo francés: pierde sus bastiones tradicionales y sus adquisiciones recientes.

La falta de contundencia en los resultados de estos comicios determina el inicio de una *pre campaña* para la importante doble cita electoral de 2002.

¹⁰²² En este contexto tiene lugar la escisión de la extrema derecha de la mano de Bruno Mégret, número dos del FN.

V.10 REGRESO A LA PRÁCTICA PRESIDENCIAL. EL SEGUNDO SEPTENATO DE JACQUES CHIRAC. LA REAFIRMACIÓN DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

La finalización del primer septenato de Jacques Chirac pone fin a la tercera diarquía. Después de la instauración del quinquenato en 2000 será difícil que vuelva a producirse una situación de cohabitación. Si bien es posible imaginar un escenario susceptible de reproducirla (fallecimiento del Jefe del Estado, dimisión,...), es lógico pensar que un Presidente recién elegido, de signo político contrario al de la Asamblea, disolverá ésta para procurarse una mayoría afín.

V.10.1 La doble cita electoral de 2002 tras la instauración del quinquenato¹⁰²³

Tras la inversión del calendario electoral, los comicios presidenciales antecederán a los legislativos.¹⁰²⁴ Desde este momento la elección presidencial será, también desde el punto de vista

¹⁰²³ Cfr. CANTOS PADILLA, Isabel María. «Las elecciones presidenciales y legislativas de 2002 en Francia», *Revista de Derecho Político*, Madrid, UNED, 2002, pp. 473-544.

¹⁰²⁴ Aunque la inversión del calendario es lógica desde el punto de vista del funcionamiento de las instituciones, es inevitable reconocer en la medida motivos de oportunidad política: el objetivo de Lionel Jospin es, sin duda, evitar una derrota inicial en las legislativas si se cumple la regla del castigo al partido de la mayoría.

formal, la que determinará el destino de los franceses durante los siguientes cinco años.¹⁰²⁵

V.10.1.1 Las elecciones presidenciales de 21 de abril y 5 de mayo

La campaña electoral se inicia formalmente el 5 de abril. El Consejo Constitucional valida dieciséis candidaturas.¹⁰²⁶ Los temas más debatidos son, entre otros, el empleo, la fiscalidad, las pensiones, la Familia o la reforma del estatuto del Presidente. Los sondeos dejan poco margen entre los dos candidatos principales, Jacques Chirac -auténtico dinosaurio político que se presenta por quinta vez al Elíseo- y Lionel Jospin, Primer Ministro saliente.

Los resultados de la primera vuelta suponen una hecatombe electoral: en segunda posición sale elegido Le Pen¹⁰²⁷, a sólo tres puntos de diferencia de Jacques Chirac. La elevada abstención indica una erosión en el electorado de la derecha tradicional. Lionel Jospin baja a 16,18 % (en 1995 obtuvo un 23,30%). Tras estos resultados el líder socialista anuncia su retirada de la política. Chirac queda enfrentado a Le Pen para la segunda vuelta. Izquierda y derecha tradicional tendrán, paradójicamente, un objetivo común: detener el avance de la extrema derecha.

¹⁰²⁵ En efecto, la posibilidad de que el Pueblo francés pidiera en las urnas una cohabitación, mediante el envío a la Asamblea Nacional de una mayoría opuesta a la del Presidente, constituye una mera hipótesis de laboratorio.

¹⁰²⁶ Se bate, por lo tanto, el récord de 1974, que estaba en doce candidaturas.

¹⁰²⁷ En estos comicios Le Pen gana treinta y cinco departamentos franceses.

En la segunda vuelta, Chirac obtiene más del ochenta por ciento de los votos; Le Pen, casi el dieciocho por ciento. La suma de ambos porcentajes indica que el electorado abstencionista en la primera vuelta se ha movilizado en la segunda para frenar a Le Pen.

En definitiva, las elecciones de 2002 se saldan con el asalto fallido del FN y la victoria final de la derecha conservadora.

V.10.1.2 Las elecciones legislativas de 9 y 16 de junio

Lo más característico de esta cita electoral es el gran número de candidaturas; concurren más de treinta formaciones. La derecha tradicional está relativamente cohesionada, mientras que la izquierda está dividida. Los votos que emigraron del PCF han ido a integrar parcialmente el resto de fuerzas de izquierda. La situación de la derecha moderada es, por lo tanto, de clara desventaja: a la citada desunión se suma el cansancio por cinco años de gobierno en cohabitación. Existe incertidumbre por lo que ocurrirá con el FN. Paralelamente, los temas que más habían preocupado en los debates (paridad o ley anti-acumulación) parecen dejar paso a la competición política por vencer en las elecciones.

Los resultados confirman la polarización de las familias políticas más importantes, ya observada tras las municipales de 2001. La abstención (un 35,58%) supera a la de las presidenciales y afecta principalmente a la izquierda. La derecha, como era de

esperar, retrocede respecto de las presidenciales. El FN, con algo más del 11 por ciento, no consigue llegar en cabeza en ninguna circunscripción, lo que confirma su desigual implantación territorial.

V.10.2 Gobiernos I y II de Jean-Pierre Raffarin y de Dominique de Villepin. Una legislatura de Gobierno en solitario de la derecha.

Recién elegido Presidente, Chirac nombra a Jean-Pierre Raffarin Primer Ministro.¹⁰²⁸ Al hacerlo, declara públicamente que tiene intención de acometer, cuanto antes, las reformas prometidas al electorado.

Tras la disolución de la Asamblea Nacional y las consecuentes legislativas, se inicia el segundo Gobierno de Raffarin. Éste es discreto, conservador («hace falta poner en marcha la República del sentido común», dirá él mismo), eficaz; su perfil encaja perfectamente con el del Primer Ministro que Chirac necesita para reforzar la presidencialización del régimen con la ayuda del quinquenato, tras cinco largos años de cohabitación. Una cosa está clara: el resultado de los dos comicios precedentes es revelador de que a los franceses no les gusta la cohabitación, aunque hayan tenido que soportarla como mal menor.¹⁰²⁹ Raffarin pertenece al ala de Giscard d'Estaing y ha sido Secretario de la UDF. Por lo tanto, otro objetivo de Chirac con su nombramiento consiste en dar una imagen

¹⁰²⁸ La otra opción era Nicolas Sarkozy, conocido entonces más por su energía y talento que por su desinterés y fiabilidad. A Sarkozy se le contenta concediéndole la cartera de Interior. (Cfr. CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE *et al.*, *op. cit.*, p. 480).

¹⁰²⁹ Cfr. *ibíd.*, p. 484.

de apertura hacia el lado más centrista y liberal de la formación que lidera, posiblemente por el voto de confianza que le ha otorgado el Pueblo francés, eligiéndole a él para desbancar a Le Pen. La derecha tradicional y el centro-derecha forman, tras los comicios comentados, el grupo más grande de la Historia parlamentaria francesa (cuenta con dos de cada tres diputados).¹⁰³⁰ Esto confirma el éxito de la unión de los partidos conservadores de cara a la siguiente cita electoral de 2007, que tendrá lugar bajo las siglas UMP.¹⁰³¹ Esta formación, creada tras el Congreso de Bourget de 17 de septiembre de 2002¹⁰³², aspira a acabar con todas las otras marcas afines existentes (UDF, DL y RPR).

Nada más comenzar su segundo Gobierno (el primero lo ha ocupado el breve período previo a las legislativas) Raffarin realiza ante la Asamblea Nacional su declaración de política general, el 3 de julio de 2002. Centra su mensaje en cuatro objetivos: «Atención del Estado» (se trata de fomentar éste y restaurar la autoridad republicana), «compartir la República» (favoreciendo la renovación de la democracia social y promoviendo la democracia local), «Francia creativa e impulsora» (promoviendo los valores creativos de Francia en el orden económico, social y cultural) y la «mundialización humanizada» (gracias al

¹⁰³⁰ La mayoría UMP es tan arrolladora que los diputados que fueron nombrados miembros del Gobierno ni siquiera fueron reemplazados en la votación por sus suplentes. De 547 votos expresados, 374 aprobaron la declaración del Gobierno, contra 173. *Cfr. ibíd.*, p. 492. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, (14^{ème} Edition), Paris, Dalloz, 2012, p. 492.

¹⁰³¹ La UMP (Unión por un Movimiento Popular), sustituye a la UEM (Unión en Movimiento), creada en abril de 2001 para unificar la oferta política de la derecha francesa. *Cfr. GUIRAL, Antoine, «L'Union en mouvement à la maoevre», Liberation, 7.09.2001.*

¹⁰³² Su primer Presidente es Alain Juppé (elegido por un 79,42%). Esta agrupación sostendrá los Gobiernos nombrados por Jacques Chirac (2002-2007) y Nicolas Sarkozy (2007-2012).

papel que desempeña la Unión Europea). En su discurso reconoce haber entendido que la sociedad francesa, al elegir Presidente en abril, demandaba mayor seguridad ciudadana. También anuncia avanzar en la renovación de las instituciones por la vía de la descentralización.

Las principales iniciativas legislativas de su Gobierno serán la «Ley sobre el principio de laicidad en las escuelas»¹⁰³³ y la «Jornada de solidaridad para personas mayores».¹⁰³⁴ Sin embargo, la reforma de más trascendencia vendrá de mano de la llamada «ley Fillon sobre las jubilaciones»¹⁰³⁵, que prevé un alargamiento de la vida laboral, incentivar la actividad entre los jubilados y la instauración de un sistema de jubilación basado en la capitalización individual.

El Gobierno de Raffarin acaba tras la negativa de los franceses a la ratificación del Tratado para establecer una Constitución Europea el 29 de mayo de 2005. El Primer Ministro presenta su dimisión el día 31.¹⁰³⁶ Algunos analistas se han sorprendido de que el Gobierno, para sacar adelante el Tratado, no eligiera la vía de aprobación por las dos Cámaras reunidas en Congreso. Entre las posibles razones, predomina una oficial y otra extraoficial. La oficial es que una decisión de este calado debía ser tomada directamente por los ciudadanos. La extraoficial, que Chirac quería sacar una ventaja política del referéndum. Pero, una vez más, como en la convocatoria anticipada de elecciones de 2007, el Presidente ha pecado de impulsividad y de falta de análisis de la situación: a

¹⁰³³ «Loi sur le principe de la laïcité à l'école» (de 15 de marzo de 2004).

¹⁰³⁴ «Journée de solidarité pour les personnes âgées» (ley votada en 2004).

¹⁰³⁵ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

¹⁰³⁶ Cuatro años más tarde será nombrado Representante personal de Presidente de la República para la Francofonía.

Chirac nunca se le ha dado bien este tipo de maniobras a gran escala. De hecho, como consecuencia del resultado del referéndum, ha alcanzado la mayor cota de impopularidad en la historia de la V República. Las encuestas parecen indicar que, de ganar la UMP en 2007, deberá ser de la mano de Sarkozy, favorito indiscutible en las encuestas.

La consecuencia política inmediata del fracaso del referéndum será, por tanto, la salida de Raffarin del Gobierno y el nombramiento de Dominique de Villepin como Primer Ministro. Sarkozy se convierte en el número dos. Sin embargo, del resultado del referéndum se extrae otra consecuencia, ésta para la práctica política de la V República: el sentido de este mecanismo legislativo ha cambiado desde los días de De Gaulle; Chirac no interpretará el fracaso como un «no» a su persona: no dimitirá. Esto confirma que, pese a que estos llamamientos a la expresión de la voluntad popular se han ido pareciendo cada vez más a unos comicios nacionales, ya no tienen la resonancia plebiscitaria que tenían antaño (saca rédito si el resultado es positivo). Esta utilización puede considerarse más democrática, en la medida en que el instituto ya no se utiliza para *chantajear* al electorado, ni como sustituto de la disolución.

En este ambiente, se escuchan las propuestas del partido socialista de reformar de la Constitución de cara al Congreso de noviembre de 2005. En el seno del partido se coincide en constatar la debilitación de las instituciones y en la necesidad de reforzar los poderes de la Asamblea Nacional; sin embargo, en muchos, parece aún pesar la sombra del fantasma de la IV República. François Hollande, líder del partido, confía en que

este debate -entre el presidencialismo y el parlamentarismo- reemplace la división causada dentro del partido durante la campaña del referéndum y confía en poder atraer hacia la opción presidencialista a los militantes del NPS de Arnaud Montebourg y Vincent Peillon, partidarios del regreso a un sistema cercano al de la IV República, que han hecho del regreso al parlamentarismo su campo de batalla ideológico.

Dominique de Villepin, que ha ocupado desde la reelección de Jacques Chirac, en 2002, dos carteras, Ministro de Exteriores y Ministro del Interior de la Seguridad Interior y de las Libertades dentro del Gobierno de Raffarin, se convierte en el nuevo líder del Gobierno. Es el tercero en ocupar este cargo que no procede del Parlamento (junto con Pompidou y Barre). En esta situación política, de presidencialismo, el nuevo Primer Ministro sólo debe su legitimidad al Jefe del Estado. No obstante, gozará de cierta libertad en su función por la relación privilegiada que le une al Presidente.

En su discurso de política general, pronunciado el 8 de junio de 2005, se centra en el empleo (contratación indefinida, fomento de la cualificación), la solidaridad nacional, pero conciliada con la iniciativa económica. El nuevo Gobierno quiere compaginar una política industrial voluntarista con la liberalización económica. También se propone combatir el racismo. Todo ello se inscribe dentro de los valores republicanos. Sin embargo, tras los desórdenes públicos de octubre de 2005, hace aprobar una ley sobre la

reincidencia en las infracciones penales.¹⁰³⁷ En 2007 se constitucionaliza la abolición de la pena de muerte.

Las elecciones regionales de 2004 habían confirmado el desgaste de la derecha tradicional. Chirac pagó en estos comicios la frustración del electorado manifestada en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002. El fracasado referéndum no hizo sino confirmar la desautorización del electorado de la gestión del Presidente de la República.

Desde 2002 la izquierda plural ha tenido que realizar un tremendo esfuerzo para unirse y para superar el «no» al Tratado Europeo (la izquierda oficial había defendido su aprobación). La izquierda, en general, se encuentra, según los sondeos, en mínimos históricos.¹⁰³⁸

¹⁰³⁷ Loi du 12 décembre 2005 sur la récidive des infractions pénales. Otra importante ley de su Gobierno es la de igualdad de oportunidades (Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances).

¹⁰³⁸ En total, la izquierda y la extrema izquierda aunadas se moverán en una banda de entre el 32% y el 35%, incluso por debajo de las elecciones de 2002 (37,15%).

**V.11 GOBIERNO DE UNA DERECHA «DESACOMPLEJADA» DE LA
MANO DE NICOLAS SARKOZY - REAFIRMACIÓN DEL
PRESIDENCIALISMO - LA COHABITACIÓN PASA A LA HISTORIA
DE LA V REPÚBLICA.**

**V.11.1. Las elecciones presidenciales y legislativas de
2007**

La cita para la provisión del cargo a la Presidencia se enfrenta en la segunda vuelta de estas presidenciales, celebrada el 6 de mayo de 2007, al candidato de la UMP, Nicolas Sarkozy y a la candidata del PS, Ségolène Royal. El primero llega a esta segunda vuelta con más del 31% de los votos, es decir, como el claro favorito. Royal ha esperado este momento para tender su mano al otro candidato de la izquierda socialista, François Bayrou, para sumar votos, pese a que el claro favorito es el líder de la UMP. Los resultados de estas elecciones confirman el acierto de los sondeos. La interpretación republicana y jacobina de Francia realizada por Sarkozy es preferida claramente por los electores frente a la de la izquierda tradicional, que se encuentra anclada en el pasado. Esto había sido percibido por Royal, que desde el comienzo de la campaña había intentado desmarcarse del partido: dar la imagen de una candidata independiente. Los partidos de izquierda, pese a haber practicado el voto útil al PS para evitar el ascenso de la derecha, consiguen finalmente para Royal un 46,94 % de los votos, frente al 53,06 que obtiene Sarkozy. Le

Pen ha dejado de ser una amenaza electoral: obtiene el peor resultado como candidato en unas elecciones presidenciales desde 1974.

Las elecciones legislativas de 10 y 17 de junio confirman la victoria arrolladora de la UMP.¹⁰³⁹ Todo parece indicar que se asistirá al funcionamiento constitucional más presidencialista de la V República. La práctica política del quinquenato de Sarkozy se encargará, en efecto, de confirmarlo. Con todo, lo más reseñable de este nuevo período de cinco años de dominio absoluto de las instituciones por parte del flamante nuevo Presidente, que representa a una derecha sin complejos de serlo ni de proclamarlo, será que, junto con su Primer Ministro, François Fillon, primer titular del Gobierno durante su mandato, aprovechará el renovado liderazgo de la derecha conservadora para acometer en 2008 la reforma constitucional más importante, en cantidad, de la V República. Ciertamente, no puede afirmarse que la calidad haya acompañado a la amplitud de la reforma. Anunciada a *los cuatro vientos* como una renovación de las instituciones, principalmente la parlamentaria, la pretendida nivelación de ésta con el Ejecutivo no ha pasado, la mayor parte de las veces, de lo puramente formal. Quizás lo más destacable sea, por lo que respecta a la institución presidencial, la articulación de un estatuto penal que prevé la destitución del Jefe del Estado por incumplimiento grave de sus funciones, así como su encausamiento, tras finalizar su mandato. Otro aspecto importante es que, tocante al Gobierno, se ha reducido considerablemente el campo de aplicación,

¹⁰³⁹ La UMP obtiene un 45,5% de los votos emitidos (frente a un 43,5% en 2002). La izquierda baja en su conjunto (39% frente al 40% de 2002).

temporal y material, del artículo 49.3, principal herramienta legislativa del parlamentarismo racionalizado. Esto debería de redundar en una revalorización de la capacidad parlamentaria de debatir y votar la ley, si no fuera porque, en esta situación de afinidad ideológica con la Presidencia de la República, el Gobierno puede recurrir sin problemas a la legislación por la vía de la delegación: las famosas ordenanzas.

Tal como están concebidas las citas elecciones principales desde la reforma de 2000, parece hartamente improbable que vaya a producirse una nueva cohabitación. El estudio de este funcionamiento, parlamentario y más acorde con la Constitución parece que quedará, salvo que suceda algo extraordinario, para la disciplina de la Historia del Derecho. Por lo tanto, se da por terminada esta crónica que, con ocasión de analizar los únicos tres períodos de funcionamiento auténticamente parlamentario de la Constitución de 1958, ha vuelto la vista hacia sus primeros años de funcionamiento, de tímido dualismo en los comienzos y de puro presidencialismo desde la decisiva mutación constitucional de 1962 hasta 1986.

CAPÍTULO VI - CONCLUSIONES

1. La concepción del sistema que, del régimen de la V República, se plasma en el texto de 1958, ya estaba presente en su totalidad -con la excepción del instituto del referéndum- en el discurso que De Gaulle pronunció en Bayeaux el 16 de junio de 1946, unos meses antes de la proclamación de la Constitución de la IV República.

2. El objetivo principal de la nueva Constitución, redactada en medio de graves dificultades políticas y económicas en el país, era instituir un régimen, republicano, que permitiera la gobernabilidad del Estado: el excesivo parlamentarismo de la III y IV Repúblicas, con una Asamblea con enormes poderes frente al Ejecutivo, con muy escasas constricciones racionalizadoras, había motivado que en, un período relativamente breve se sucedieran más de veinte Gobiernos, por el acusado multipartidismo y la continua sucesión de mociones de censura. Esta ingobernabilidad, unida a otros factores de orden político, económico y social, había situado a Francia al borde de la guerra civil.

3. Charles de Gaulle, la única persona considerada con posibilidades para sacar a Francia del bloqueo político e institucional en el que encontraba, fue llamado a formar Gobierno, el último de la IV República. Investido de plenos

poderes por la Asamblea Nacional, se le encomendó la tarea de redactar una nueva Constitución, lo que se llevó a cabo en el tiempo récord de un verano. El texto lo redactó Michel Debré, Ministro de Justicia, en el seno de un Comité Interministerial, en el que un reducido grupo de redactores, muchos de ellos políticos de la IV República, debatieron el articulado siguiendo las directrices marcadas por el general De Gaulle.

4. El texto del anteproyecto fue aprobado sin excesivas complicaciones por los comités de evaluación y por la Asamblea Nacional. Para evitar males pasados, el régimen se articulaba en torno a varios elementos decisivos: un Ejecutivo fuerte, bicéfalo, con un Jefe del Estado, árbitro del buen funcionamiento de las instituciones y un Primer Ministro, Jefe del Gobierno, nombrado por él, pero que precisa del apoyo de la Asamblea. Un Parlamento fuertemente racionalizado. El término racionalización, aplicado a esta institución, obedece a unas circunstancias históricas concretas que motivaron la necesidad de acabar con la inestabilidad parlamentaria. Actualmente habría que decir que estas medidas calificadas de racionalizadoras constituyen una auténtica relegación y minoración del Parlamento, que ha sido privado, en gran medida, de su iniciativa legislativa y de su capacidad de debate y voto de la ley, a favor del Gobierno, verdadero árbitro político de la V República. Estos elementos se completan, en la Constitución de 1958, con, al menos, cinco mecanismos esenciales que refuerzan al Ejecutivo frente al Legislativo:

CONCLUSIONES

- 4.1. La supresión del instituto de investidura del Gobierno. El Gobierno no extrae su legitimidad de la investidura parlamentaria, sino del nombramiento presidencial. La carga de la prueba se traslada a la Asamblea; por lo tanto, se considera que el Gobierno tiene el apoyo de ésta si no le niega la confianza.
- 4.2. La práctica imposibilidad de que prospere una moción de censura contra el Gobierno, debido a la amenaza que implica el uso del mecanismo de la disolución.
- 4.3. El Presidente de la República puede disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones para poner fin a una crisis política: el objetivo es conseguir una mayoría en la Asamblea afín al Presidente.
- 4.4. Llegado el caso, el Presidente dispone del arma que puede llegar a ser el referéndum legislativo. Su utilización implica dar entrada al electorado a arbitrar un hipotético conflicto entre el Ejecutivo y la Asamblea, cuando el primero no disponga en ésta de una mayoría sólida que lo sostenga. Éste es el fin, semejante al de la disolución, al que obedece la inserción de este instituto en el texto constitucional. Cuando se promulgó la Constitución aún no se había manifestado en Francia el hecho mayoritario y los Gobiernos no tenían una mayoría estable en la Asamblea Nacional. No obstante, con el tiempo, el instituto del referéndum ha cambiado

profundamente de significado; ya no se percibe como una cuestión de confianza que el Presidente plantea al Pueblo francés. También las consecuencias de una desautorización de éste se han modificado: un "no" al Presidente en un referéndum no implica, necesariamente, su dimisión, como ocurrió en 1969 con De Gaulle. Chirac no dimitió tras el fracaso del referéndum de 2004 de ratificación del Tratado de institución de una Constitución Europea. Lo hizo su Primer Ministro, Pierre Raffarin. El Presidente sólo utiliza el resultado del referéndum cuando le es favorable.

- 4.5. El esquema esbozado se completa con la posibilidad de recurrir al Consejo Constitucional, como intérprete de la Constitución, para que dirima divergencias sobre el ejercicio del poder entre Legislativo y Ejecutivo. La función de esta instancia ha evolucionado extraordinariamente desde 1958: hoy en día puede considerarse un auténtico *contrapoder*, que llegado el caso, puede proteger al Legislativo de las invasiones del Ejecutivo y a las minorías parlamentarias o a la oposición en caso de cohabitación.
- 4.6. Por lo tanto, la Constitución francesa vigente concibe formalmente un Ejecutivo fuerte, bicéfalo y dualista, en el que el Presidente de la República se ocupa de los grandes temas de Francia, mientras el Primer Ministro, al frente del Gobierno, conduce efectivamente la política del país, con la aprobación de aquél. Ambas

CONCLUSIONES

instituciones se complementan y colaboran, y disponen, en caso necesario, de los mecanismos arriba enumerados para enfrentarse a la Asamblea. El Gobierno está, en el diseño que realiza la Constitución, sujeto a una doble confianza, porque su mayoría en la Asamblea es inestable - así lo era en 1958- y tiene que ganarse ésta cada día, al tiempo que conservar la concedida por el Jefe del Estado.

- 4.7. La reforma de 1962 modificó profundamente este estado de cosas: el Presidente de la República pasó a ser elegido directamente por el electorado; hasta entonces, era elegido, indirectamente, por un colegio de electores. Este nuevo modo de provisión al cargo equipararía la legitimidad del Presidente a la de la Asamblea Nacional. El resultado fue la existencia de dos centros de legitimación, ambos democráticos, el de la Asamblea y el del Presidente de la República, elegidos por cuerpos electorales diferentes. La combinación de la citada revisión constitucional con el hecho mayoritario que se manifestó desde las elecciones legislativas de 1962 (el resultado en unos comicios presidenciales se confirmaba en los legislativos subsiguientes), creó una situación política en la que el Jefe del Estado, líder natural de ambas mayorías, controlaba todo el edificio constitucional. Ya no se limitaba a los grandes asuntos nacionales, sino que gobernaba, de modo efectivo, con la ayuda del Primer Ministro. Éste se comportaba como un factótum del Jefe del Estado y la Asamblea no podía revocarlo porque su

CONCLUSIONES

líder político natural era el Presidente de la República.

5. Se ha afirmado que la revisión de 1962 tuvo como consecuencia la mayor mutación de la Constitución de 1958. El elenco de funciones presidenciales no fue formalmente alterado, sólo la forma del Presidente de acceder al cargo, pero el modo de ejercerlas cambió sustancialmente. Dado que la Constitución atribuye a ambas instituciones un gran número de competencias concurrentes, éstas eran decididas en su totalidad por el Presidente de la República, que no se limitaba a ejercer un papel arbitral entre instituciones para garantizar su correcto funcionamiento. Además, el Presidente de la República era el líder natural de un partido político que gobernaba.
6. En el esquema apuntado, los estados mayores de los partidos tendrán cada vez más poder; se sucederán las alianzas entre formaciones afines de derecha o izquierda para acaparar el mayor porcentaje posible de votos. La elección presidencial se evidencia, cada día más, como el momento fuerte de la vida política. El signo político del Presidente marca la orientación de toda la política nacional.
7. El sistema dualista concebido por la Constitución se convierte en uno presidencialista desde las elecciones legislativas de 1962, que siguen a la disolución de la Asamblea por el Presidente de Gaulle (la disolución es la respuesta del

CONCLUSIONES

Presidente a la moción de censura contra su Primer Ministro Pompidou). El origen de la censura de los diputados contra el Gobierno era que achacaban a su titular haber intrigado con De Gaulle para convocar, inconstitucionalmente, el referéndum de 1962, que transformaba el régimen parlamentario, concebido por la Constitución, en un régimen presidencial. La maniobra fue considerada como un atentado contra la Constitución y la censura ganó por amplia mayoría. Sólo se opusieron los gaullistas.

8. El principal problema de este régimen presidencial, instituido *de facto*, era que pasaba a combinar el diseño jurídico del parlamentarismo con la práctica presidencialista. Se separaba del régimen presidencial *tipo* (como el de Estados Unidos) en que el Presidente francés sí disponía del derecho de disolución; por lo tanto, su poder era muy superior. Esta combinación de elementos indujo a la doctrina (Duverger) a calificar el régimen francés como semipresidencial; pero como puede comprobarse, era, en realidad, un régimen presidencial *cualificado*.
9. Las elecciones legislativas de 1986 invertirían el estado de cosas descrito. Demostraron que, cuando, como consecuencia de unos comicios legislativos, la mayoría emergente en la Asamblea Nacional no pertenece al mismo signo político del cuerpo electoral que votó al Presidente de la República, el poder del Primer Ministro aumenta considerablemente porque entonces él es la

expresión de la mayoría que lidera la Asamblea. Frente a esta nueva situación, el Presidente de la República sólo dispone de dos opciones: *disolver, dimitir o someterse*.

10. Las tres experiencias de *diarquía* (efectiva) o de cohabitación han demostrado que en esta situación el Presidente de la República optará por la tercera vía: la sumisión. De esta decisión se derivan importantes consecuencias para las instituciones, que se han ido desgranando a lo largo de esta tesis doctoral y que pasan a enumerarse:

- 10.1. *Consecuencias para la Presidencia de la República:*

- El Presidente se revela en cohabitación como sólo algo más poderoso que un Jefe de Estado parlamentario. Mitterrand consiguió conservar para la institución presidencial contenidos del poder presidencial anterior, gracias a una interpretación exhaustiva de la Constitución, creando nuevas funciones, de tipo tribunicio, fundamentadas en el artículo 5 de la Constitución. Además, consiguió conservar un papel preeminente en las relaciones internacionales y en la Defensa Nacional. Esta parcela de poder la consiguió Mitterrand por la vía de los hechos en los primeros meses de la primera cohabitación; Chirac, Primer Ministro, no pudo oponerse por no desgastar una cohabitación

CONCLUSIONES

apenas empezada y por no socavar la institución presidencial, a la que él mismo aspiraba. Sin embargo, en cohabitación, el Presidente no actuará en ningún asunto importante sin el acuerdo del Gobierno.

- En cohabitación, la presidencia del Consejo de Ministros se ejerce sólo de manera formal. El Primer Ministro dispone de su propio Consejo de Gabinete, donde se adoptan, en realidad, las decisiones. El papel del Consejo de Ministros es meramente certificadorio.

- En cohabitación, desaparece el mal llamado *poder reservado* del Presidente. En esta situación política, el Jefe del Estado no puede ejercer las facultades que la Constitución le encomienda y que no precisan del refrendo ministerial, bien porque carece totalmente de legitimidad para servirse de ellas (artículo 16), bien porque resultan inútiles (disolución). Tampoco puede convocar un referéndum si no recibe la propuesta previa del titular del Gobierno.

10.2. *Consecuencias para la institución gubernamental:*

- El auténtico líder político en cohabitación es el titular del Gobierno. En este contexto los artículos 20 y 21 de la Constitución recuperan todo su significado; el Gobierno y, a su cabeza, el Primer Ministro, determinan y conducen la

CONCLUSIONES

política de la nación. El Presidente se limita a aportar calidad estatal a los actos que requieren su intervención.

- La legitimidad del Gobierno ya no depende del Jefe del Estado. Éste debe nombrar como Primer Ministro al líder natural de la mayoría en la Asamblea. No puede cesarlo ni imponerle su criterio. El Primer Ministro dirige, con total independencia, su Gabinete y solicita la confianza de la Cámara.

- El Primer Ministro es el *hombre fuerte* de la política francesa; el papel del Jefe de Estado queda restringido a hacer de *acicate* del Gobierno. El Primer Ministro es, en realidad, quien dirige la Administración y la Fuerza Armada. No obstante, en estos ámbitos, el imbricado reparto de competencias que realiza la Constitución ha demostrado ser satisfactorio. Ambas instituciones han colaborado, como quiere el texto constitucional. En las relaciones exteriores, el Presidente ha aparecido como la cabeza visible del Estado, aportando su *saber hacer*, pero ha mantenido informado al Primer Ministro y sólo ha actuado con el beneplácito de éste.

10.3. Consecuencias para la institución parlamentaria:

Asamblea Nacional

- La institución parlamentaria recupera su significado durante la cohabitación.

CONCLUSIONES

- La Asamblea Nacional está claramente relegada en la Constitución de 1958 por la articulación en la Constitución de numerosos mecanismos racionalizadores. La situación de diarquía en el Ejecutivo no afecta demasiado a la práctica de esta institución; sin embargo, desde el punto de vista conceptual, la diferencia es fundamental: en cohabitación la legitimidad del titular del Gobierno deriva de la Asamblea Nacional y no del Jefe de Estado. El procedimiento de investidura - enmascarado dentro de una cuestión de confianza, que trasladaba toda la carga de la prueba a la Asamblea, recupera durante este funcionamiento toda su virtualidad.

- La actividad legislativa se ha visto relativamente favorecida por la cohabitación. En cambio, la actividad reformadora de la Constitución ha sido muy positiva, sobre todo en el significado de las reformas: ninguna de las dos primeras instituciones del Estado ha podido oponerse abiertamente a una iniciativa de revisión constitucional, declarada por la otra públicamente, en un tema de cierto simbolismo o trascendencia social. Este acuerdo ha sido bueno para la democracia, porque las reformas abordadas han contado con un amplio consenso mayoría-oposición. Este ejemplo muestra que en cohabitación estas dos instituciones puede verse compelidas a un consenso, sin ellas quererlo.

- Sin embargo, hay que lamentar que el Presidente de la República haya recurrido a su «faculté

d'empêcher» (negativa a firmar las ordenanzas, a convocar una sesión extraordinaria del Parlamento) arrogándose un poder reservado, que en cohabitación no tiene ninguna justificación jurídica ni política. Precisamente para contrarrestar cualquier cortocircuito presidencial, durante la cohabitación la mayoría cierra filas en torno a su Primer Ministro: tiene muy presente que el líder de la oposición es el mismo Jefe del Estado. Esta negativa de Mitterrand, durante la primera cohabitación, podría haber implicado una revalorización de la forma tradicional de elaborar la ley y podría haber dado entrada a la Asamblea Nacional a su examen, debate y votación. Lamentablemente, no fue así porque el Gobierno se vio obligado a legislar en un tiempo récord para implementar sus medidas en el breve plazo de que disponía hasta la siguiente elección presidencial. El resultado fue el recurso al artículo 49.3., instrumento estrella del parlamentarismo racionalizado, que anula la capacidad de la Asamblea de debatir y votar el texto.

- Tal y como está concebida la Constitución, el control al Gobierno, materializado en la moción de censura, es también difícil en cohabitación. En esta situación, la mayoría cierra filas en torno a su líder, el Primer Ministro, para no dar ninguna oportunidad a la oposición.

Senado

Esta institución ha demostrado no verse afectada por la situación en la que se encuentren las mayorías presidencial y legislativa, sino por su situación de afinidad u oposición política al Gobierno.

- En 1981 se produjo la primera alternancia con la subida al poder del partido socialista liderado por François Mitterrand. El Senado, en cambio, estaba compuesto por Senadores de centro y de centro-derecha. Situado así, en oposición política total frente a la nueva mayoría gubernamental, el Senado se esforzó en mantener su papel de proposición y enmienda e intentó dejar siempre bien claras sus posiciones. Pero desde 1982 el diálogo devino imposible: las tensiones entre ambas Asambleas entre 1981 y 1986, período de la primera presidencia y *gobierno en solitario* de François Mitterrand, hizo que se multiplicara el número de enmiendas y la Asamblea Nacional tuvo que dar *su última palabra* -solución prevista en caso de divergencia insalvable por el artículo 45.4 de la Constitución-, para sancionar prácticamente todas las decisiones importantes.

- Como cabía esperar, tras el retorno de la derecha de la mano de Jacques Chirac, que abrió el primer período de la llamada *cohabitación*, las relaciones entre ambas instituciones se

CONCLUSIONES

apaciguaron y el Senado adoptó una posición legislativa y de perfeccionamiento de la calidad de la ley muy activa. El bicameralismo funcionó mucho mejor que lo había hecho hasta entonces en la V República; en buena parte, gracias a la actividad legislativa que el Gobierno reconoció a la Cámara alta, a la que era afín.

- Recobrada la mayoría por Mitterrand en 1988, el Senado ya no se mostrará tan opositor como lo hizo durante el primer mandato del líder socialista. Aun así, anclado en la derecha, intensifica su papel colaborador con el Gobierno durante la segunda diarquía.
- Situado nuevamente en oposición al Gobierno durante la tercera diarquía, el Senado recupera su papel opositor, pero dentro de una situación mucho más tranquila que la que se vivió entre 1981 y 1986.
- Por lo tanto, de la práctica institucional hasta el momento puede concluirse que las funciones del Senado no tienen por qué resultar afectadas por la diarquía si su mayoría coincide con la de la Asamblea. Con el apoyo del Primer Ministro, puede -como se ha apuntado en relación con la primera cohabitación- compartir con la Asamblea Nacional la labor legislativa con una dosis de igualdad considerablemente mayor. El Gobierno puede incluso retener el punto de vista de esta Cámara, sin que el proyecto vuelva a ser examinado por la

Asamblea Nacional (artículo 45.2). En cambio, con el apoyo del Presidente de la República y enfrentado a la Asamblea Nacional, la situación es la prevista por Debré y los redactores de la Constitución.

10.4. Actuación del Consejo Constitucional. Un papel fundamental en la V República:

- El rotundo fracaso de la IV República influyó en la idea de Debré de crear un estamento que controlara posibles abusos del Poder Legislativo. Este fue el sentido inicial del Consejo Constitucional. Sin embargo, a éste primer cometido se fueron añadiendo otros, hasta llegar a la configuración actual, cuya extensión e importancia -especialmente resaltable en cohabitación- han hecho que, de la anterior calificación inicial que se hizo de esta institución como *Gobierno de los jueces*, se haya pasado a la de *pilar que garantiza el Estado de Derecho*.

- En efecto, tras su creación, el Consejo ha ido ampliando sus funciones: control del Ejecutivo por su labor reglamentaria, contenciosos electorales, elección presidencial, referéndum, control de la compatibilidad con la Constitución de los tratados internacionales..., hasta la última, relativa a los derechos y libertades

CONCLUSIONES

fundamentales, introducida por la reforma de las instituciones de 2008.

- Deberá llegar el día en el que se encargue al Consejo Constitucional que restablezca el desequilibrio producido por la desigualdad de las principales instituciones ante el Consejo Constitucional. La autora se refiere concretamente a la Jefatura del Estado. En cohabitación, además, se da la paradoja de que el Presidente de la República sigue gozando del privilegio que hace que sus actos no sean enjuiciables, pese a que esta cuestión ha cambiado considerablemente desde la reforma de su estatuto.

- En cohabitación el Presidente está en la oposición. Otro aspecto que le favorece es que el Consejo ha manifestado reiteradamente su incompetencia para decidir en relación con actuaciones del Jefe del Estado. En cambio, el Parlamento, que constituye la mayoría, está sometido a un control férreo, más que nunca, por parte del Consejo Constitucional.

- Pese a todo, hay que reconocer que el papel del Consejo Constitucional durante la cohabitación ha sido esencial, porque ha evitado la *actuación brutal* del Gobierno frente al Jefe del Estado. Sin control, el Gobierno y la mayoría podrían haber llegado a sobrepasar ciertos límites restando un considerable valor normativo a la

CONCLUSIONES

Constitución. Sin control, ciertamente, podría haber recurrido directamente a la ley, en lugar de a las ordenanzas y haberse evitado de paso el control del Consejo de Estado. Según FAVOREU, el Consejo Constitucional parece ser hoy omnipresente porque el Derecho constitucional que aplica «está sustituyendo por todas partes al que podría denominarse Derecho clásico», al tiempo que se está convirtiendo en un elemento indispensable para conocer el funcionamiento de las instituciones. No obstante, pese a lo expuesto, el Consejo no es un árbitro entre el Jefe del Estado y el titular del Gobierno, sino entre la mayoría y la oposición, y nadie duda hoy que la naturaleza de ese arbitraje es de índole jurisdiccional.

11. En el tiempo transcurrido desde las elecciones de 1968 hasta la primera cohabitación en 1986 el Pueblo francés fue acostumbrándose al funcionamiento presidencialista de las instituciones, que implicaba la preeminencia absoluta del Jefe del Estado sobre el Gobierno y, en buena parte, también sobre el resto de poderes públicos. Por lo tanto, a partir de la consolidación del hecho mayoritario se producirían las dos desviaciones del régimen inicialmente concebido por Michel Debré: la de la coincidencia de mayorías (versión presidencialista del régimen) y la de la discordancia de mayorías o «cohabitación» (la única versión parlamentaria posible cuando existe una mayoría homogénea en la Asamblea).

12. La consideración de ambos fenómenos como una *desviación* del sistema no hace sino reforzar el espíritu parlamentario de la Constitución. La doctorada cree que la anterior utilización del término *desviación* resulta aquí adecuada porque que ambos funcionamientos distorsionan el modelo dualista inicialmente concebido por la Constitución, sólo *contaminado* por la reforma de 1962. También éste término le parece correcto, porque, en su opinión, dicha reforma ensombrece, pero no merma jurídicamente, las facultades del Gobierno y del Parlamento. Por lo tanto, se insiste: la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo no invalida el carácter parlamentario del régimen de la Constitución de 1958, que concibe un Gobierno responsable ante el Parlamento, al tiempo que habilita prescripciones para hacer efectivo el control por parte de éste de la gestión gubernamental.
13. Sin embargo, lo más destacable de la Constitución de 1958 es la flexibilidad y ambivalencia que ha demostrado tener. Éstas, muy a menudo alabadas por la doctrina, constituyen, desde el punto de vista de la autora, en lo que coincide con la generalidad de la doctrina, el principal mérito de la Constitución de 1958.
14. En conclusión, el mérito principal de la Constitución francesa es su flexibilidad, su

CONCLUSIONES

capacidad de actuar de *paraguas normativo*, dando cobertura jurídica a tres funcionamientos institucionales distintos, dos de ellos opuestos, el presidencial y el parlamentario. El funcionamiento dualista, concebido formalmente por la Constitución, ha sido muy escaso en la Historia de la V República.

15. ¿Qué ha hecho posible la ambivalencia constitucional, sin que haya mediado ninguna modificación jurídica formal? La respuesta es clara: ha cambiado la capacidad presidencial. El artículo 5 habría tenido un alcance meramente simbólico si la *competencia jurídica* de que gozó De Gaulle y cuantos le sucedieron hasta la primera diarquía no hubiera estado acompañada del ingrediente que marca la diferencia: la *competencia política*. Por este motivo, la reforma constitucional de 1962 implicó una mutación profunda en la aplicación de la Constitución.

16. Por lo tanto, la combinación de los dos elementos citados, la *competencia jurídica* y la *competencia política* de las instituciones, es lo que determina el reparto efectivo del poder en la V República. La primera es requisito indispensable, dado que una Constitución es, entre otras cosas, una ley de atribución que reparte competencias y prerrogativas; pero es la segunda la que define qué tipo de sistema, el presidencial o el parlamentario, se materializará en cada momento dependiendo de la combinación de estos

ingredientes. En esta tesis se ha aspirado a ilustrar y comentar cómo se han ido combinando estos dos elementos en la Historia de la V República.

17. De lo anterior se deriva que sólo cuando la competencia política y la jurídica coinciden en un mismo titular, ya sea el Presidente de la República o el Primer Ministro, generan verdadero poder. En el caso del régimen francés, la Constitución atribuye poderes concurrentes al Jefe del Estado y al titular del Gobierno, es decir, ambos tienen competencia jurídica. Además ésta entra en competencia en muchas materias con las del otro titular. En esta tesis se ha demostrado que esta ambivalencia fue buscada deliberadamente por los redactores de la Constitución (léase: Debré). Estos adoptaron lo que Avril denomina un *compromiso dilatorio* (no se decantaron abiertamente por uno u otro sistema), dejando a la Historia la tarea de determinar quién, por el hecho de disponer de la competencia política, sobresaldría dentro del binomio.
18. De lo anterior puede deducirse que será la última voluntad expresada en las urnas la que determine cuál de los dos, el Presidente o el Primer Ministro, primará sobre la diarquía formal que establece la Constitución, pasando a ejercer una verdadera jerarquía, dado que el sistema tenderá a ser siempre monista. Cuando la última voluntad popular se manifiesta en unos comicios legislativos, el Jefe del Estado debe someterse a

CONCLUSIONES

su dictado y limitarse a las funciones que le encomienda la Constitución, independientemente de que consiga explotar, como lo hizo Mitterrand durante la primera cohabitación, nuevos contenidos de estas funciones que el texto constitucional le encomienda específicamente. Sin embargo, el Primer Ministro tiene que limitarse a ejercer, exclusivamente, las competencias específicas que le encomienda la Constitución y sólo esas.

19. Lo anterior ha tenido como resultado que, durante la cohabitación, las dos principales instituciones implicadas se hayan visto obligadas a regresar a la Constitución para explotar de un modo exhaustivo las competencias que la misma les confiere.
20. Se asiste así a dos movimientos centrífugos diferentes: cuando las mayorías presidencial y parlamentaria coinciden, el Presidente hace una interpretación intensiva y extensiva del texto constitucional; cuando no coinciden, ambas realizan una interpretación exhaustiva y se limitan mutuamente, confirmando la vigencia de la fórmula de Montesquieu.
21. La vigencia de la fórmula de Montesquieu también ha demostrado funcionar en un aspecto. La coincidencia en una de las dos instituciones de ambas competencias, la jurídica y la política, ha generado un poder fáctico de tal magnitud que las instituciones no han podido resistir a la tentación de acaparar poder. Ha habido un

CONCLUSIONES

desplazamiento y, por consiguiente, tanto en el funcionamiento presidencial como en el parlamentario el sistema ha funcionado como monista.

22. Precisamente en la tendencia anterior es donde sitúa la autora el fracaso de la cohabitación. No puede decirse que las instituciones no hayan funcionado, o que se haya bloqueado el engranaje que las hace funcionar. Antes al contrario. La cohabitación ha arrojado algunos registros positivos. Sin embargo, en esta situación política, las instituciones implicadas se vigilan de cerca, intrigan la una contra la otra, recelan, se niegan información. En este sentido, la cohabitación no ha funcionado.
23. En lo que sí ha funcionado la cohabitación es en que ha puesto de manifiesto que el sistema instituido por la Constitución de 1958 es realmente parlamentario. Sin embargo, la reforma de 2000 sobre el quinquenio vuelve muy difícil que se reproduzca una situación de cohabitación.
24. Por lo tanto, se insiste: lo más destacable de la Historia política de la V República es la flexibilidad y ambivalencia que ha demostrado tener la Constitución. Éstas, muy a menudo alabadas por la doctrina, constituyen, también desde el punto de vista de la autora, su mérito principal.
25. Finalmente, hay que lamentar que, pese a la revisión liderada por el presidente Sarkozy, la V

CONCLUSIONES

República siga encorsetada en el funcionamiento presidencialista que, excepción hecha de los brevísimos períodos de cohabitación o de apenas esbozado dualismo, no ha conseguido funcionar como quiso Debré ni los redactores de la Constitución: como un régimen auténticamente parlamentario en donde impere la colaboración entre las distintas instituciones del Estado, dotado de un Jefe de Estado como árbitro parlamentario de su correcto funcionamiento.

CAPÍTULO VII - BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS GENERALES

ALCALÁ GALIANO, Antonio. *Lecciones de Derecho Político*. Estudio Preliminar de Ángel Garrorena Morales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel y ALCÓN YUSTAS, M^a Fuencisla. *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea. Textos y Comentarios*. Madrid, Dykinson, 1996.

ARAGÓN REYES, Manuel. *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit public*. Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Oxford University Press, London, 1974.

BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.

BLACHER, Philippe. *Droit constitutionnel*, 3^{ème} Édition, Paris, Hachette Livre, 2015.

BURDEAU, Georges, HAMON, Francis y TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, 22^{ème} Édit., Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1991.

CAPITANT, René, *Écrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982.

CADART, Jacques, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 2 vols. Paris, Librairie général de Droit et de Jurisprudence, 1980.

CASCAJO CASTRO, José Luis, GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel, *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*, Tecnos, 1988.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1948.

CAVERO LATAILLADE, Íñigo (Coord.), *Los sistemas políticos*, Madrid, Universitas, 1996.

CHÁVARRI SIDERA, Pilar (coord.), DELGADO SOTILLOS, Irene (coord.), *Sistemas políticos contemporáneos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, 2011.

CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, (14^{ème} Edition), Paris, Dalloz, 2012.

CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*, Paris, Guillaumin, 1872.

COTARELO, Ramón, MALDONADO, Juan, ROMÁN, Paloma. *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Universitas, 1993.

DAPKEVICIOUS, Rubén Flores. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomos I y II. La Ley Buenos Aires, Montevideo, 2010.

DICEY, Albert. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Ed. Roder E. Michener), Elibron Classics, 1982.

DE ESTEBAN, Jorge. *Tratado de Derecho Constitucional*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1998.

DUVERGER, Maurice, *Les constitutions de la France*, (Col. *Que sais-je?*), Paris, Presses Universitaires de France, 2004.

DUVERGER, Maurice (coord.) (Monográfico) *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen, FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino, GARCÍA-ATANCE GARCÍA, María Victoria, GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda et al. *Introducción al Derecho político* (Unidades

Didácticas), Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, 1993.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, 2ª Edición, Madrid, Constitución y Leyes, S.A., 2008.

FERRANDO BADÍA, Juan (coord.), *Los regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 1987.

FLORES JUBERÍAS, Carlos, «Revolución francesa y representación política: el debate teórico», en PÉREZ-PRENDES, José Manuel, ESCUDERO LÓPEZ, José Antonio, De Esteban Alonso, Jorge, et al. «Historia del pensamiento político y constitucionalismo histórico», *Constitución y Democracia, ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del moral*, vol. III, Madrid, Universitas, 2012, pp. 969-992.

GARCÍA COTARELO, Ramón (coord.), *Sistemas políticos de la Unión Europea: con inclusión de Estados Unidos y Japón*, Madrid, Universitas, 1993.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

GARCÍA PELAYO, Manuel. Manuel «El Derecho Constitucional de la República Francesa», en *Obras Completas*, vol. I, capítulo 10. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, pp. 597-648.

GAXIE, Daniel (dir.). *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France* (Col. Références). Paris, Presses de la Fondation national des Sciences politiques, 1989.

GICQUEL, Jean y GICQUEL, Jean-Éric, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 27^{ème} Édition, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2013.

GÓMEZ ANTÓN, Francisco. *Siete potencias: Maquinarias del poder político y cincuenta años de historia (1945-1996)*, Barcelona, Ediciones Internacionales Universitarias S.A., 1996.

GONZÁLEZ CORTÉS, María Teresa. *Los monstruos políticos de la modernidad: de la Revolución francesa a la revolución nazi 1789-1939*, Madrid, Ediciones de La Torre, 2007.

GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. *El refrendo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

GREPPI, Andrea. *Teoría e ideología en el pensamiento de Norberto Bobbio* (prólogo de Norberto Bobbio), Madrid, Marcial Pons, 1998.

GREWE, Constance, OBERDORFF, Henri. *Les Constitutions des États de l'Union européenne*, Paris, La Documentation Française, 2001.

GRUNBERG, Gérard, «L'instabilité du comportement électoral», en GAXIE, Daniel (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*. (Col. Références). Paris, Presses de la Fondation national des Sciences politiques, 1989, pp. 418-446.

GUIZOT, François-Pierre-Guillaume. *De la democracia en Francia*. Traducción Dalmacio Negro Pavón, Col. Civitas, Madrid, Editorial Magisterio, 1981.

HAURIUO, André. *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Granada, Editorial Comares, 2003.

HAUIROU, André, *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1980.

HSÜ DAU-LIN. *Mutación de la Constitución*. Trad. Pablo Lucas Verdú y Christian Förster, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

ISERM Y MARCÓ, Damián. *De la democracia, la libertad y la República en Francia*, Madrid, Imprenta de F.G. Pérez, 1892.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1960.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco, PEGORARO, Lucio, *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant lo Blanch, 2000.

MARSHALL, Geoffrey, *Constitutional Conventions*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

MELLADO PRADO, Pilar, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1988.

NÚÑEZ RIVERO, José María Cayetano, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, 1997.

NÚÑEZ RIVERO, Cayetano (coord.) et al., *Derecho constitucional comparado y derecho político iberoamericano*, Madrid, Editorial Universitas S.A.-UNED, 2002.

RIALS, Stéphane, *Textes constitutionnels français*, 14^{ème} Édit., Presses Universitaires de France, 1999.

RINELLA, Angelo, PEGORARO, Lucio, «El Gobierno ante el Parlamento en el modelo semipresidencial. La experiencia francesa y las propuestas de la comisión parlamentaria para las reformas constitucionales en Italia», *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 53, 1, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, pp. 117-128.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Du Contrat social ou principes du Droit politique, suivi des considérations sur le gouvernement de Pologne, et sur sa réformation projetée*, Évreux, J.J.L. Ancelle, Imprimeur-Libraire, 1790.

RUBIO LLORENTE, Francisco, DARANAS PELÁEZ, Mariano (dir.), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, 1997.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, 1976.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MELLADO PRADO, Pilar, *Sistemas Políticos Actuales*, FALTA, 1992.

SIRINELLI, Jean-François (dir). *Dictionnaire de l'Histoire de France, sine loco*, Larousse, 2006.

TENORIO SÁNCHEZ, Pedro Julio. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Servicio

de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1998.

TORRES DEL MORAL, Antonio. «Crisis del mandato representativo en el estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, vol. 14, Madrid, UNED, 1982.

TORRES DEL MORAL, Antonio. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos: una teoría del Estado constitucional contemporáneo*, Madrid, Editorial Universitas, 2015.

TORRES DEL MORAL, «Libertad de comunicación pública de los parlamentarios: inviolabilidad y secreto», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, vol. 28, Madrid, Asamblea de Madrid, Junio, 2013, pp. 11-54.

II. V REPÚBLICA FRANCESA

II.1. Libros y participaciones en libros

AMELLER, Michel, «Le Parlement-Article 28», en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier, *La Constitution de la République Française*, Paris, Economica, 2009, pp. 827-843.

AMSON, Daniel, *La cohabitation politique en France : la règle de deux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

ARDANT, Philippe. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 11^{ème} Édition. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1990.

ARDANT, Philippe. *Les institutions de la Ve République*. 7^{ème} Édition, Paris, Hachette Livre, 2001.

ARDANT, Philippe y FORMERY, Simon-Louis. *Les institutions de la Ve République*, 14^{ème} Édit., Paris, Hachette Livre, 2013.

AVRIL, P. «Article 8», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République*

française, Analyses et commentaires, 2^{ème} Édition, Paris, Economica, 1987, pp. 369-386.

AVRIL, Pierre. *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle, 2^{ème} Édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.*

AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit public. Paris, Presses Universitaires de France, 1997.*

AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean, *Droit parlementaire, 2^{ème} Édit., Editions Montchrestien, E.J.A., Paris, 1996.*

BARRILLON, Raymond, BÉRARD, Jean-Michel, BÉRARD, Marie-Helène, DUPUIS, Georges, GRANGÉ CABANE, Alain, LE BOS-LE POURHIET, Anne-Marie, MÉNY, Yves. *Dictionnaire de la Constitution, 4^{ème} Édition, Paris, Editions Cujas, 1976.*

BERNAUD, Valéry. «Article 61-1», LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (dir.). *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires, 3^{ème} édit. Paris, Economica, 2009, pp. 1438-1467.*

BERSTEIN, Serge. *La France de l'Expansion, vol. 1, La République gaullienne, 1958-1969, Nouvelle Histoire de la France contemporaine, tome 17, Paris, Le Seuil, 1989.*

BIDÉGARAY, Christian et EMERI, Claude. «L'écriture de l'Exécutif. Le Gouvernement», en AVRIL, Pierre, DE BAECQUE, Francis, BÉCANE, Jean-Claude, et al. *L'écriture de la Constitution de 1958, Paris, Economica, 1992, pp. 213.*

BONDUELLE, Alexandre. *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^e République. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., 1999.*

BONNARD, Maryvonne, «Le statut du Parlement», en MAUS, Didier, FAVOREU, Louis y PARODI, Jean-Luc (dir.). *L'Écriture de la Constitution de 1958, Paris, Economica, 1992, pp. 281-307.*

CAMBY, Jean-Pierre. «Article 59», CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (dir.), *La Constitution de la*

République française, Analyses et commentaires, 3^{ème} édit., Paris, Economica, 2009, pp. 1414-1421.

CAPITANT, René, *Écrits constitutionnels*, Paris, Éditions du Centre National de la Recherche scientifique, CNRS, 1982.

CAPITANT, René, «L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l'État», *Encyclopédie française*, tome X. *L'État*, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, Paris, 1964, pp. 142-146.

CARCASSONNE, Guy. *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Points, Paris, Editions du Seuil, 2014.

CARCASSONNE, Guy et GUILLAUME, Marc, *La Constitution, introduite et commentée*, 12^{ème} Édition, Paris, Editions Seuil, 2014.

CADART, Jacques, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, vol. II, Paris, Librairie général de Droit et de Jurisprudence, 1980.

CHAMUSSY, Damien, « Le Parlement-Art. 29 et 30 », en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier, *La Constitution de la République Française*, Paris, Economica, 2009, pp. 810-826.

CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique. «Article 18», en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (dir). *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, 3^{ème} édit, Paris, Economica, 2009, pp. 575-585.

CHANTEBOUT, Bernard, *Droit constitutionnel*, 25^{ème} Édit., actualisation août 2008, Paris, Dalloz, 1982, 2008.

CHAPSAL, Charles. *La vie politique sous la Cinquième République*, 2 vols. 3^{ème} Édition actualisée, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

CHATELAIN, Jean, «Titre premier: De la Souveraineté. Article 3», LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, 2^{ème} Édition, Paris, Economica, 1987, pp. 179-207.

CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la V^e République 1958-2012*, (14^{ème} Edition), Paris, Dalloz, 2012.

CHIROUX, René, « Le Parlement-Article 27 », en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier, *La Constitution de la République Française*, Paris, Economica, 2009, pp. 795-809.

COHENDET, Marie-Anne. «Article 10». LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard, PRÉTOT, Xavier, *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2009, pp.371-386.

COHENDET, Marie-Anne. *La Cohabitation, leçons d'une expérience*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.

COHENDET, Marie-Anne. *L'épreuve de la cohabitation*, Tesis doctoral, Lyon, Université de Lyon III, 1991.

COLLIARD, Jean-Claude. «Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, Articles 49, 50 ,51», LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard et PRÉTOT, Xavier. *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*. 3^{ème} Édit. Paris, Economica, 2009, pp. 1224-1272.

COLLY, François, «Le Gouvernement-Art.23 », LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard, PRÉTOT, Xavier. *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, 3^{ème} Édit. Paris, Economica, 2009, pp. 645-676.

COLLY, François, «Le Parlement, Article 24», LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard et PRÉTOT, Xavier. *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*. 3^{ème} édit., Paris, Economica, 2009, pp. 677-721.

COLOMBANI, Jean-Marie y PORTELLI, Huges, *Le Double Septennat de François Mitterrand. Dernier inventaire*, Paris, Bernard Grasset, 1995.

CONAC, Gérard. «Titre II: Le Président de la République -Article 5», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (coord.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, 2^{ème} Édition, Paris, Economica, 1987, pp. 229-323.

CONAC, Gérard. «Titre II: Le Président de la République - Article 5», en LUCHAIRE, François, y CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (coord.). *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, 3^{ème} Édit., Paris, 2009, pp 229-296.

CONAC, Gérard. «Article 11», en LUCHAIRE, François, y CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier (coord.). *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2009.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL. *Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel, sine loco*, Dalloz, 2014.

DABEZIES, Pierre. «Article 35» en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard. *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*. Economica, Paris, 1987, pp. 775-777.

DEBBASCH, Charles. *La cohabitation froide*. Paris, Economica, 1988.

DE BAECQUE, Francis. *Qui gouverne la France?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.

DUHAMEL, Olivier y JAFFRÉ, Jérôme. *Le nouveau Président*, Paris, Editions Seuil, 1987.

DUHAMEL, Patrice y SANTAMARÍA, Jacques. *L'Élysée. Couloirs et secrets d'un palais*. Paris, Plon, 2013.

DUVERGER, Maurice. *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

DUVERGER, Maurice. *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978.

ECHEVARRÍA, Rafael. *La V República Francesa*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962.

FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

FAVOREU, Louis y Philip, Loïc. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 10^{ème} Édit., Paris, Dalloz, 1999.

FAVOREU, Louis. *Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1994-1999. Décisions DC-L-I-D du Conseil constitutionnel*, Paris, Litec, 2000.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «El sistema político de Francia», en TORRES DEL MORAL, Antonio (dir.), *Introducción al Derecho Político* (Unidades Didácticas), 1^a Ed., Madrid, 1993.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, 2^a Edición, Madrid, Constitución y Leyes, S.A., 2008.

FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution commentée article par article*. 16^{ème} Édition, Paris, Hachette Livre, 2014.

FOURNIER, Antonin-Xavier. *La Dynamique du Pouvoir sous la Ve République : Cohabitation et Avenir des Institutions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008.

FRISON-ROCHE, François. «Article 15», LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier. *La Constitution de la République Française, Analyses et commentaires*, 3^{ème} Édit., Economica, Paris, 2009, pp. 504-523.

GAÏA, Patrick, CHEVONTIAN, Richard, MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. OLIVA, É., ROUX, A., *Les grandes dédisions du Conseil constitutionnel*, sous la direction de FAVOREU, L. et PHILIP, L., 17^{ème} édition, Paris, Dalloz.

GAXIE, Daniel. «Titre XIV. De la révision, Article 89», LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard, *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, 2^{ème} Édit., Paris, Economica, 1987, pp. 1325-1340.

GICQUEL, Jean, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 16^{ème} Édit., Paris, Editions Montchrestien, E.J.A., 1999.

GUCHET, Yves. *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996.

GUCHET, Yves. *La Ve République*, 3^{ème} Édition, Ed. Economica, 1994.

GUCHET, Yves et al. *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin Éditeur, 1994.

HAMON, Francis, TROPER, Michel, *Droit constitutionnel*, 36^{ème} édit., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2015.

PASCAL, Jan Titre XVI: «De la Révision - Article 89», LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard y PRÉTOT, Xavier. *La Constitution de la République Française*, Paris, Economica, 2009, p. 2003.

PRÉTOT, Xavier. «Des rapports entre Parlement et Gouvernement-Articles 49 à 51», LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard et PRÉTOT, Xavier. *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, 3^{ème} Édit. Economica, 2009, pp. 1224-1272.

QUERMONNE, Jean-Louis, *L'alternance au pouvoir*, 2^{ème} Édition mise au jour, Paris, Presses Universitaires de France, 1988.

RAINGEARD DE LA BLÉTIÈRE, Louis-Marie, «Article 17», en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République Française-Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1987, pp. 555-562.

TAJADURA TEJADA, Javier. *La V República francesa*, Navarra, Ediciones Universidad de Navarra S.A. (EUNSA), 1997.

TRICOT, Bernard, «Article 9», en LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard (dir.), *La Constitution de la République Française-Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1987, pp. 387-396.

II.2. Publications périodiques

II.2.1 Artículos

APHATIE, Jean-Michel. «En marge des législatives, la force de la logique présidentielle», *Revue politique et parlementaire*, vol. 963, Paris, Mario Guastoni, 1993, pp.26-28.

APHATIE, Jean-Michel. «La mutation prévisible du paysage politique», *Revue politique et parlementaire*, vol. 969, Paris, Mario Guastoni, janvier-février 1994, pp. 8-9.

APHATIE, Jean-Michel. «Le PS a son identité perdue», *Revue politique et parlementaire*, vol. 965, Paris, Mario Guastoni, 1993, pp.43-54.

ARDANT, Philippe. «L'article 5 et la fonction présidentielle», en ARDANT, Philippe, ROSE, Richard, JULLIARD, Jacques et al. «Le Président", *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 37-61.

ARDANT, Philippe y DUHAMEL, Olivier. «La Dyarchie», ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, PEYREFITTE, Alain et al. «La Cohabitation», *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Seuil, 1999, pp. 5-24.

AUTEXIER, Jean-Yves. «Quinquennat: il faut dire la vérité aux citoyens?», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, p. 19.

AUVIN, Emmanuel. «Un nouveau «trou noir dans le droit constitutionnel», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 984, Paris, Librairie général de droit et de jurisprudence, 1996, pp. 8-14.

AUVRET, Patrick. «La faculté d'empêcher du Président de la République", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 1, Paris, Librairie général de droit et de jurisprudence, 1986, pp. 141-168.

AUVRET, Patrick. «La responsabilité du Chef de l'État sous la Ve République», *Revue du droit*

public et de la science politique en France et à l'étranger, vol. 1, Paris, Librairie général de droit et de jurisprudence, 1988, pp. 77-117.

AVRET-FINCK, Josiane. «Les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin?», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 111, Paris, Librairie général de droit et de jurisprudence, 1995, pp. 131-174.

AVRIL, Pierre. «Diriger le gouvernement», en HAYWARD, Jack, PORTELLI, Hugues, AVRIL, Pierre et al. «Le Premier Ministre», *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997, pp. 31-40.

AVRIL, Pierre. «La majorité parlementaire», ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, HOFFMANN, Stanley et al. «Qui gouverne la France ?», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Seuil, 1994, pp. 45-54.

AVRIL, Pierre. «Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques», ROSEN, Jeffrey, ACCOYER, Bernard, LE DIVIELLEC, Armel et al. «Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008», *Ius Politicum-Revue international de droit publique*, vol. 6, Paris, Dalloz, octobre 2011.

AVRIL, Pierre. *Les Conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit public*. Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

AVRIL, Pierre. «Le dévoiement», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Benoît et al. «Le Parlement», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 137-146.

BACQUÉ, Raphaëlle. «Hors Matignon», *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997, pp. 59-64.

BADACHE, Daniel-Charles. «Les positions institutionnelles des gaullistes depuis 1959», en *Obra colectiva*, « La Constitution de la Cinquième République, *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 1984.

BALLIOT-MARIE, Michèle. «Pour une modernisation des institutions», vol. 1006, *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp. 17-19.

BARROT, Jacques. «Le cœur et la raison: la forcé de dire oui», *Revue politique et parlementaire*, v. 960, Paris, Mario Guastoni, 1992, p. 3-4.

BAUBY, Pierre. «Les législatives 1993 en perspective», *Revue politique et parlementaire*, vol. 965, Paris, Mario Guastoni, 1993, pp. 54-56.

BAYLET, Jean-Michel. «En avant...vers une nouvelle République», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp. 21-23.

BAYROU, François. «Vers un régime présidentiel équilibré», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp. 24-25.

BELORGEY, Gérard, COLLIARD, Jean-Claude, JANOT, Raymond, LE GALL, Gérard, MAUS, Didier, PARODI, Jean-Luc, PREVOST, Jean-François, CLUZEL, Bertrand, GUASTONI, Mario. «Constitution : 40 ans après, la nécessaire révision?», *Revue politique et parlementaire*, vol. 993, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1998, pp. 7-46.

BENNAHMIA, Jean-Luc. «La suppression du septennat et ses conséquences», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp. 26-27.

BERLOGEY, Jean-Michel. «Le Parlement à refaire», en *Revue politique et parlementaire*, vol. 955, Paris, Mario Guastoni, p. 31-46.

BIDEGARAY, Christian y EMERI, Claude. «Du pouvoir d'empêcher: veto ou contre-pouvoir», *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger*, vol. 2, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994, pp. 325-352.

BOISLAROUSSIE, Jean-Jacques. «Trop ou trop peu», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp. 26-27.

BON, Pierre. «Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France», *Revue française de Droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 60-89.

BOUDANT, Joël. «La crise identitaire du Parlement française», *Revue de droit public et de la science*

politique, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, vol. 5, 1992, pp. 1321-1403.

BOUDANT, Joël. «Le Président du Conseil constitutionnel», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1987, vol. 3, pp. 589-676.

BOYER, Vincent. « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 85, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, pp. 41-68.

BRAIBANT, Guy. «Qui fait la loi?», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JENNEAU, Benoît et al. «Le Parlement», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 42-48.

BRANCHET, Bernard. «L'article 11 et le respect de la Constitution de 1958», *Revue du droit public et de la science politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1990, vol. 6, pp. 1705-1733.

BREDIN, Jean-Denis. «Un gouvernement des juges?», ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, HOFFMANN, Stanley et al. «Qui gouverne la France?», *Pouvoirs*, vol. 68, Paris, 1994, pp. 77-86.

CABANNES, Jean. «Les deux gouvernements Rocard constitués en mai et juin 1988», *Revue du droit publique et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, Librairie Générale du droit et de jurisprudence, vol. 1, 1989, pp.187-214.

CADART, Jacques. «La monarchie parlementaire républicaine et la représentation proportionnelle», en *Pouvoirs*, Paris, Presses Universitaires de France, vol. 32, pp. 119-135.

CAMY, Olivier. «Le chef de l'État est-il souverain sous la Ve République?», *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 25, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, pp. 3-19.

CAMBY, Jean-Pierre, «Actualité constitutionnelle. Coups d'arrêt aux validations législatives constitutionnelles ou limites jurisprudentiels?», *Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 2, Paris,

Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, pp. 323-328.

CANTOS PADILLA, Isabel María. «El referéndum francés de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de mayo de 2005», en Obra colectiva, «Tratado Constitucional Europeo, II» (monográfico) *Revista de Derecho Político*, vol., 65, Madrid, UNED, 2006, pp. 257-299.

CANTOS PADILLA, Isabel María. «Las elecciones municipales en Francia de 11 y 18 de marzo de 2001», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Julio-Septiembre-2001, pp. 379-399.

CANTOS PADILLA, Isabel María. «Las elecciones presidenciales y legislativas de 2002 en Francia», *Revista de Derecho Político*, Madrid, UNED, 2002, pp. 473-544.

CANTOS PADILLA, Isabel María, «Las elecciones municipales en Francia de 9 y 16 de marzo de 2008», *Revista de Derecho Político*, vol. 74, Madrid, UNED, 2009, pp. 427-449.

CANTOS PADILLA, Isabel María, «Elecciones presidenciales en Francia: Abril-Mayo 2007», *Revista de Derecho Político*, vol. 70, Madrid, UNED, 2007.

CARCASSONNE, Guy. «À propos du droit d'amendement: les errements du Conseil constitutionnel, ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al., «Le Président» *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 163-170.

CARCASSONNE, Guy, «Ce que fait Matignon», en ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, HOFFMANN, Stanley et al. «Qui gouverne la France?», *Pouvoirs*, vol. 68, Paris, 1994, pp. 31-44.

CARCASSONNE, Guy, «De la démocratie au Parlement», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Benoît et al. «Le Parlement», vol. 64, *Pouvoirs*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 35-42.

CARCASSONNE, Guy. «Frein o moteur », en ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, PEYREFITTE, Alain et

al. *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 97-107.

CARCASSONNE, Guy. «La place de l'opposition : le syndrome français», *Pouvoirs*, vol. 86, Paris, Seuil, 1998, pp. 75-85.

CARCASSONNE, Guy. «Le Premier Ministre et le domaine dit réservé», *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997, pp. 65-75.

CARCASSONNE, Guy. «Réhabiliter le Parlement», en DUHAMEL, Olivier, AVRIL, Pierre, JAFFRÉ, Jérôme et al. «La Ve République-30 ans», *Pouvoirs*, vol. 49, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 37-46.

CARPENTIER, Chantal. «Les ambiguïtés perdurent», *Revue politique et parlementaire*, vol. 984, Paris, Mario Guastoni, 1996 pp. 15-24.

CARPENTIER, Chantal, MARCILHACY, Pierre, AUBIN, Emmanuel, en SABETE, Wagdi «Souveraineté populaire et souveraineté parlementaire», *Revue Politique et Parlementaire*, vol. 984, Paris, Mario Guastoni, 1996, pp. 15-24.

CHAMUSSY, Damien. «Le travail parlementaire a-t-il changé? Le point de vue d'un praticien», ROSEN, Jeffrey, ACCOYER, Bernard, LE DIVELLEC, Damien et al. «Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008», *Ius Politicum-Revue de droit politique*, vol. 6. Dalloz, octobre 2011. URL: <http://juspoliticum.com/article/Le-travail-parlementaire-a-t-il-change-Le-point-de-vue-d-un-praticien-367.html>

CHANGNOLLAUD, Dominique. «L'avènement d'une Cour souveraine : Le Conseil constitutionnelle», vol. 955, Paris, *Revue politique et parlementaire*, Mario Guastoni, 1991, pp.22-25.

CHEYLAN, Michaël y MANIÈRE, Philippe, «Député: un job à temps plein», *Amicus Curiae. La contribution au débat public de l'Institut Montaigne*, Paris, Institute Montaigne, 2006, pp. 1-6.

CHINAUD, Roger. «Loi de finances: quelle marge de manœuvre pour le Parlement?», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Benoît et al, «Le

Parlement», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 99-108.

CHIROUX, René. «Chronique Politique: Nouveaux Épisodes Dans Le Déroulement De La Troisième Cohabitation», *La Revue administrative*, vol. 53.314, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp. 210-213.

COHEN-SEAT, Patrice. «Une réforme contraire aux objectifs visés», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000 pp. 29-30.

COHENDET, Marie-Anne. «Article 10». LUCHAIRE, François, CONAC, Gérard, PRÉTOT, Xavier, *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2009, pp. 371-386.

COHENDET, Marie-Anne. «Cohabitation et constitution», en *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 33-57.

COHENDET, Marie-Anne. « Quel régime pour la VI République ? », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n° 1-2 (numéro especial) 2002, pp.172-193.

COLLIARD, Jean-Claude. «Que peut le Président?», « Qui gouverne la France», *Pouvoirs*, vol. 68, Paris, 1994, pp. 15-30.

COLLIARD, Jean-Claude. «La singularité française», *Revue Politique et Parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp. 29-30.

COLLIARD, Claude-Albert. «Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986-mai 1988)», *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger*, vol. 6, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1989, pp. 1565-1605.

CONAC, Gérard. «Les débats sur le référendum sous la Ve République», *Pouvoirs*, vol. 77, Paris, Seuil, 1996, pp. 95-108.

CONAC, Gérard. «Titre II: Le Président de la République -Article 5», en LUCHAIRE, François y CONAC, Gérard (coord.), *La Constitution de la*

République française. Analyses et commentaires, 2^{ème} Édition, Paris, Economica, 1987, pp. 229-323.

COTTERET, Jean-Marie, «Les stratégies de communication des Présidents de la République», «Le Président», *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp 115-132.

COUDERC, Michel. «Le législateur parlementaire: pour en finir avec un pléonasme», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Benoît et al, «Le Parlement», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 49-62.

DAGNAUD, Monique et MEHL, Dominique. «L'élite de la cohabitation. Enquête sur les cabinets ministériels du gouvernement Chirac», en GIRARDET, Raoul, HUARD, Raymond, RUDELLE, Odile et al. «La tradition politique», *Pouvoirs*, vol. 42, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 137-153.

DANIEL, Justin et ÉMÉRI, Claude. «Assemblée Nationale et son avenir», *Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, vol. 5, 1989, pp. 1245-1272.

DAVIS, Michael H. «A Government of judges: an historical review». *American Journal of Comparative law*, vol. 35, sine loco, American Society of Comparative Law, 1987, p. 559.

DAVIS, Michael H. «The Law/Politics Distinction, the French *Conseil Constitutionnel* and the U.S. Supreme Court», en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 32, n° 3, sine loco, American Society of Comparative Law, 1986, pp. 45-92.

DEBRÉ, Michel, «La Constitution de 1958: sa raison d'être, son évolution», en *Revue française de science politique*, vol. 28, n° 5, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, octobre 1978, pp. 817-839.

DEBRÉ, Michel, «La nouvelle Constitution», *Revue française de science politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, vol. 9, n° 1, pp. 7-29.

DEBRÉ, Michel, «Trois caractéristiques du système parlementaire français», *Revue française de la science politique*, vol. 5, n° 1, Paris, Editions du Centre national de la Recherche scientifique, 1955, pp. 21-48.

DENIS, Nicolas. «Les élections législatives de mars 1978 en métropole», en *Revue française de science politique*, vol. 28, n° 6, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1978, pp. 977-1005.

DEVEDEIX-MARGUERITAT, Sonia. «Le quinquennat, une réponse à l'irresponsabilité présidentielle», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp. 44-59.

DJAGUIDI, Gaëtan, «La technique du parachutage : les législatives de 1993», *Revue politique et parlementaire*, vol. 969, Paris, Mario Guastoni, pp. 45-55.

DJAGUIDI, Gaëtan. «Premiers Ministres et candidatures présidentielles sous la Ve République», *Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1996, vol. 6, pp. 1587-1613.

DOLEZ, Bernard, «Les incidences institutionnelles du quinquennat», *Revue politique et parlementaire*, vol. 959, Paris, 1992 Mario Guastoni, pp. 14-20.

DUPOIRIER, Élisabeth y GRUNDBERG, Gérard. « L'année Balladur », «Chronique de l'opinion publique de 1993», *Pouvoirs*, vol. 69, Paris, Seuil, 1994, pp. 143-155.

DUVERGER, Maurice, « Bréviaire de la cohabitation », en *Revue française de science politique*, vol. 36, N° 3, Paris, Presses de la Fondation Nationales de Sciences Politiques, 1986.

DUVERGER, Maurice, « Les monarchies républicaines », en *Pouvoirs*, vol. 77 Paris, Seuil, 1996, pp. 107-120.

DUVERGER, Maurice, « Sur la monarchie présidentielle », *Le Débat, Histoire, Politique, Société*, vol. 55, Paris, Gallimard, pp. 27-30.

DUVERGER, Maurice, « Sur la Constitution », *Le Débat Histoire, Politique, Société*, vol. 43, Paris, Gallimard, 1987, pp. 4-52.

ÉMERI, Claude. «De l'irresponsabilité présidentielle», en ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al. «Le Président», *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 133-150.

FABIUS, Laurent. «L'Assemblée de l'an 2000 sera-t-elle celle de 1999?», en *Revue politique et parlementaire*, vol. 997, Paris, Mario Guastoni, 1998, pp.45-59.

FAVOREU, Louis. « Le Conseil constitutionnel et l'alternance » en *Revue française de science politique*, année 34, n° 4-4. Paris, Presses de la Fondation national de Sciences politiques, 1984, pp.922-1029.

FAVOREU, Louis. « Le droit constitutionnel et jurisprudentiel », *Revue du droit public et de la science politique*, Paris, Libraire général de droit et de jurisprudence, 1989, vol. ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al. «Le Président», *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 399-503.

FAVOREU, Louis. « Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en Droit français », Paris, *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 32, pp. 713-725.

FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», en *Revista de Estudios Políticos*, N° 215, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1977.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «La V República francesa: otra experiencia jurídico-constitucional (marzo 1986-mayo 1988)», en *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, Madrid, UNED, 1988, pp. 213-258.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «Las elecciones municipales francesas de 12 y 19 de marzo de 1989 », en *Revista de Derecho Político*, N° 30, UNED, 1989, pp. 243-252.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «Análisis de las elecciones autonómicas y municipales de 26 de mayo de 1991», en *Revista de Derecho Político*, N° 35, UNED, 1992, pp. 239-328.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «Elecciones regionales francesas de 22 de marzo de 1992 », en *Revista de Derecho Político*, n° 38, Madrid, UNED, 1993, pp. 377-392.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «Elecciones legislativas francesas de 21 y 28 de marzo de 1993», en *Revista de Derecho Político*, N° 38, Madrid, UNED, 1993, pp. 361-376.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen. «Elecciones legislativas francesas, 26 de mayo y 1 de junio de 1997», en *Revista de Derecho Político*, N° 42, Madrid, UNED, 1996, pp. 227-236.

FERSTENBERT, Jacques. «Le contrôle par le Conseil de la régularité constitutionnelle des lois promulguées», *Revue du Droit publique et de la science politique en France et à l'Étranger*. Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Mars-Avril, 1991.

FOURNIER, Jacques, «Politique gouvernementale: les trois leviers du Président», en *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, P. 63,64.

GAÏA, Patrick, PHILIP, Loïc, «Jurisprudence du Conseil constitutionnel», en *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 13, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 131-143.

GENEVOIS, Bruno. «L'influence du Conseil constitutionnel», en DUHAMEL, Olivier, AVRIL, Pierre, JAFFRÉ, Jérôme et al. «La Ve République-30 ans», *Pouvoirs*, vol. 49, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 47-56.

GICQUEL, Jean, «De la cohabitation», en DUHAMEL, Olivier, AVRIL, Pierre, JAFFRÉ, Jérôme et al. «La Ve République - 30 ans», *Pouvoirs*, vol. 49, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 69-80.

GIOVANNELLI, Adriano. «La Ve République vue d'en face», *Pouvoirs* vol. 50. Paris. Presses Universitaires de France, 1989, pp. 127-189.

GOGUEL, François, «Les élections législatives de 23 et 30 juin 1968», en *Revue française de science politique*, vol. 18, n° 5, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 837-858.

GOUNAUD, Christiane. «Le Conseil des Ministres sous la Ve République», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 2, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1988, pp. 423-467.

GUASTONI, Mario. «Législatives 1997: la fracture politique», *Revue politique et parlementaire*, vol. 989, Paris, Mario Guastoni, 1997, pp. 4-5.

GICQUEL, Jean-Éric. «Le Sénat sous la seconde cohabitation», *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, vol. 4, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, pp. 1069-1094.

GRANGÉ, Jean. «L'efficacité normative du Sénat», en *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1986, p. 955-987.

HALPÉRIN, Jean-Louis, «La question prioritaire de de constitutionnalité: une révolution dans l'histoire du droit français?», TROPER, Michel, RÉNOUX-ZAGAMÉ, Marie-France, «L'histoire du contrôle de constitutionnalité», en *Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 28, Paris, Conseil Constitutionnel, 2010.

HABERT, Philippe. «Jacques Chirac à l'épreuve du pouvoir», en ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al. «Le Président», *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 185-200.

HAYWARD, Jack. «Un Premier ministre, pour quoi faire?», en HAYWARD, Jack, PORTELLI, Hugues, AVRIL, Pierre et al. «Le Premier Ministre», *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997, pp. 5-20.

JACOB, Jean. «Michel Debré entre Socialisme et République Succès de la gauche quatre ans après sa déroute de 1993», vol. 965, *Revue politique et*

parlementaire, Paris, Mario Guastoni, 1993, pp. 43-54.

JAFFRÉ, Jérôme, «Les élections législatives de mai-juin 1998 ou les illusions d'un scrutin», en HAYWARD, Jack, PORTELLI, Hugues, AVRIL, Pierre et al. «Le Premier Ministre», *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997, pp. 133-149.

JAFFRÉ, Jérôme. «Les scrutins de printemps 1995. La dynamique de la droite et les limites de la remontée socialiste», *Pouvoirs*, vol. 75, Paris, Seuil, 1995, pp. 119-137.

JAFFRÉ, Jérôme. «Régionales et cantonales de mars 1988. Des élections de clarification», *Pouvoirs*, vol. 86, Paris, Seuil, 1998, pp. 171-181.

JAFFRÉ, Jérôme. «Trente années de changement électoral», en DUHAMEL, Olivier, AVRIL, Pierre, JAFFRÉ, Jérôme et al. «La Ve République, 30 ans», *Pouvoirs*, vol. 49, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 15-26.

JEANNEAU, Benoît, «L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui», DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Benoît et al. «Le Parlement», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp.23-34.

JANOT, Raymond. «Naissance d'une constitution», en *Espoir, Revue de l'Institute Charles de Gaulle* n° 25, Paris, Editions Plon, 1978. URL: <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/1958-1970-la-ve-republique/la-constitution-de-la-ve-republique/temoignages/raymond-janot-naissance-d-une-constitution.php>

JARREAU, Patrick, «Referendum: un fiasco démocratique», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1007, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp. 73-76.

JEANJEAN, Joëlle, «Le droit de grâce», en *Pouvoirs*, n° 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

KIMMEL, Adolf, «La cohabitation à l'allemande», *Pouvoirs*, vol. 84, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, pp. 177-189.

L'ÉCOTAIS, Muriel de. «Les innovations de Philippe Séguin, Président de l'Assemblée Nationale», *Pouvoirs*, vol. 74, Paris, Seuil, 1995, pp. 169-181.

LAVAUUX, Philippe. «Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Benoît et al. «Le Parlement», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 5-22.

LAVROFF, Dimitri Georges. «À propos du referendum», *Revue politique et parlementaire*, vol. 960, Paris, Mario Guastoni, 1992, pp. 19-30.

LAVROFF, Dimitri Georges. «Éloge de la Constitution», *Revue politique et parlementaire*, Paris, Mario Guastoni, 1991, pp. 5-12.

LE GALL, Gérard. «Les élections législatives et régionales. Mars 1986 : des élections de transition?», *Revue politique et parlementaire*, vol. 922, Paris, Mario Guastoni, 1986, pp. 5-18.

LE GALL, Jacques. «Présidentielle et municipales 95: victoire de Jacques Chirac», *Revue politique et parlementaire*, vol. 977, Paris, Mario Guastoni, 1995, pp. 9-10.

LE GALL, Jacques. «Succès de la gauche quatre ans après sa déroute de 1993», vol. 989, *Revue politique et parlementaire*, Paris, Mario Guastoni, 1997, pp. 6-25.

LEBRETON, Gilles. «Les alternances sous la Ve République», *Revue du Droit public de de la Science politique en France et à l'étranger*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1989, vol. 4, pp. 1061-1094.

LHERMITE, Thierry. «Quinquennat et démocratisation des institutions», en *Revue politique et parlementaire*, vol. 963, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1993, pp. 17-25.

LUCHAIRE, François. «Réformer la Constitution pour éviter la Cohabitation? C'est inutile», ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, PEYREFITTE, Alain et al. «La Cohabitation», *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 119-127.

MARTIN, Pierre. «Le rapport de forces droite/gauche en 1986», *Revue française de science politique*, vol. 36, n° 5, Paris, Presses de la fondation nationale, 1986, pp.597-605.

MASSOT, Jean, «Reformer la Constitution pour éviter la Cohabitation? C'est nécessaire et possible», en *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 129-137.

MAULIN, Éric. «Le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois dans la pensée de R. Carré de Malberg», *Revue française de Droit Constitutionnel*, vol. 21, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, pp.79-105.

MAUS, Didier, «La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan», *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, août-octobre, 1984 pp. 615-647.

MAUS, Didier, «Le Parlement et les cohabitations», en *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp.71-81.

MAUS, Didier. «Libres propos sur le Sénat», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Benoît et al. « Le Parlement», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 89-98.

MAUS, Didier. «Les énarques au Gouvernement et au Parlement», *Pouvoirs*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 147-155.

MÉCHET, Philippe. «Jacques Chirac : cinq ans après, trois ans plus tard», en *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp.10-15.

MELLADO PRADO, Pilar, « Elecciones legislativas en Francia », *Revista de Derecho Político*, vol. 23, Madrid, UNED, 1986, pp. 194-196.

MELLADO PRADO, Pilar, «Las elecciones cantonales en Francia», *Revista de Derecho Político*, vol. 14, Madrid, UNED, 1982, pp. 157-160.

MÉNY, Yves. «Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 129-136.

MITTERRAND, François. «Sur les institutions », *Pouvoirs*, vol. 45, Paris, Presses Universitaires de France, 1988.

MOLLET, Guy. *12 mai 1958-13 mai 1962*, Paris, Librairie Plon, 1962.

MOPIN, Michel. «Diriger le Parlement», *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997, pp. 41-58.

MORIN, Michel. «La présence du Gouvernement dans les Assemblées parlementaires sous la Ve République », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 5, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1986, pp. 1355-1394.

PARIS, Henri. «Domaine réservé: la conspiration du silence en matière de défense», *Revue politique et parlementaire*, vol. 976, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1995, pp. 4-8.

PARODI, Jean-Luc. «De la cohabitation à l'entrouverture. Profil de l'année politique », *Pouvoirs*, vol. 48, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 165-176.

PARODI, Jean-Luc. «La France de la cohabitation. Profil de l'année politique (1986-1987)», *Pouvoirs*, vol. 44, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, pp. 167-178.

PARODI, Jean-Luc. « L'énigme de la cohabitation, ou les effets pervers d'une pré-sélection annoncée», *Revue française de science politique*, vol. 52, Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, pp. 485-504.

PARODI, Jean-Luc. «Le Premier Ministre sous la Ve République : une popularité dominée», *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997, pp. 89-100.

PARODI, Jean-Luc. «Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane: un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la

cinquième République», *Revue française de Science politique*, vol. 47, Paris, Publications de Presses de Sciences Politiques, 1997, pp. 292-312.

PARODI, Jean-Luc. «Profil de l'année politique (septembre 1985-août 1986)», *Pouvoirs*, vol. 39, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, pp. 147-158.

PASCALLON, Pierre. «Garder la Constitution de la Ve République», *Revue politique et parlementaire*, vol. 959, Paris, Mario Guastoni, 1992, pp. 11-13.

PASCALLON, Pierre. «La tribune du parlementaire. Le Conseil Constitutionnel : un deuxième parlement», *Revue politique et parlementaire*, vol. 925, Paris, Mario Guastoni, 1986, pp. 2-4.

PASCALLON, Pierre. «Le Conseil constitutionnel: un deuxième Parlement», *Revue politique et parlementaire*, vol. 925, Paris, Mario Guastoni, 1986, vol. 925, pp. 3-14.

PASQUA, Charles. « Le septennat non renouvelable », *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, pp.35-36.

PASSELECQ, Olivier. « La philosophie du rapport Vedel : une certaine idée de la Cinquième République », en Ombra Colectiva, « La Révision de la Constitution de 1958 » (monográfico), *Revue française de Droit Constitutionnel*, vol. 14, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 227-247.

PATRIAT, François. «Investiture : quels procédés?», SAWICKI, Frédéric, PATRIAT, François, PHILIZOT, François, «Campagne électorale», *Pouvoirs*, vol. 63, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, pp. 17-28.

PAVIA, Marie-Luce, « Le référendum du 6 novembre 1988 », *Revue du droit public et de la science politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, vol. 6, Paris, 1989, pp. 1607-1734.

PERRINEAU, Pascal, «À l'ombre des législatives...les élections régionales », *Revue politique et parlementaire*, vol. 922, Paris, Mario Guastoni, 1986, pp. 19-27.

PERRINEAU, Pascal, «Le Front National et les élections : l'exception présidentielle et la règle législative», *Revue politique et parlementaire*, vol. 936, Paris, Mario Guastoni, 1988, pp. 34-41.

PEYREFITTE, Alain, «Les trois cohabitations», en ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, PEYREFITTE, Alain et al. « La Cohabitation », *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Seuil, 1999, pp. 25-31.

PEZANT, Jean-Louis, «Quel droit régit le Parlement?», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Benoît et al. « Le Parlement », *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 63-74.

PFISTER, Thierry, «Dans les coulisses du pouvoir: la comédie de la cohabitation», *Revue politique et parlementaire*, vol. 925, Paris, Mario Guastoni, 1986, pp.9-18.

PFISTER, Thierry, «Le dernier gouvernement socialiste de l'ère Mitterrand?», *Revue politique et parlementaire*, vol. 958, Paris, Mario Guastoni, 1992, pp. 35-41.

PFISTER, Thierry, «Le nouveau paysage politique: Les trois France», *Revue politique et parlementaire*, vol. 935, Paris, Mario Guastoni, 1988, pp. 5-16.

PONCELET, Christian, «La V^e: Une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités», *Revue politique et parlementaire*, vol. 997, Paris, Mario Guastoni, 1998, pp. 47-53.

PONCEYRI, Robert, «La victoire de la droite ou le triomphe par défaut», *Revue politique et parlementaire*, vol. 964, Paris, Mario Guastoni, 1993, pp. 20-33.

PONCEYRI, Robert, «L'étrange défaite de la droite», *Revue politique et parlementaire*, vol. 989, Paris, Mario Guastoni, 1997, pp. 26-49.

PORTELLI, Huges, «Arbitre ou Chef de l'opposition?», en ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, PEYREFITTE, Alain et al. « La Cohabitation », *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Seuil, 1999, pp. 59-70.

PORTELLI, Huges, «Les Premiers Ministres: essai de typologie», HAYWARD, Jack, PORTELLI, Huges, AVRIL, Pierre et al. *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997, pp. 21-30.

QUERMONNE, Jean-Louis. «La mise en examen des cabinets ministérielles», ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, HOFFMANN, Stanley et al. « Qui gouverne la France?», *Pouvoirs*, vol. 68, Paris, Seuil, 1994, pp. 61-76.

QUERMONNE, Jean-Louis. «La présidence de la République et le système de partis», en ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al. «Le Président», *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 93-114.

ROBERT, Jacques. «Le Conseil constitutionnel en son temps», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 1, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1989, pp. 5-50.

REBOLLO DELGADO, Lucrecio, «Elecciones municipales y cantonales francesas (marzo de 1991)», *Revista de Derecho Político*, vol. 51, Madrid, UNED, 2001, pp. 321-336.

REBOLLO DELGADO, Lucrecio, «Elecciones cantonales y regionales. Francia (marzo 1998)», *Revista de Derecho Político*, vol. 44, Madrid, UNED, 1998, pp. 367-382.

REBOLLO DELGADO, Lucrecio. «Elecciones municipales y cantonales francesas (marzo de 2001) », *Revista de Derecho Político*, vol. 51, Madrid, UNED, 2001, pp. 321-336.

ROMI, Raphaël, «Le Président de la République, interprète de la Constitution», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 5, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1987, pp. 1265-1295.

ROSE, Richard. «Présidents et Premiers ministres : éléments de comparaison », en ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al. «Le Président», *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 5-26.

ROUSSILLON, Henry, «Pour une mini-Assemblée nationale», en DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Beonoît et al. «Le Parlement», *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 123-128.

ROY, Jean-Philippe, «Recomposition ou pérennité du spectre politique», *Revue politique et parlementaire*, vol. 978, Paris, Mario Guastoni, 1995, pp. 51-59.

RUDELLE, Odile, «La tradition républicaine», *Pouvoirs*, vol. 42, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 31-42.

RUDELLE, Odile. «Le Général de Gaulle et l'élection directe du Président de la République. Etapes d'un processus stratégique». *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5 Paris, Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, août-octobre 1984, pp. 687-711.

SABETE, Wagdi, «Souveraineté populaire et souveraineté parlementaire », *Revue politique et parlementaire*, vol. 984, Paris, Mario Guastoni, 1996, pp. 25-38.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. «Actualidad constitucional francesa» (1998), en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 29, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1998.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, «Actualidad constitucional francesa», *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 3, primer semestre 1999, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pp. 225-268.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, «Actualidad constitucional francesa», *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 5, primer semestre 2000, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 222, pp. 239-252.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, «Actualidad constitucional francesa (2000-2001)», *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 7, primer semestre 2001, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002, pp. 283-291.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. «Actualidad política y constitucional francesa», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 10-11, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2003, pp. 549-576, 205-213.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. «El debate sobre la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 29, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2012.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. La constitucionalización de los grupos parlamentarios y la oposición en Francia, en *Cuadernos de Derecho Público*, 2008.
FALTA

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. «La difícil articulación de una nueva institución: el *Défenseur des droits*», en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 26, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. «La reforma constitucional en Francia» (1998), en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 1, primer trimestre 1998, Madrid, UNED, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, pp. 205-213.

SÉGUIN, Philippe, «Pourquoi voter non», *Revue politique et parlementaire*, vol. 960, Paris, Mario Guastoni, 1992, pp. 5-6.

SINKONDO, Marcel. «La Constitution de la Ve République ou le pouvoir assagi pour la démocratie», *Revue politique et parlementaire*, vol. 997, Paris. Édit. Mario Guastoni, 1998, pp. 60-87.

TAJADURA TEJADA, Javier. «Cambio político en Francia: ¿Hacia la VI República?», en *Revista de Derecho Político*, vol. 70, Madrid, UNED, 2007, pp. 323-347.

TÉDESCHI, G. «Le contreseing ministériel sous les diverses constitutions», en *Revue du Droit public et de la Science politique*, vol. 51, N° 61, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1945.

TRICAUD, Sabrina et WILLAERT, Émile. «Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Élysée», en

Obra Colectiva «Les entourages des chefs de l'État de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing» (monografico), *Histoire@Politique*, vol. 8, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2009.

TROPER, Michel, «La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse», ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al. « Le Président », *Pouvoirs*, n° 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

TROPER, Michel. «La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse", ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al. « Le Président », *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, mai 1987, pp. 75-91.

TURPIN, Dominique. « La présidence du Conseil des Ministres », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 4, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1987, pp.873-898.

VAN DEN DRIESSCHE, Xavier. « L'apporte du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République », *Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 3, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1996, pp. 637-701.

VEDEL, Georges. « La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989 », *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 1, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 5-15.

VEDEL, Georges, « Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme », *Pouvoirs*, vol 45, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, pp. 149-159.

VERDIER, Marie-France. «La IIIe Cohabitation ou le retour aux sources du Sénat», vol. 997, *Revue politique et parlementaire*, Paris, Mario Guastoni, 1988, pp. 74-87.

WERNER, Alain, « Le Conseil constitutionnel et l'appropriation du pouvoir constitutionnel», *Pouvoirs*, vol. 67, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 116-136.

ZARKA, Jean-Claude. «Fonction présidentielle: l'évolution», *Revue politique et parlementaire*, vol. 1006, Paris, Mario Guastoni, 2000, p. 37-43.

ZARKA, Jean-Claude. «François Mitterrand et la champagne présidentielle», en *Revue politique et parlementaire*, vol. 978, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1995, pp.?

ZARKA, Jean-Claude. «François Mitterrand et la Constitution», en *Revue politique et parlementaire*, vol. 974, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1994, pp.36-37.

ZARKA, Jean-Claude. «Le domaine réservé à l'épreuve de la seconde cohabitation», en *Revue politique et parlementaire*, vol. 969, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1994, pp.40-44.

ZORGBIBE, Charles. «Constitution, quelle réforme?», *Revue politique et parlementaire*, vol. 959, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1992, pp. 2-10.

ZORGBIBE, Charles. «Le rapport Vedel : un retour aux sources de la Ve République», *Revue politique et parlementaire*, vol. 963, Paris, Édit. Mario Guastoni, 1993, pp. 3-12.

II.2.2 Publications périodiques: Monographiques

ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, HOFFMANN, Stanley et al. « Qui gouverne la France? », *Pouvoirs*, vol. 68, Paris, Seuil, 1994.

ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, PEYREFITTE, Alain et al. « La Cohabitation », *Pouvoirs*, vol. 91, Paris, Seuil, 1999.

ARDANT, Philippe, DUHAMEL, Olivier, ROSE, Richard et al. « Le Président », *Pouvoirs*, vol. 41, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

BÉLORGEY, Gérard, COLLIARD, Jean-Claude, JANOT, Raymond et al. « 40 ans après, la nécessaire révision? », *Revue politique et parlementaire*, vol. 997, Paris. Édit. Mario Guastoni, 1998, pp. 7-46.

DELPÉRÉE, Francis, BLACHÈRE, Philippe, MEUNIER, Jacques et al. « Le Conseil constitutionnel » (monographique), *Pouvoirs*, vol. 105, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

DUHAMEL, Olivier, AVRIL, Pierre, JAFFRÉ, Jérôme et al. « La Ve République-30 ans », *Pouvoirs*, vol. 49, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.

DUHAMEL, Olivier, LAUVAUX, Philippe, JEANNEAU, Beonoît et al. « Le Parlement », *Pouvoirs*, vol. 64, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.

GIRARDET, Raoul, HUARD, Raymond, RUDELLE, Odile, et al. « La tradition politique », *Pouvoirs*, vol. 42, 1987.

HAYWARD, Jack, PORTELLI, Hugues, AVRIL, Pierre et al. « Le Premier Ministre », *Pouvoirs*, vol. 83, Paris, Seuil, 1997.

PATRIAT, François. « Investiture : quels procédés? », SAWICKI, Frédéric, PATRIAT, François, PHILIZOT, François, « Campagne électorale », *Pouvoirs*, vol. 63, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.

II.2.3 Crónicas políticas periódicas
(Período examinado: años 1986 a 2002)

AVRIL, Pierre, DUHAMEL, Olicier, GUICQUEL, Jean et al. «Cronique constitutionnelle française», Paris, *Pouvoirs*, Presses Universitaires de France (1977-1993), Seuil (1994-2016).

GUASTONI, Mario (Coord.). «Le Mois politique », en *Revue politique et parlementaire*, Paris, Édi. Mario Guastoni.

MAUS, Didier. «La pratique institutionnelle française », *Revue française de Droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France.

FAVOREU, Louis, GAY, Laurence, LANISSON, Valérie et al. « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de Droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France.

III. MEMORIAS POLÍTICAS

BALLADUR, Edouard. *Le pouvoir ne se partage pas. Conversations avec François Mitterrand. Sine loco*, France Fayard, 2009.

CHIRAC, Jacques. *Une nouvelle France. Réflexions*. Paris, Nil, 1994.

CHIRAC, Jacques. *La France pour tous*. Paris, Nil, 1994.

DE GAULLE, Charles. *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1972.

DEBRÉ, Michel. *La Mort de l'Etat Républicain*, Paris, Gallimard, 1945.

DEBRÉ, Michel. *Entretiens avec le général De Gaulle 1961-1969*. Paris, Albin Michel, 1993.

DEBRÉ, Michel. *Gouverner. Mémoires 1958-1962*, Paris, Albin Michel S.A., 1988.

DEBRÉ, Michel. *Trois républiques pour une France, mémoires 1946-1958*, Paris, Albin Michel, 1998.

JOSPIN, Lionel. *Lionel raconte Jospin*, Seuil, 2010.

MITTERRAND, François. *Le coup d'État permanent*, Paris, Les Belles Lettres, 2010.

VALLS, Manuel. *Pouvoir*, Stock, 2010.

IV. ENTREVISTAS

BALLADUR, Edouard, « Entretien de Jacques Delors avec Edouard Balladur, Premier Ministre », en *Historical Archives of the European Union*, European University Institut, 1.12.2004.

BALLADUR, Edouard. « Monnaie unique en 1997 et septennat non renouvelable » (Entrevista), *Revue politique et parlementaire*, vol. 976, Paris, Mario Guastoni, 1995 pp. 17-21.

CHIRAC, Jacques, « Interview télévisée de Jacques Chirac le 14 juillet 1997 », *Le Monde*. 15.07.1997.

DEBRÉ, Michel, « L'élaboration de la Constitution de 1958. Entretien », en *Dossiers thématiques*, Fondation Charles De Gaulle. URL: charles-de-gaulle-org.

MITTERRAND, François. « La reconnaissance du rôle de l'État français dans la déportation des juifs », Entretien, Institut National de l'Audiovisuel, 14.07.1992.

SARKOZY, Nicolas. Entretien de Nicolas Sarkozy, Président de la République, *Le Soleil*, 17.10.08.

V. DISCURSOS

DEBRÉ, Michel, «Discours devant le Conseil d'État» (27 août 1958), RAYMOND BARRILLON et al. *Dictionnaire de la Constitution*, Paris, Éditions Cujas, 1976.

DE GAULLE, Charles. *Discours et messages*. (GOGUEL, François, éd.), Paris, Plon, 1975.

DE GAULLE, Charles, *Le discours de Bayeux. Hier et aujourd'hui*, Françoise Decamont (dir.), Paris, Economica, 1991.

DEBRÉ, Michel. *Discours devant le Conseil d'État* (27 août 1958), RAYMOND BARRILLON et al. *Dictionnaire de la Constitution*, Paris, Éditions Cujas, 1976.

GARRIGUES, Jean (Éd). *Les grands discours parlementaires de la Cinquième République*, Paris, Armand Colin Editeur, 2006.

GISCARD D'ESTAING, Valéry. *Allocution officielle à Verdun-sur-le-Doubs, 27 janvier 1978, en Vie Publique*, République Française. URL: <http://discours.vie-publique.fr/notices/787003100.html>

MAUS, Didier *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Paris, la Documentation Française, 1982, p. 51.

MITTERRAND, François. « François Mitterrand prend acte des résultats des élections législatives de mars 1986 », en *Jalons, Les sites de l'INA*, République Française. URL: <http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00154/francois-mitterrand-prend-acte-des-resultats-des-elections-legislatives-de-mars-1986.html>

MITTERRAND, François. «Lettre adressée le 30 novembre aux Présidents», en *La Lettre*, Institut François Mitterrand. URL: <http://www.mitterrand.org/Lettre-adressee-le-30-novembre.html>.

VI. CONGRESOS, COMITÉS, COLOQUIOS

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par Edouard Balladur. *Une Ve République plus démocratique*, Paris, Fayard, La Documentation française, 2008.

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958*, Paris, La Documentation française, tome I, 1987 ; vol. II, 1988 ; vol. III : 1991 ; vol. IV 2001.

Actes du colloque: *Michel Debré et l'Algérie*, Assemblée Nationale, 27 - 28 avril 2006, Paris, Champs Élysées, 2007.

VEDEL, Georges. Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au Président de la République, Col. Rapports des officiels, Paris, La Documentation française, février, 1993.

VII. TEXTOS DE VALOR CONSTITUCIONAL

Lois constitutionnelles de 1875 de 24, 25 février et 16 juillet 1875, Conseil Constitutionnel. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iiie-republique.5108.html>

Constitution de 1946, IV^e République, 27 octobre 1946, Conseil Constitutionnel. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>

«Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789», en *Textos básicos de la Historia Constitucional comparada*. Traducción por VARELA SUANZES, Joaquín, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

La Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Conseil Constitutionnel, URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/la-constitution-du-4-octobre-1958.5071.html>

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.
URL : <file:///C:/Users/DGGC/Desktop/Doctorado/ENLACES%20ESPA%C3%91A%20Y%20FRANCIA/Loi%20constitutionnelle%20n%C2%B0%202008-724%20du%2023%20juillet%202008.html>

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, Conseil Constitutionnel.
URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/preambule-de-la-constitution-du-27-octobre-1946.5077.html>

VIII. PRENSA

(Período consultado: 1987-2002)

La Razón
El País
Le Monde
Le Figaro
Le Monde Diplomatique
Le Nouvel Observateur

IX. OBRAS DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN

AMORÓS RICA, Narciso y MERLIN WALCH, Olivier, *Dictionnaire juridique-Diccionario Jurídico*, con Prólogo de Georges VEDEL, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.

CASTELLANO MARTÍNEZ, José María, «La traducción al español de textos jurídicos institucionales franceses: principales parámetros orientados a los alumnos de Traducción e Interpretación» *Íkala, Revista de Lenguaje y Cultura*, vol. 16, n° 27, Medellín, Universidad de Antioquía, enero-abril 2011).

CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

«ENCYCLOPÉDIE FRANÇAISE», Encyclopædia Universalis [en ligne], consultée le 4 juillet 2016. URL: <http://www.universalis.fr/encyclopedie/encyclopedie-francaise>.

APENDICE I - CRONOLOGÍA DE LA V REPÚBLICA¹⁰⁴⁰

FECHA	ACONTECIMIENTO
1958	
13 de mayo	Insurrección civil y militar en Argelia. <i>Investidura del gobierno Pflimlin.</i>
1 de junio	Investidura del gobierno de Gaulle
3 de junio	Delegación del poder constituyente. Ley de las cinco bases.
Julio-agosto	Elaboración de la Constitución de la V República.
28 septiembre	Referéndum sobre la Constitución: 79 % de síes.
4 octubre	Promulgación de la Constitución
23 - 30 noviembre	Elecciones legislativas : 196 diputados UNR (de 579)
8 diciembre	Jacques Chaban-Delmas es elegido Presidente de la Asamblea Nacional (permanecerá hasta 1969).
21 diciembre	Elección presidencial por sufragio indirecto, con un apoyo a de Gaulle de un 78 %.
1959	
8 enero	Entrada en funciones del general de Gaulle. Michel Debré, Primer Ministro.
9 enero	Nombramiento del Gobierno Debré.
20 febrero	Léon Noël es nombrado presidente del Consejo Constitucional.
23 de abril	Gaston Monnerville es reelegido Presidente del Senado (permanecerá hasta 1968).
16 septiembre	Discurso del general de Gaulle sobre la autodeterminación de Argelia.
1960	
18 marzo	Rechazo del General de Gaulle a convocar la sesión extraordinaria del Parlamento solicitada por la mayoría de los diputados.

¹⁰⁴⁰ Fuente: CHEVALLIER, Jean-Jacques, CARCASSONNE, Guy, DUHAMEL, Olivier. *Histoire de la Ve République...*, op. cit.

8 diciembre Decreto de convocatoria del primer referéndum de la V República.

1961

8 enero Referéndum en Francia sobre la autodeterminación (75% de síes)

22-25 abril Golpe militar en Argel.

23 abril Aplicación del artículo 16 de la Constitución hasta el 29 de septiembre.

31 agosto Carta del Presidente de la República al Primer Ministro sobre la limitación de los poderes del Parlamento durante la aplicación del artículo 16.

1962

18 marzo Acuerdos de Evian sobre la independencia de Argelia.

8 abril Referéndum sobre la aprobación de los Acuerdos de Evian (90,80% de síes).

14 abril **Georges Pompidou es nombrado Primer Ministro.**

3 julio Proclamación de la independencia de Argelia.

22 agosto Atentado del Petit-Clamart contra el general de Gaulle.

4 octubre Adopción de una moción de censura contra el gobierno Pompidou, en relación con la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo.

9 octubre Disolución de la Asamblea Nacional.

28 octubre Referéndum sobre el modo de elección del Presidente de la República Francesa por sufragio universal directo (62,25% de síes). Revisión del artículo 6.

18 y 25 noviembre Elecciones legislativas. Nacimiento del « hecho mayoritario ». Mayoría absoluta de los gaullistas y sus aliados políticos.

28 noviembre **Georges Pompidou es nombrado Primer Ministro por segunda vez.**

1963

- 14 enero Conferencia de prensa del general de Gaulle. Rechazo de Gran Bretaña a entrar en el Mercado Común.
- 30 diciembre Revisión constitucional sobre la fecha de las sesiones parlamentarias.

1964

- 23 febrero Conferencia de prensa del general de Gaulle afirmando que toda autoridad del Estado depende del Presidente de la República.
- 22 abril Primera aplicación del último apartado del artículo 21: el Primer Ministro preside, por primera vez, el Consejo de Ministros por delegación.

1965

- 5-19 diciembre Elección presidencial. De Gaulle es reelegido Presidente de la República Francesa por un 54,5 de sufragios.

1966 **Comienzo del segundo mandato del general de Gaulle.**

- 8 enero Formación del tercer Gobierno Pompidou. Por primera vez, éste se abstiene de solicitar un voto de los diputados en aplicación del artículo 49.1.

1967

- 5 y 12 marzo Elecciones legislativas. El partido gaullista vence por una estrecha mayoría.
- 6 abril **Georges Pompidou es confirmado en sus funciones de Primer Ministro.**
- 18 mayo, 7 y 14 de junio Utilización conjugada de los artículos 38 y 49.3 para adoptar la ley de habilitación en materia económica y social.

1968

- 2 mayo Inicio de la crisis de mayo de 1968.
- 23 y 30 junio Elecciones legislativas. La UDR obtiene la mayoría absoluta.

10 julio **Maurice Couve de Murville es nombrado Primer Ministro.**

Solicita la confianza de la Asamblea Nacional

Alain Poher es elegido Presidente del Senado. Permanecerá hasta 1992.

1969

27 abril Referéndum (art. 11) sobre la creación de regiones y sobre la renovación del Senado: 52,4 % de noes.

28 de abril **Dimisión del general de Gaulle. Alan Poher, Presidente del Senado, asume la Presidencia interina.**

15 junio **Georges Pompidou es elegido Presidente de la República.**

20 de junio Constitución del Gobierno de Jacques Chaban-Delmas.

25 de junio Achille Peretti es elegido Presidente de la Asamblea Nacional. Permanecerá hasta 1973.

1970

19 de junio Primera convocatoria del Consejo Constitucional en aplicación del artículo 54 (disposiciones presupuestarias de los Tratados comunitarios).

29 octubre Georges Pompidou relanza la idea de la regionalización.

9 noviembre Fallecimiento del general de Gaulle.

1971

13 junio Congreso de Épinay: François Mitterrand, Primer Secretario del PS.

16 julio Decisión del Consejo Constitucional sancionando el proyecto de ley de asociación. El Consejo da valor constitucional al Preámbulo de 1946 y a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

1972

23 abril Referéndum francés sobre la ampliación de la CEE a Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega (68,31% de síes).

- 27 junio Firma del Programa común de gobierno PS-PC.
- 5 julio **Revocación de Jacques Chaban-Delmas.**
Pierre Messmer es nombrado Primer Ministro.
- 1973**
- 4 y 11 marzo Elecciones legislativas. La mayoría saliente gana las elecciones.
- 2 abril Edgar Faure es elegido Presidente de la Asamblea Nacional. Permanecerá hasta 1978.
- 24 octubre Aplazamiento de la revisión constitucional sobre la duración del mandato presidencial (quinquenato).
- 2 diciembre Congreso constitutivo del Movimiento de los Radicales de Izquierda (MRG).
- 1974**
- 22 febrero Roger Frey es nombrado Presidente del Consejo Constitucional.
- 27 febrero **Pierre Messmer es confirmado en sus funciones de Primer Ministro.**
- 2 abril **Fallecimiento de Georges Pompidou. Alain Poher, Presidente del Senado, asume de forma interina la Presidencia de la República.**
- 4 mayo Primera vuelta de las elecciones presidenciales: Giscard d'Estaing (33%) se distancia de Chaban-Delmas (15%).
- 19 mayo Valéry Giscard d'Estaing es elegido Presidente de la República Francesa.
- 28 mayo Jacques Chirac es nombrado Primer Ministro.
- 5 de julio Se baja la mayoría de edad civil y política de 21 a 18 años de edad.
- 29 octubre *Revisión del artículo 61 de la Constitución (extensión del derecho de convocatoria del Consejo Constitucional a 60 diputados o 60 senadores).*

1975

- 15 enero El Consejo Constitucional considera que no es competente para verificar la conformidad de las leyes con los tratados, pero invita a las jurisdicciones a hacerlo.
- 17 enero Legalización de la interrupción voluntaria del embarazo.

1976

- 18 junio *Revisión del artículo 7 de la Constitución (fallecimiento o impedimento de un candidato a las elecciones presidenciales).*
- 25 agosto Dimisión del Primer Ministro Jacques Chirac.
- 27 agosto Raymond Barre es nombrado Primer Ministro.
- 15 octubre Primera utilización del artículo 49.3 desde 1967.

1977

- 13 y 20 marzo Elecciones municipales: la izquierda mayoritaria. Chirac elegido en París.
- 8 mayo Referéndum de autodeterminación sobre la independencia del Territorio de Afars y de Issas (98% a favor de la independencia)
- 19 julio Ley de regulación de sondeos en materia electoral y de prohibición de su publicación durante la semana precedente a las elecciones.

1978

- 27 enero Discurso del Presidente de la República en Verdun-sur-le-Doubs.
- 12 y 19 marzo Elecciones legislativas. La derecha es reconducida frente a la izquierda dividida.
- 3 abril Jacques Chaban-Delmas vuelve a ser Presidente de la Asamblea Nacional. Permanecerá hasta 1981.
- 8 septiembre Primera utilización del derecho de respuesta ofrecido a las formaciones políticas tras una comunicación del Gobierno en la televisión.

1979

- 6-8 junio Congreso en Metz, del PS, en el que F. Mitterrand se opuso a Rocard y a Mauroy.
- 10 junio Primera elección de la Asamblea Europea por sufragio universal.
- 24 diciembre Anulación, por el Consejo Constitucional, de la totalidad de la ley presupuestaria para el año 1980.

1980

- 18 enero Promulgación de la ley presupuestaria para 1980, en sustitución de la anulada el mes precedente.
- 12 febrero Georges Vedel es nombrado al Consejo Constitucional.
- 15 abril Propuesta de acusación de Michel Poniatowski ante el Alto Tribunal de Justicia.

1981

- 10 mayo Alternancia: François Mitterrand es elegido Presidente de la República.
- 21 mayo Pierre Mauroy es nombrado Primer Ministro.
- 22 mayo Disolución de la Asamblea Nacional.
- 14 y 21 junio Elecciones legislativas. El PS obtiene la mayoría absoluta.
- 22 junio Pierre Mauroy vuelve a ser nombrado Primer Ministro.
- 23 junio Segundo Gobierno Mauroy. Entrada de cuatro ministros comunistas.
- 2 julio Louis Mermaz es elegido Presidente de la Asamblea Nacional. Permanecerá hasta 1986.

1982

- 16 enero El Consejo Constitucional censura la ley de nacionalización.
- 5 febrero La Asamblea Nacional adopta un nuevo proyecto de ley de nacionalización, que el Consejo Constitución valida el 11 de febrero.
- 29 junio
- 8 diciembre Jean-Pierre Cot, en desacuerdo con la política africana del Elíseo, dimite del Ministerio de Cooperación.

1983

- 21 febrero Daniel Mayer es nombrado Presidente del Consejo Constitucional.
- 6 y 13 marzo Elecciones municipales. La izquierda pierde una treintena de ciudades con más de 30.000 habitantes.
- 21 marzo

1984

- 17 junio Elecciones europeas: emergencia del Frente Nacional.

- 17 julio Tras la retirada de la reforma de la escuela privada, dimite Pierre Mauroy. Laurent Fabius es nombrado Primer Ministro.
- 19 julio Formación del gobierno Fabius. El partido comunista se niega a participar en él.
- 8 agosto El Senado interpone una cuestión previa (*question préalable*) al proyecto de ley constitucional sobre la ampliación del referéndum.

1985

- 10 y 17 marzo Elecciones cantonales, nuevo retroceso de la izquierda.
- 10 julio Reforma del sistema de escrutinio para la elección de diputados; adopción de la representación proporcional departamental.
- 20 septiembre Dimisión de Charles Hernu, Ministro de Defensa.
- 27 octubre Debate televisado entre Laurent Fabius y Jacques Chirac.

1986

- 16 enero Firma de la plataforma gubernamental del RPR y de la UDF.
- 20 febrero Robert Badinter es nombrado Presidente del Consejo Constitucional.
- 28 febrero Firma del Acta Única Europea.
- 16 marzo Elecciones legislativas y regionales. Victoria de la Derecha.
- 21 marzo Primera cohabitación; Jacques Chirac es nombrado Primer Ministro.
- 2 abril Jacques Chaban-Delmas es Presidente de la Asamblea Nacional, por tercera y última vez. Permanecerá hasta 1988.
- 14 julio El Presidente se niega a firmar varias ordenanzas.
- 6 agosto Ley de privatización.
- 24 noviembre Restablecimiento del escrutinio mayoritario.

1987

- 1 enero Liberación de precios, sometidos a control desde 1945.
- 23 enero El Consejo Constitucional censura la enmienda Séguin.

- 16 abril Privatización de TF-1.
- 27 abril J. M. Le Pen es el primer candidato declarado a las elecciones presidenciales.
- 13 septiembre Referéndum de autodeterminación en Nueva-Caledonia; 59% de participación. La permanencia dentro de la República consigue el 98,3 de los votos.

1988

- 11 marzo Primera ley sobre financiación pública de las actividades públicas.
- 24 abril y 8 mayo Elecciones presidenciales: François Mitterrand resulta reelegido. Final de la primera cohabitación.
- 10 mayo Michel Rocard es nombrado Primer Ministro.
- 14 mayo Disolución de la Asamblea Nacional.
- 5 y 12 junio Elecciones legislativas. El PS no obtiene más que una mayoría relativa.
- 23 junio Michel Rocard se confirma en sus funciones de Primer Ministro.
- Laurent Fabius es elegido Presidente de la Asamblea Nacional. Lo será hasta 1992.
- 6 noviembre Referéndum sobre el estatuto de Nueva-Caledonia (79,99 % de síes).

1989

- 12 y 19 marzo Elecciones municipales: varias ciudades pasan a la izquierda (Estrasburgo, Dunkerque, Quimper, Blois, Orléans, Aix-en-Provence...)
- 14 julio-26 agosto Ceremonias del bicentenario de la Revolución y de la Declaración de 1789.
- 3 octubre Alain Poher es reelegido Presidente del Senado, gracias a los votos del RPR.
- 3 diciembre Marie-France Stirbois, elegida durante una elección parcial en Dreux, se convierte en la única diputada del Frente Nacional.

1990

- 15 enero Ley sobre la financiación de los partidos, con amnistía.
- 26 abril Adopción en primera lectura, en la Asamblea

Nacional, del proyecto de ley constitucional introduciendo la excepción de constitucionalidad.

- 2 agosto Invasión Kuwait por Iraq.
- 16 noviembre Moción de censura contra la CSG, desestimada por cinco votos.
- 1991**
- 16 enero Mensaje al Parlamento de François Mitterrand, anunciando que Francia ha entrado en guerra, al lado de sus aliados, contra Iraq.
- 29 enero Dimisión de Jean-Pierre Chevènement, Ministro de Defensa.
- 15 mayo Michel Rocard es revocado. Édith Cresson es nombrada Primera Ministro.
- 1992**
- 14 enero Registro del juez Van Ruybeke en la sede del PS.
- 22 enero Henri Emmanuelli es elegido Presidente de la Asamblea Nacional. Lo será hasta 1993.
- 22 y 29 marzo Elecciones regionales y cantonales. Derrota de la izquierda.
- 2 abril Demisión de Édith Cresson. Le sustituye Pierre Bérégovoy.
- 25 junio *Revisión por el que se añade a la Constitución el Título: « Sobre las Comunidades Europeas y la Unión Europea » - moneda única, política común de visados, derecho de voto de los europeos en las elecciones municipales (artículos 88.1 a 88.4).*
- 20 septiembre Referéndum sobre el tratado de Maastricht (51,04 % de síes).
- 2 octubre René Monory, tras ser adelantado por Charles Pasqua en la primera vuelta, es elegido presidente del Senado. Permanecerá hasta 1998.
- 1993**
- 15 febrero El Comité Consultivo presidido por Georges Vedel envía sus proposiciones de revisión al Presidente de la República.
- 21 y 28 marzo Elecciones legislativas. Victoria masiva de la derecha.
- 29 marzo Dimisión de Pierre Bérégovoy. Es sustituido por Edouard Balladur. Segunda cohabitación.
- 2 abril Philippe Séguin es elegido presidente de la Asamblea Nacional. Lo será hasta 1997.

27 julio *Revisión de los títulos VIII, IX, X y XVI de la Constitución: creación del Tribunal de Justicia de la República, encargado de juzgar la responsabilidad de los miembros del gobierno (art. 68.1 a 68.3), modificación del Consejo Superior de la Magistratura (art. 65).*

25 noviembre *Revisión constitucional por la que se añade un artículo 53.1 para el tratamiento europeo de las solicitudes de asilo.*

1994

14 enero *Censura, por el Consejo Constitucional, de la disposición principal del texto modificando la Ley Falloux.*

28 enero *Robert Hue sustituye a Georges Marchais al frente del PCF.*

12 junio *Elecciones europeas: Victoria de RPR y UDF.*

1 septiembre *Publicación del libro de P. Péan sobre el pasado político de F. Mitterrand, *Une Jeunesse française*, que desata una polémica sobre su actuación durante el régimen de Vichy.*

11 diciembre *Jacques Delors anuncia que no será candidato a las elecciones presidenciales.*

1995

22 febrero *Ronald Dumas es nombrado Presidente del Consejo Constitucional.*

23 abril *Primera vuelta de las elecciones presidenciales. Lionel Jospin queda en cabeza. Le Pen a un 15% de los votos.*

7 mayo *Elección de Jacques Chirac a la Presidencia de la República con 52,8 % de los votos.*

11 mayo *Dimisión de Edouard Balladur.*

17 mayo *Primer Gobierno Juppé.*

11 y 18 mayo *Elecciones municipales, ligeramente favorables a la Izquierda.*

4 agosto *Revisión constitucional extendiendo el campo de aplicación del referéndum (artículo 11), instituyendo una sesión parlamentaria ordinaria única (artículo 28), modificando el régimen de inviolabilidad parlamentaria (art. 26) y abrogando las disposiciones obsoletas relativas a la Comunidad y a las disposiciones transitorias.*

7 noviembre

1996

- 8 enero Fallecimiento de François Mitterrand.
- 29 enero Último ensayo nuclear francés.
- 22 febrero El Consejo de la Defensa adopta el principio de la reforma del ejército y de la supresión del servicio militar.
- 22 febrero *Revisión constitucional por la que se instituyen las leyes de financiación de la Seguridad Social (artículo 34, apartado antepenúltimo, y artículo 47-1).*

1997

- 21 abril Disolución de la Asamblea Nacional. Primera vuelta de las legislativas. Retroceso de la Derecha, avance del FN.
- 25 mayo Primera vuelta de las elecciones legislativas: retroceso de la Derecha; avance del FN.
- 1 junio Segunda vuelta de las legislativas: Izquierda: 319 escaños; Derecha: 257 escaños.
- 2 junio Alain Juppé dimite y es reemplazado por Lionel Jospin. Tercera cohabitación.
- 4 junio Formación del Gobierno Jospin.
- 12 junio Laurent Fabius vuelve a ser presidente de la Asamblea Nacional. Lo será hasta 2000.

1998

- 6 febrero Asesinato de Claude Érignac, Prefecto de Córcega.
- 15 marzo Se celebran elecciones regionales en algunas regiones de alianzas impugnadas entre la Derecha y el FN.
- 12 julio Francia es campeona del mundo de fútbol.
- 20 julio
- 2 octubre *Revisión constitucional instaurando disposiciones transitorias relativas a Nueva Caledonia (artículos 76 y 77).*

1999

- 25 enero *Revisión constitucional para la transferencia de competencias en materia de visados (artículo 88.2 debido al Tratado Europeo de Ámsterdam) y voto de resoluciones parlamentarias (artículo 88.4).*
- 13 junio Elecciones europeas.
- 8 julio *Revisión insertando, en el Título VI de la Constitución, el artículo 53-2 relativo a la Corte*

Penal Internacional.

15 noviembre *Revisión llamada « de la paridad », relativa a la igualdad entre mujeres y hombres (artículos 3 y 4).*

2000

19 enero Aplazamiento *sine die* del Congreso, inicialmente convocado para el 24 de enero, sobre las revisiones relativas a la Justicia, Nueva Caledonia y Polinesia.

1 marzo Dimisión de Roland Dumas. Le sustituye Yves Guéna como presidente del Consejo Constitucional.

27 marzo Importante remodelación. Laurent Fabius vuelve al Gobierno. Raymond Forni se convierte en Presidente de la Asamblea Nacional.

24 septiembre Referéndum sobre el quinquenato: 69% de abstención.

2 octubre *Revisión por la que se reduce el mandato del Presidente de la República (artículo 6).*

2001

11 y 18 de marzo Elecciones municipales: la izquierda gana París y Lyon, pero pierde muchas ciudades (Estrasburgo, Quimper, Blois, Orléans, Aix-en-Provence,...).

15 mayo Restablecimiento del calendario electoral.

1 agosto Reforma en profundidad de Derecho presupuestario.

23 septiembre Renovación del Senado.

2002

21 abril Primera vuelta de la elección presidencial. Le Pen llega en segundo lugar. Lionel Jospin es eliminado.

5 mayo Jacques Chirac resulta reelegido Presidente de la República con más del 82% de los sufragios expresados.

6 mayo Dimisión de Lionel Jospin. Jean-Pierre Raffarin es nombrado Primer Ministro.

6 junio Primera vuelta de las elecciones legislativas. El PS regresa; sus aliados se derrumban.

16 junio Segunda vuelta de las legislativas. La UMP consigue 365 diputados.

- 25 junio Jean-Louis Debré es elegido Presidente de la Asamblea Nacional.
- 17 noviembre Congreso constitutivo de la UMP.
- 12 diciembre Entrega del informe de la « Comisión Avril » sobre el estatuto penal del Jefe del Estado.

2003

- 10 marzo Jacques Chirac anuncia del veto de Francia sobre cualquier resolución del Consejo de Seguridad autorizando una guerra en Iraq.
- 28 marzo *Revisión constitucional sobre la organización descentralizada de la República (artículo 1, 37-1, 39, 72 y ss.).*
- 31 julio Reforma del Senado. Mandato reducido a seis años.
- 21 agosto Promulgación de la reforma de las pensiones.
- 7 diciembre Fracaso del referéndum en Martinica y Guadalupe.

2004

- 30 enero Condena de Alain Juppé, en primera instancia, lo que implica su inelegibilidad.
- 15 marzo Ley prohibiendo llevar signos religiosos ostensibles en las escuelas.
- 21-28 marzo Grave derrota de la Derecha en las elecciones cantonales y regionales.
- 30-31 marzo Gobierno Raffarin III.
- 1 mayo Ampliación de Europa a veinticinco miembros.
- 14 julio «Yo decido, él ejecuta»: Declaración de Jacques Chirac a propósito de Nicolas Sarkozy.
- 1 diciembre Los socialistas se pronuncian, en un 58%, a favor del sí al referéndum europeo.

2005

- 1 marzo *Revisiones constitucionales por las que se modifica el Título XV y se introduce la Carta del Medioambiente.*
- 29 mayo Victoria del « no » en el referéndum sobre el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.
- 31 mayo Dimisión de Jean-Pierre Raffarin. Le sustituye Dominique de Villepin.
- 27 octubre Comienzo de las «émeutes des

banlieues » (disturbios en los suburbios).

2006

- 13 enero Anuncio del contrato de primer empleo (CPE).
- 7 febrero Primera manifestación contra el CPE.
- 31 marzo Jacques Chirac promulga y luego suspende el CPE.
- 16 noviembre Ségolène Royal es designada candidata socialista a las elecciones presidenciales.

2007

- 14 enero Nicolas Sarkozy es designado candidato de la UMP a las elecciones presidenciales.
- 23 febrero *Revisión constitucional sobre el cuerpo electoral en Nueva Caledonia, el estatuto jurisdiccional del jefe del Estado (artículos 67 y 68) y la renuncia a la pena de muerte (artículo 66-1).*
- 22 abril Primera vuelta de las elecciones presidenciales. Nicolas Sarkozy supera el 30%. Jean-Marie Le Pen apenas alcanza los 10%.
- 6 mayo Nicolas Sarkozy es elegido Presidente de la República con un 53% de los sufragios expresados.
- 16 mayo Entrada en funciones de Nicolas Sarkozy, François Fillon es nombrado Primer Ministro.
- 10 junio Primera vuelta de las elecciones legislativas, que parece anunciar un
- 17 junio Primera vuelta de las elecciones legislativas. Clara victoria de la UMP, pero progreso del PS.
- 18 julio Instalación del Comité de reflexión y de proposición sobre la modernización y reequilibrio de las instituciones de la V República.

2008

- 4 febrero *Ley Constitucional n° 2008-103, por la que se modifica el Título XV de la Constitución.*
- 9-16 marzo Elecciones municipales, progreso de la Izquierda.
- Junio Comienzo de la crisis de las hipotecas de alto riesgo.
- 22 junio *Ley Constitucional n° 2008-724, de modernización del artículo 18 de la Constitución.*

2009

- 7 junio Elecciones europeas, victoria de la UMP.
- 22 junio Primera utilización de la nueva redacción del artículo 18 de la Constitución.

2010

- 1 marzo Entrada en aplicación de la cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC).
- 14-21 marzo Elecciones regionales, victoria de la Izquierda.

2011

- 21-28 marzo Elecciones cantonales, victoria de la Izquierda.
- 25 septiembre Elecciones al Senado. La izquierda es mayoritaria.
- 9-12 octubre Primarias socialistas: François Hollande es designado por un 56,6% de las bases.

2012

- 22 abril Primera vuelta de las elecciones presidenciales.
- 6 mayo Segunda vuelta de las elecciones presidenciales.
- 15 mayo Comienzo del mandato de François Hollande. Jean-Marc Ayrault es nombrado Primer Ministro.
- 10-17 junio Elecciones legislativas. El PS y sus aliados directos obtienen la mayoría absoluta.
- 21 junio Nuevo Gobierno Ayrault.
- 26 junio Claude Bartolone, Presidente de la Asamblea Nacional.

APÉNDICE: CONSTITUCIÓN FRANCESA

<p style="text-align: center;">CONSTITUTION à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹⁰⁴¹</p> <p>ÉAMBULE</p> <p>Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.</p> <p>En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.</p> <p>ARTICLE PREMIER.</p> <p>La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.</p> <p>La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.</p> <p>Titre premier-DE LA SOUVERAINETÉ</p> <p>ARTICLE 2.</p> <p>La langue de la République est le français.</p> <p>L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.</p> <p>L'hymne national est « La Marseillaise ».</p> <p>La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».</p> <p>Son principe est : gouvernement</p>	<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN DE 4 DE OCTUBRE DE 1058 (TEXTO RESULTANTE DE LA LEY CONSTITUCIONAL DE 23 DE JULIO DE 2008)¹⁰⁴²</p> <p>PREÁMBULO</p> <p>El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2004.</p> <p>En virtud de estos principios y del de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los Territorios de Ultramar que manifiesten la voluntad de adherirse a ella nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad y concebidas para favorecer su evolución democrática.</p> <p>ARTÍCULO 1.</p> <p>Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.</p> <p>La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales</p> <p>Título primero - DE LA SOBERANÍA</p> <p>ARTICULO 2.</p> <p>La lengua de la República es el francés.</p> <p>El emblema nacional es la bandera tricolor, azul, blanca y roja.</p> <p>El himno nacional es la "Marsellesa".</p> <p>El lema de la República es "Libertad, Igualdad, Fraternidad".</p> <p>Su principio es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el</p>
---	--

¹⁰⁴¹ Fuente: *Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Conseil Constitutionnel*

URL:

www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution-du-4-octobre-1958Ytexte-integrral-de-la-constitution-du-4-octobre-1959-en-vigueur-consti Traducción realizada bajo la responsabilidad conjunta de la Dirección de Prensa, Información y Comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Departamento de Asuntos Europeos de la Asamblea Nacional. (Se indica esta mención: el texto francés es el único que da fe). Cfr.

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

<p>du peuple, par le peuple et pour le peuple.</p>	<p>pueblo.</p>
<p>ARTICLE 3. La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.</p>	<p>ARTICULO 3. La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrán arrogarse su ejercicio. El sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto. Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.</p>
<p>ARTICLE 4. Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.</p>	<p>ARTICULO 4. Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia. Estas entidades contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el segundo párrafo del artículo 1 de acuerdo con lo dispuesto por la ley. La ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación.</p>
<p>TITRE II LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE</p>	<p>TITULO II DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</p>
<p>ARTICLE 5. Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.</p>	<p>ARTICULO 5. El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados.</p>
<p>ARTICLE 6. Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique</p>	<p>ARTÍCULO 6. El Presidente de la República será elegido por un periodo de cinco años por sufragio universal directo. Nadie podrá ejercer más de dos mandatos consecutivos. Una ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente artículo.</p>
<p>ARTICLE 7. Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour</p>	<p>ARTICULO 7. El Presidente de la República será elegido por mayoría absoluta de votos emitidos. De no obtenerse dicha mayoría en primera vuelta, se procederá, el decimocuarto día siguiente, a una segunda vuelta.</p>

suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages aupremier tour. Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement. L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice. En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement. En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection. Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence envue du second tour. Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61

Solamente podrán presentarse a ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta, después de la retirada en su caso de candidatos más favorecidos.

Los comicios se convocarán por el Gobierno.

La elección del nuevo Presidente se celebrará entre los veinte y los treinta y cinco días antes de la terminación del mandato del Presidente en ejercicio.

En caso de que quede vacante la Presidencia de la República por cualquier causa o por imposibilidad reconocida por el Consejo Constitucional, a instancias del Gobierno y por mayoría absoluta de sus miembros, las funciones del Presidente de la República, con excepción de las señaladas en los artículos 11 y 12, serán ejercidas por el Presidente del Senado o, si éste se encontrare inhabilitado a su vez para ejercer esas funciones, por el Gobierno.

En caso de vacante, o cuando la imposibilidad fuere declarada definitiva por el Consejo Constitucional, los comicios para la elección del nuevo Presidente se celebrarán, salvo en caso de fuerza mayor reconocido por el Consejo Constitucional, entre los veinte y los treinta y cinco días siguientes a la vacante o a la declaración del carácter definitivo de la imposibilidad.

Si, en los siete días anteriores a la fecha límite de presentación de candidaturas, una de las personas que hubiere anunciado, al menos treinta días antes de esta fecha, su decisión de ser candidato falleciera o se encontrara inhabilitada, el Consejo Constitucional podrá acordar el retraso de la elección.

Si, antes de la primera vuelta, uno de los candidatos falleciera o se encontrara inhabilitado, el Consejo Constitucional acordará diferir la elección.

En caso de fallecimiento o imposibilidad de uno de los dos candidatos más votados en la primera vuelta antes de las posibles retiradas, el Consejo Constitucional declarará que procede efectuar de nuevo el conjunto de las operaciones electorales, y lo mismo será aplicable en caso de fallecimiento o de imposibilidad de uno de los dos candidatos que permaneciera en la segunda vuelta.

En cualquiera de los casos, se someterá a la consideración del Consejo Constitucional en las condiciones

ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur. Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

ARTICLE 8.

Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

ARTICLE 9.

Le Président de la République préside le conseil des ministres.

ARTICLE 10.

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

ARTICLE 11.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et

fijadas en el apartado segundo del artículo 61 o en las condiciones establecidas para la presentación de un candidato por ley orgánica prevista en el artículo 6.

El Consejo Constitucional podrá prorrogar los plazos previstos en el tercer y quinto apartado sin que los comicios puedan celebrarse más de treinta y cinco días después de la fecha de decisión del Consejo Constitucional. Si la aplicación de las disposiciones del presente apartado tuviera como efecto diferir la elección a una fecha posterior a la terminación del mandato del Presidente en ejercicio, éste continuará en funciones hasta el nombramiento de su sucesor.

No podrán aplicarse los artículos 49 y 50 ni el artículo 89 de la Constitución mientras la Presidencia de la República estuviere vacante o durante el período que transcurra entre la declaración del carácter definitivo de la imposibilidad del Presidente de la República y la elección de su sucesor.

ARTICULO 8.

El Presidente de la República nombrará al Primer Ministro y le cesará al presentar éste último la dimisión del Gobierno. A propuesta del Primer Ministro nombrará y cesará a los demás miembros del Gobierno.

ARTICULO 9.

El Presidente de la República presidirá el Consejo de Ministros.

ARTICULO 10. El Presidente de la República promulgará las leyes dentro de los quince días siguientes a la comunicación al Gobierno de la ley definitivamente aprobada.

El Presidente de la República podrá, antes del vencimiento de dicho plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación sobre la ley o algunos de sus artículos. No podrá denegarse esta nueva deliberación.

ARTÍCULO 11.

El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicadas en el Journal Officiel (Boletín Oficial), podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica, social y medioambiental de la Nación y a los

aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

ARTICLE 12.

Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une

servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.

Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada Cámara una declaración que será seguida de un debate.

Un referéndum relativo a un tema mencionado en el primer párrafo podrá organizarse por iniciativa de una quinta parte de los miembros del Parlamento, apoyada por una décima parte de los electores inscritos en el censo electoral. Esta iniciativa tomará la forma de una proposición de ley y no podrá tener por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada desde hace menos de un año.

Las condiciones de su presentación y las condiciones en las que el Consejo Constitucional controlará el respeto de las disposiciones del párrafo anterior serán determinadas por una ley orgánica.

Si la proposición de ley no ha sido examinada por las dos Cámaras en un plazo fijado por la ley orgánica, el Presidente de la República la someterá a referéndum.

Cuando la proposición de ley no haya sido aprobada por el pueblo francés, ninguna otra proposición de referéndum que verse sobre el mismo tema podrá presentarse antes del vencimiento de un plazo de dos años desde la fecha de la votación.

Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto o de la proposición de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta.

ARTICULO 12.

El Presidente de la República podrá, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras, acordar la disolución de la Asamblea Nacional.

Las elecciones generales se celebrarán entre los veinte y los cuarenta días siguientes a la disolución.

La Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho el segundo jueves siguiente a su elección. Si esta reunión se efectuare fuera del período ordinario de sesiones, se abrirá de pleno derecho un período de sesiones de quince días de duración.

No se procederá a una nueva

nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

ARTICLE 13.

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

ARTICLE 14.

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

ARTICLE 15.

Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale.

ARTICLE 16.

disolución en el año siguiente al de las elecciones.

ARTICULO 13.

El Presidente de la República firmará las ordenanzas y los decretos discutidos en Consejo de Ministros.

Nombrará los cargos civiles y militares del Estado.

Serán nombrados en Consejo de Ministros los Consejeros de Estado, el Gran Canciller de la Legión de Honor, los embajadores y enviados extraordinarios, los consejeros del Tribunal de Cuentas, los prefectos, los representantes del Estado en las entidades de Ultramar regidas por el artículo 74 y en Nueva Caledonia, los oficiales generales, los rectores de las academias, los directores de las administraciones centrales.

Una ley orgánica determinará los demás cargos que deben ser cubiertos en Consejo de Ministros, así como las condiciones en las cuales el Presidente de la República podrá delegar su competencia en los nombramientos para ser ejercida en su nombre.

Una ley orgánica determinará los cargos y funciones otros que los mencionados en el tercer párrafo, para los que debido a su importancia para la garantía de los derechos y las libertades o la vida económica y social de la Nación, el poder de nombramiento del Presidente de la República se ejercerá previo anuncio público de la comisión permanente competente de cada Cámara. El Presidente de la República no podrá proceder a un nombramiento cuando la suma de los votos negativos en cada comisión represente al menos tres quintos de los votos emitidos en el seno de las dos comisiones. La ley determinará las comisiones permanentes competentes según los cargos o las funciones correspondientes.

ARTÍCULO 14.

El Presidente de la República acreditará a los embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras; los embajadores y enviados extraordinarios extranjeros estarán acreditados ante él.

ARTÍCULO 15.

El Presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas. Presidirá los consejos y los comités superiores de defensa nacional.

ARTICULO 16.

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

ARTICLE 17.

Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel.

ARTICLE 18.

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat. Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet.

ARTICLE 19.

Les actes du Président de la République autres que ceux

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 manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional.

Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.

Dichas medidas deberán estar inspiradas por la voluntad de garantizar a los poderes públicos constitucionales, en el menor plazo, los medios para cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado sobre ello.

El Parlamento se reunirá de pleno derecho.

No podrá ser disuelta la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes extraordinarios.

Tras treinta días de ejercicio de los poderes excepcionales, el Consejo Constitucional podrá ser solicitado por el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores, a efectos de examinar si se siguen cumpliendo las condiciones enunciadas en el primer párrafo. Se pronunciará lo antes posible mediante anuncio público. Procederá de pleno derecho a este examen y se pronunciará en las mismas condiciones al término de sesenta días de ejercicio de los poderes excepcionales y en cualquier momento pasado este plazo.

ARTICULO 17.

El Presidente de la República tendrá la prerrogativa de indulto a título individual.

ARTICULO 18.

El Presidente de la República se comunicará con ambas Cámaras del Parlamento por medio de mensajes que mandará leer y que no darán lugar a ningún debate.

Podrá tomar la palabra ante el Parlamento reunido a estos efectos en Congreso.

Su declaración podrá dar lugar, fuera de su presencia, a un debate que no será objeto de ninguna votación.

Fuera de los períodos de sesiones, las Cámaras parlamentarias se reunirán especialmente con este fin.

ARTICULO 19.

Los actos del Presidente de la República distintos de los previstos

prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

Titre III - LE GOUVERNEMENT

ARTICLE 20.

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

ARTICLE 21.

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

ARTICLE 22.

Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

ARTICLE 23.

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

Titre IV - LE PARLEMENT

ARTICLE 24.

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

en los artículos 8 (apartado 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 serán refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los ministros responsables.

TITULO III - DEL GOBIERNO

ARTICULO 20.

El Gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación.

Dispondrá de la Administración y de la fuerza armada.

Será responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 49 y 50.

ARTICULO 21.

El Primer Ministro dirigirá la acción del Gobierno. Será responsable de la defensa nacional. Garantizará la ejecución de las leyes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares.

Podrá delegar algunos de sus poderes en los ministros.

Suplirá, en caso necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y de los comités a que se refiere el artículo 15.

Podrá, a título excepcional, suplir al Presidente de la República en la presidencia de un Consejo de Ministros en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado.

ARTICULO 22.

Las decisiones del Primer Ministro serán refrendadas, en su caso, por los ministros encargados de su ejecución.

ARTICULO 23.

Son incompatibles las funciones de miembro del Gobierno con el ejercicio de todo mandato parlamentario, de toda función de representación de carácter nacional y de todo empleo público o actividad profesional.

Una ley orgánica fijará el modo de sustitución de los titulares de tales mandatos, funciones, o empleos.

La sustitución de los miembros del Parlamento se efectuará conforme a lo dispuesto en el artículo 25.

TITULO IV - DEL PARLAMENTO

ARTÍCULO 24.

El Parlamento votará la ley. Controlará la acción del Gobierno.

Evaluará las políticas públicas.

Estará compuesto por la Asamblea

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct. Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

ARTICLE 25.

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

ARTICLE 26.

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

Nacional y el Senado.

Los diputados en la Asamblea Nacional, cuyo número no podrá exceder de quinientos setenta y siete, serán elegidos por sufragio directo.

El Senado cuyo número de miembros no podrá exceder de trescientos cuarenta y ocho, será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República.

Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en la Asamblea Nacional y el Senado.

ARTICULO 25.

Una ley orgánica fijará la duración de los poderes de cada Cámara, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad.

También fijará el modo de elección de las personas llamadas a cubrir las vacantes de diputados y de senadores hasta la renovación parcial o total de la Cámara a la que pertenecían o su sustitución temporal en caso de aceptación por su parte de funciones gubernamentales.

Una comisión independiente, cuya composición y normas de organización y funcionamiento serán fijadas por ley, se pronunciará mediante anuncio público sobre los proyectos de texto y las proposiciones de ley que delimiten las circunscripciones para la elección de los diputados o que modifiquen el reparto de los escaños de diputados o senadores.

ARTÍCULO 26.

Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones.

En materia criminal o correccional ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte. No será necesaria esta autorización en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva.

Quedarán en suspenso la detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución de un miembro del Parlamento, durante la duración del periodo de sesiones si lo requiere la Cámara de la que forma parte.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.

ARTICLE 27.

Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

ARTICLE 28.

Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

ARTICLE 29.

Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion. Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

ARTICLE 30.

Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

ARTICLE 31.

Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils

La Cámara interesada se reunirá de pleno derecho en sesiones suplementarias para permitir, en caso necesario, la aplicación del apartado anterior.

ARTICULO 27. Será nulo todo mandato imperativo.

El derecho de voto de los miembros del Parlamento será personal.

La ley orgánica podrá autorizar excepcionalmente la delegación de voto. En tal caso nadie podrá recibir la delegación de más de un mandato.

ARTICULO 28.

El Parlamento se reunirá de pleno derecho en un período ordinario de sesiones que comienza el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio.

El número de días de sesión que cada Cámara podrá celebrar en el transcurso del período ordinario de sesiones no podrá exceder de ciento veinte. Se fijarán las semanas de sesión por cada Cámara.

El Primer Ministro, previa consulta con el Presidente de la Cámara correspondiente, o la mayoría de miembros de cada Cámara, podrá decidir la ampliación de los días de la sesión.

Los días y los horarios de las sesiones serán determinados por el reglamento de cada Cámara.

ARTICULO 29.

El Parlamento se reunirá en período extraordinario de sesiones a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, sobre un orden del día determinado.

Cuando el período extraordinario de sesiones se celebre a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, se dictará decreto de clausura en cuanto el Parlamento haya agotado el orden del día para el que fue convocado y, a más tardar, doce días después de la fecha de su reunión.

Sólo el Primer Ministro podrá pedir una nueva reunión antes de la expiración del mes siguiente a la fecha del decreto de clausura.

ARTICULO 30.

Al margen de los casos en los que el Parlamento se reúna de pleno derecho, los períodos extraordinarios de sesiones serán abiertos y clausurados por decreto del Presidente de la República.

ARTICULO 31.

Los miembros del Gobierno tendrán acceso a ambas Cámaras, y serán

sont entendus quand ils le demandent.
Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

ARTICLE 32.
Le président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

ARTICLE 33.
Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel. Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres.

Titre V - DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

ARTICLE 34.
La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations

oídos cuando lo soliciten.
Podrán auxiliarse de comisarios del Gobierno.

ARTICULO 32.
El Presidente de la Asamblea Nacional será elegido para toda la legislatura. El Presidente del Senado será elegido después de cada renovación parcial de sus miembros.

ARTICULO 33.
Las sesiones de las dos Cámaras serán públicas. El acta integral de los debates se publicará en el Journal Officiel (Boletín Oficial). Cada Cámara podrá reunirse en sesión secreta a petición del Primer Ministro o de una décima parte de sus miembros.

TITULO V - DE LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO

ARTÍCULO 34.
La ley fijará las normas sobre:

- Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes.
- Nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones.
- Tipificación de los delitos, así como penas aplicables, procedimiento penal, amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicción y estatuto de los magistrados y fiscales.
- Base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase y régimen de emisión de moneda.

La ley fijará asimismo las normas referentes :

- Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias las Cámaras locales y las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia, así como las condiciones de ejercicio de los mandatos electorales y los cargos electivos de los miembros de las asambleas deliberantes de las entidades territoriales.
- A la creación de categorías de entes públicos.
- A las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado.
- A las nacionalizaciones de empresas y transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado.

La ley determinará los principios fundamentales:

- De la organización general de la Defensa nacional.

d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- de l'enseignement ;

- de la préservation de l'environnement ;

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles

s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

ARTICLE 34-1.

Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

ARTICLE 35.

La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun

- De la libre administration de las entidades territoriales, de sus competencias y de sus ingresos.

- De la enseñanza.

- De la preservación del medio ambiente.

- Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales.

- Del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social.

Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica.

Las leyes de financiación de la seguridad social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una ley orgánica.

Leyes de programación determinarán los objetivos de acción del Estado.

Las directrices plurianuales de las finanzas públicas se definen por las leyes de programación. Estas son parte del objetivo del equilibrio de las cuentas de la administraciones públicas.

Las disposiciones del presente artículo se precisarán y completarán por una ley orgánica.

ARTICULO 34-1

Las Cámaras podrán votar resoluciones en las condiciones fijadas por la ley orgánica.

No serán admisibles y no podrán inscribirse en el orden del día las proposiciones de resolución de las que el Gobierno considere que su aprobación o su rechazo sería susceptible de cuestionar su responsabilidad o que contienen mandamientos hacia él.

ARTICULO 35.

La declaración de guerra será autorizada por el Parlamento.

El Gobierno informará al Parlamento sobre su decisión de hacer intervenir las fuerzas armadas en el extranjero, a más tardar tres días después del inicio de la intervención. Concretará los objetivos perseguidos. Esta información podrá dar lugar a un debate que no será objeto de ninguna

vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.

ARTICLE 36.

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

ARTICLE 37.

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

ARTICLE 37-1.

La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

ARTICLE 38.

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

ARTICLE 39.

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du

votación.

Cuando la duración de la intervención exceda de cuatro meses, el Gobierno someterá su prolongación a la autorización del Parlamento. Podrá pedir a la Asamblea Nacional que decida en última instancia.

Si el Parlamento no está en período de sesiones al vencimiento del plazo de cuatro meses, se pronunciará a la apertura del siguiente período de sesiones.

ARTÍCULO 36.

El estado de sitio será decretado por el Consejo de Ministros. Su prórroga después de doce días sólo podrá ser autorizada por el Parlamento.

ARTÍCULO 37.

Tendrán carácter reglamentario todas las materias distintas de las pertenecientes al ámbito de la ley. Los textos con forma de ley referentes a dichas materias podrán ser modificados por decreto acordado previo dictamen del Consejo de Estado. Los textos de este carácter que se aprobaran después de la entrada en vigor de la presente Constitución sólo podrán ser modificados por decreto si el Consejo Constitucional hubiera declarado que tienen carácter reglamentario en virtud del apartado anterior.

ARTÍCULO 37-1.

La ley y el reglamento pueden contener disposiciones de carácter experimental para una duración y un fin determinados.

ARTÍCULO 38.

El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley.

Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. Sólo podrán ratificarse de manera expresa.

Al expirar el plazo a que se refiere el primer apartado del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en materias pertenecientes al ámbito de la ley.

ARTÍCULO 39.

La iniciativa legislativa pertenece conjuntamente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.

Parlement.
Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

ARTICLE 40.

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

ARTICLE 41.

S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

Los proyectos de ley serán deliberados en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado y presentados ante la Mesa de una de las dos Cámaras. Los proyectos de leyes de Presupuestos y leyes de financiación de la seguridad social serán sometidos en primer lugar a la Asamblea Nacional. Sin perjuicio del párrafo 1 del artículo 44, los proyectos de ley cuya finalidad principal sea la organización de las entidades territoriales, serán previamente sometidos al Senado.

La presentación de los proyectos de ley ante la Asamblea Nacional o el Senado cumplirá las condiciones fijadas por una ley orgánica.

Los proyectos de ley no podrán inscribirse en el orden del día si la Conferencia de los Presidentes de la primera Cámara solicitada constata que las normas fijadas por la ley orgánica se desconocen. En caso de desacuerdo entre la Conferencia de los Presidentes y el Gobierno, el Presidente de la Cámara correspondiente o el Primer Ministro podrá solicitar al Consejo Constitucional, que se pronunciará en el plazo de ocho días.

En las condiciones previstas por la ley, el Presidente de una Cámara podrá someter al dictamen del Consejo de Estado, antes del examen en comisión, una proposición de ley presentada por uno de los miembros de dicha Cámara, excepto si este último se opone.

ARTICULO 40.

No serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público.

ARTICULO 41.

Si en el transcurso del procedimiento legislativo se advierte que una proposición o una enmienda no pertenece al ámbito de la ley o es contraria a una delegación concedida en virtud del artículo 38, el Gobierno o el Presidente de la Cámara solicitada podrá oponerse a su admisión.

En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Cámara interesada, el Consejo Constitucional, a petición de una u otra parte, se pronunciará en el plazo de ocho días.

ARTICLE 42.

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.

ARTICLE 43.

Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

ARTICLE 44.

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou

ARTICULO 42.

La discusión de los proyectos de ley y las proposiciones de ley versará, en sesión, sobre el texto aprobado por la comisión solicitada en aplicación del artículo 43 o, a defecto, sobre el texto presentado a la Cámara.

Sin embargo, la discusión en sesión de los proyectos de reforma constitucional, los proyectos de ley de Presupuestos y los proyectos de ley de financiación de la seguridad social versará, en primera lectura ante la primera Cámara solicitada, sobre el texto presentado por el Gobierno y, en las demás lecturas, sobre el texto trasladado por la otra Cámara.

La discusión en sesión, en primera lectura, de un proyecto o una proposición de ley sólo podrá producirse, ante la primera Cámara solicitada, al vencimiento de un plazo de seis semanas después de su presentación. Sólo podrá producirse, ante la segunda Cámara solicitada, al vencimiento de un plazo de cuatro semanas a partir de su traslado.

El párrafo anterior no se aplicará si el procedimiento acelerado ha sido iniciado en las condiciones previstas en el artículo 45. Tampoco se aplicará a los proyectos de ley de Presupuestos, los proyectos de ley de financiación de la seguridad social y los proyectos relativos a los estados de crisis.

ARTICULO 43.

Los proyectos y las proposiciones de ley serán enviados para su examen a una de las comisiones permanentes, cuyo número queda limitado a ocho en cada Cámara.

A petición del Gobierno o de la Cámara a la que hayan sido sometidos, los proyectos o las proposiciones de ley serán enviados para su examen a una comisión especialmente designada al efecto.

ARTÍCULO 44.

Los miembros del Parlamento y el Gobierno tendrán derecho de enmienda. Este derecho se ejercerá en sesión o comisión según las condiciones fijadas por los reglamentos de las Cámaras, en el marco determinado por una ley orgánica.

Una vez abierto el debate, el Gobierno podrá oponerse al examen de cualquier enmienda que no haya sido previamente sometida a la comisión.

Si el Gobierno lo pide, la Cámara que esté entendiendo en el asunto se pronunciará mediante una sola votación sobre la totalidad o una

partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

ARTICLE 45.

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

ARTICLE 46.

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes. Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au

parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.

ARTICULO 45.

Todo proyecto o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos Cámaras del Parlamento para aprobar un texto idéntico. Sin perjuicio de la aplicación de los artículos 40 y 41, toda enmienda será admisible en primera lectura a condición de que presente un vínculo aún indirecto, con el texto presentado o trasladado.

Cuando, a causa de un desacuerdo entre ambas Cámaras, un proyecto o una proposición de ley no haya podido ser aprobado después de dos lecturas en cada Cámara o si el Gobierno ha decidido iniciar el procedimiento acelerado sin que las Conferencias de los Presidentes se hayan conjuntamente opuesto a ello, después de una sola lectura en cada una de ellas, el Primer Ministro o, para una proposición de ley, los Presidentes de las dos Cámaras que actúen conjuntamente, estarán facultados para provocar la reunión de una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

El texto elaborado por la comisión mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de ambas Cámaras. Ninguna enmienda será admisible salvo conformidad del Gobierno.

Si la comisión mixta no llega a aprobar un texto común, o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el apartado anterior, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que se pronuncie definitivamente. En tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar bien el texto elaborado por la comisión mixta o bien el último texto votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas aprobadas por el Senado.

ARTICULO 46.

Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas en las siguientes condiciones.

El proyecto o la proposición no podrán, en primera lectura, ser sometido a la deliberación y la votación de las Cámaras, sino después del vencimiento de los

troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

ARTICLE 47.

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

ARTICLE 47-1.

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit

plazos fijados en el tercer párrafo del artículo 42. Sin embargo, si el procedimiento acelerado ha sido iniciado en las condiciones previstas por el artículo 45, el proyecto o la proposición no podrán ser sometidos a la deliberación de la primera Cámara que lo haya recibido, sino después de quince días de su presentación.

Se aplicará el procedimiento del artículo 45. No obstante, si no hubiere acuerdo entre ambas Cámaras, el texto no podrá ser aprobado por la Asamblea Nacional en última lectura sino por mayoría absoluta de sus miembros.

Las leyes orgánicas relativas al Senado deberán ser votadas en los mismos términos por ambas Cámaras.

Las leyes orgánicas no podrán ser promulgadas sino después de declarada por el Consejo Constitucional su conformidad con la Constitución.

ARTICULO 47.

El Parlamento votará los proyectos de leyes de Presupuestos en las condiciones establecidas por una ley orgánica.

Si la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado en primera lectura en el plazo de 40 días después de haber recibido un proyecto, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá pronunciarse en el plazo de 15 días. A continuación, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 45.

Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en el plazo de setenta días, podrán las disposiciones del proyecto entrar en vigor por ordenanza.

Si la ley de presupuestos que fije los ingresos y los gastos de un ejercicio no ha sido presentada con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo de tal ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter urgente al Parlamento la autorización para percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados.

Los plazos establecidos en el presente artículo quedarán en suspenso cuando el Parlamento no esté reunido.

ARTICULO 47-1.

El Parlamento votará los proyectos de ley de financiación de la seguridad social en las condiciones previstas en una ley orgánica.

Si la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado en primera lectura en el plazo de 20 días después de la presentación de un proyecto, el Gobierno lo trasladará al Senado, quien deberá pronunciarse

le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

ARTICLE 47-2.

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

ARTICLE 48.

Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour

en el plazo de 15 días. Procederá después del modo dispuesto en el artículo 45.

Si el Parlamento no se hubiere pronunciado en un plazo de 50 días, se podrán poner en vigor las disposiciones del proyecto mediante ordenanza.

Quedarán en suspenso los plazos previstos en el presente artículo cuando el Parlamento no esté en período de sesiones y, respecto a cada Cámara, en el transcurso de las semanas en las que haya decidido no celebrar sesión conforme al segundo apartado del artículo 28.

ARTÍCULO 47-2.

El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas. Por sus informes públicos, contribuirá a la información de los ciudadanos.

Las cuentas de las administraciones públicas serán regulares y sinceras. Darán una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera.

ARTÍCULO 48.

Sin perjuicio de la aplicación de los tres últimos párrafos del artículo 28, el orden del día será fijado por cada Cámara.

Dos semanas de sesión sobre cuatro estarán reservadas prioritariamente, y en el orden que el Gobierno haya fijado, al examen de los textos y a los debates, cuya inscripción haya pedido en el orden del día.

Además, el examen de los proyectos de ley de Presupuestos, los proyectos de ley de financiación de la seguridad social y, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, los textos trasladados por la otra Cámara desde al menos seis semanas, los proyectos relativos a los estados de crisis y las solicitudes de autorización referidas en el artículo 35 será, a petición del Gobierno, inscrito en el orden del día prioritariamente.

Una semana de sesión sobre cuatro estará reservada prioritariamente, y en el orden fijado por cada Cámara, al control de la acción del Gobierno y a la evaluación de las políticas públicas.

Un día de sesión por mes estará reservado a un orden del día fijado por cada Cámara por iniciativa de los grupos de oposición de la Cámara correspondiente y de los grupos

arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

ARTICLE 49.

Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

ARTICLE 50.

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au

minoritarios.

Al menos una sesión por semana, incluido durante las sesiones extraordinarias previstas en el artículo 29, estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno.

ARTÍCULO 49.

El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general.

La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual sólo será admisible si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Sólo se considerarán los votos favorables a la moción de censura, la cual sólo podrá ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional. Salvo en lo dispuesto en el párrafo siguiente, ningún diputado podrá ser firmante de más de tres mociones de censura en el mismo período ordinario de sesiones ni de más de una en el mismo período extraordinario de sesiones.

El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o de financiación de la seguridad social. En tal caso este proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere votada en las condiciones previstas en el párrafo anterior. Asimismo el Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento para otro proyecto o una proposición de ley por período de sesión.

El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.

ARTÍCULO 50

Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruebe el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República.

Président de la République la démission du Gouvernement.

ARTICLE 50-1.

Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

ARTICLE 51.

La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. A cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

ARTICLE 51-1.

Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

ARTICLE 51-2.

Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

Titre VI - DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

ARTICLE 52.

Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

ARTICLE 53.

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes,

ARTICULO 50-1

Ante una u otra de las Cámaras, el Gobierno podrá, por su propia iniciativa o a petición de un grupo parlamentario en el sentido del artículo 51-1, hacer una declaración sobre un tema determinado, que dé lugar a debate, y podrá, si lo decide, ser objeto de una votación sin plantear su responsabilidad.

ARTICULO 51.

La clausura del período ordinario de sesiones o de los períodos extraordinarios quedará aplazada de pleno derecho para permitir, en caso necesario, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 49. Con tal fin se procederá preceptivamente a sesiones suplementarias.

ARTICULO 51-1

El reglamento de cada Cámara determinará los derechos de los grupos parlamentarios constituidos dentro de la misma. Reconocerá derechos específicos a los grupos de oposición de la Cámara correspondiente, así como a los grupos minoritarios.

ARTICULO 51-2

Para el ejercicio de las misiones de control y evaluación definidas en el primer párrafo del artículo 24, podrán crearse comisiones de investigación dentro de cada cámara para recoger elementos de información, en las condiciones previstas por la ley.

La ley determinará sus normas de organización y funcionamiento. Sus condiciones de creación serán fijadas por el reglamento de cada Cámara.

TITULO VI - DE LOS TRATADOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES

ARTICULO 52.

El Presidente de la República negociará y ratificará los tratados. Será informado de toda negociación encaminada a la concertación de un acuerdo internacional no sujeto a ratificación.

ARTÍCULO 53.

No podrán ser ratificados ni aprobados sino en virtud de una ley los tratados de paz, los tratados de comercio, los tratados o acuerdos relativos a la organización internacional, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, los que modifiquen disposiciones de naturaleza

ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.
Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.
Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

ARTICLE 53-1.

La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.
Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

ARTICLE 53-2.

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

ARTICLE 54.

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

ARTICLE 55.

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

Titre VII - LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ARTICLE 56.

Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le

legislativa, los relativos al estado de las personas y los que entrañen cesión, canje o accesión territorial.

No surtirán efecto sino después de haber sido ratificados o aprobados.

Ninguna cesión, canje o accesión territorial será válida sin el consentimiento de las poblaciones interesadas.

ARTICULO 53-1.

La República podrá concertar con los Estados europeos que están unidos por compromisos idénticos a los suyos en materia de asilo y de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, acuerdos que determinen sus respectivas competencias para el examen de las solicitudes de asilo que le sean presentadas.

No obstante, aunque la solicitud no entre en el ámbito de su competencia en virtud de estos acuerdos, las autoridades de la República estarán siempre facultadas para dar asilo a todo extranjero perseguido por su acción en favor de la libertad o que solicite la protección de Francia por cualquier otro motivo.

ARTICULO 53-2.

La República podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional de acuerdo con las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998.

ARTICULO 54.

Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las dos Cámaras o por sesenta diputados o por sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional sólo podrá otorgarse previa reforma de la Constitución.

ARTICULO 55.

Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior a las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte.

Título VII - DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

ARTICULO 56.

El Consejo Constitucional estará compuesto por nueve miembros, cuyo

mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée. En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droites parties à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République. Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

ARTICLE 57.
Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

ARTICLE 58.
Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

ARTICLE 59.
Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

ARTICLE 60.
Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats.

ARTICLE 61.
Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur

mandato durará nueve años y no será renovable. El Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. El procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 13 será aplicable a sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de estos nombramientos. Los nombramientos realizados por el Presidente de cada Cámara serán sometidos únicamente al dictamen de la comisión permanente competente de la Cámara correspondiente. Además de los nueve miembros arriba mencionados, los ex-Presidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional. El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate.

ARTICULO 57.
Las funciones de miembro del Consejo Constitucional serán incompatibles con las de ministro o miembro del Parlamento. Una ley orgánica determinará las demás incompatibilidades.

ARTICULO 58.
El Consejo Constitucional velará por la regularidad de la elección del Presidente de la República. Examinará las reclamaciones y proclamará los resultados del escrutinio.

ARTICULO 59.
El Consejo Constitucional se pronunciará, en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores.

ARTICULO 60.
El Consejo Constitucional velará por la regularidad de las operaciones de referéndum previstas en los artículos 11 y 89 y en el título XV. Proclamará sus resultados.

ARTICULO 61.
Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum, y los reglamentos de las Cámaras parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución. Con el mismo fin, podrán presentarse las leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la

promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

ARTICLE 61-1.

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

ARTICLE 62.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

ARTICLE 63.

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

Titre VIII - DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Asamblea Nacional, el Presidente del Senado o sesenta diputados o sesenta senadores.

En los casos previstos en los dos apartados anteriores, el Consejo Constitucional se pronunciará en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, este plazo podrá reducirse a ocho días.

En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación.

ARTICULO 61-1

Cuando, con motivo de una instancia pendiente ante una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa perjudica a los derechos y las libertades que garantiza la Constitución, se podrá someter el asunto, tras su remisión por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación, al Consejo Constitucional que se pronunciará en un plazo determinado.

Una ley orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo.

ARTICULO 62.

No podrá promulgarse ni entrar en vigor una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61.

Una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61-1 será derogada a partir de la publicación de la decisión del Tribunal Constitucional o una fecha posterior fijada en dicha decisión. El Tribunal Constitucional determinará las condiciones y los límites en que los efectos producidos por la disposición puedan cuestionarse.

Contra las decisiones del Consejo Constitucional no cabrá recurso alguno. Se impondrán a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

ARTÍCULO 63.

Una ley orgánica determinará las normas de organización y funcionamiento del Consejo Constitucional, el procedimiento que se seguirá ante él y, en particular, los plazos para someterle impugnaciones.

TITULO VIII - DE LA AUTORIDAD JUDICIAL

ARTICLE 64.

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles.

ARTICLE 65.

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui

ARTÍCULO 64.

El Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial. Le auxiliara el Consejo Superior de la Magistratura. Una ley organica determinara el estatuto de los magistrados y fiscales. Los magistrados seran inamovibles.

ARTICULO 65.

El Consejo Superior de la Magistratura estara compuesto de una sala para los magistrados y otra para los fiscales. La sala de los magistrados sera presidida por el Primer Presidente del Tribunal de Casacion. Comprendera, adem as, cinco magistrados y un fiscal, un consejero de Estado designado por el Consejo de Estado, un abogado asi como seis personalidades calificadas que no pertenezcan ni al Parlamento ni a la carrera judicial, ni a la carrera administrativa. El Presidente de la Republica, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado designaran cada uno a dos personalidades calificadas. El procedimiento previsto en ultimo parrafo del articulo 13 sera aplicable a los nombramientos de las personalidades calificadas. Los nombramientos realizados por el Presidente de cada Camara del Parlamento seran sometidos unicamente al dictamen de la comision permanente competente de la Camara correspondiente. La sala de los fiscales sera presidida por el Fiscal General del Tribunal de Casacion. Comprendera, adem as, cinco fiscales y un magistrado, asi como el consejero de Estado, el abogado y las seis personalidades calificadas mencionados en el segundo parrafo. La sala de los magistrados del Consejo Superior de la Magistratura formulara propuestas para los nombramientos de los magistrados del Tribunal de Casacion, los de primer presidente de tribunal de apelacion y los de presidente de tribunal de gran instancia. Los dem as magistrados seran nombrados con su dictamen favorable. La sala de los fiscales del Consejo Superior de la Magistratura emitira su dictamen sobre los nombramientos relativos a los fiscales. La sala de los magistrados del Consejo Superior de la Magistratura se pronunciar a como consejo de disciplina de los magistrados. Comprendera entonces, adem as de los miembros referidos en el segundo parrafo, al magistrado que pertenezca a la sala de los fiscales. La sala de los fiscales del Consejo Superior de la Magistratura emitira su dictamen sobre las sanciones

concernent les magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

ARTICLE 66.

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

disciplinarias relativas a los fiscales. Comprenderá entonces, además de los miembros referidos en el tercer párrafo, al fiscal que pertenezca a la sala de los magistrados.

El Consejo Superior de la Magistratura se reunirá en formación plenaria para responder a las solicitudes de dictamen formuladas por el Presidente de la República en base al artículo 64. Se pronunciará en la misma formación sobre las preguntas relativas a la deontología de los magistrados, y cualquier pregunta relativa al funcionamiento de la justicia presentada al Ministro de Justicia. La formación plenaria comprenderá tres de los cinco magistrados mencionados en el segundo párrafo, tres de los cinco fiscales mencionados en el tercer párrafo, así como el Consejero de Estado, el abogado y las seis personalidades calificadas mencionados en el segundo párrafo. Será presidida por el Primer Presidente del Tribunal de Casación, que podrá reemplazar al Fiscal General del mismo tribunal.

Salvo en materia disciplinaria, el Ministro de Justicia podrá participar en las sesiones de las formaciones del Consejo Superior de la Magistratura.

El Consejo Superior de la Magistratura podrá entender en un asunto presentado por un justiciable en las condiciones fijadas por una ley orgánica.

La ley orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo.

ARTICULO 66.

Nadie podrá ser detenido arbitrariamente.

La autoridad judicial, garante de la libertad individual, asegurará el respeto de este principio en la forma prevista por la ley.

ARTICLE 66-1.
Nul ne peut être condamné à la peine de mort.
Titre IX - LA HAUTE COUR

ARTICLE 67.
Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.
Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.
Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

ARTICLE 68.
Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.
La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.
La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.
Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.

Titre X - DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

ARTICLE 68-1.
Les membres du Gouvernement sont

ARTICULO 66-1. Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte.
TITULO IX- DEL ALTO TRIBUNAL DE JUSTICIA

ARTICULO 67.
El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en calidad de tal, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 53-2 y 68.
No podrá, durante su mandato y ante ninguna jurisdicción o autoridad administrativa francesa, ser requerido para testificar ni ser objeto de una acción o acto de información, instrucción o acusación. Quedarán suspendidos todos los plazos de prescripción o preclusión.
Las instancias y procedimientos a los que pongan obstáculos de esta forma podrán reanudarse o iniciarse en su contra al término del plazo de un mes desde el cese de sus funciones.

ARTICULO 68.
El Presidente de la República no podrá ser destituido sino en caso de incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato. La destitución será acordada por el Parlamento constituido en Alto Tribunal de Justicia.
La propuesta de reunión del Alto Tribunal de Justicia adoptada por una de las Cámaras del Parlamento será inmediatamente presentada a la otra, que se pronunciará en los quince días.
El Alto Tribunal de Justicia será presidido por el Presidente de la Asamblea Nacional. Se pronunciará en el plazo de un mes, a votación secreta, sobre la destitución. Su decisión tendrá efecto inmediato.
Las decisiones adoptadas en aplicación del presente artículo lo serán por mayoría de los dos tercios de los miembros que compongan la Cámara correspondiente o el Alto Tribunal de Justicia. Cualquier delegación de voto será prohibida. Sólo se considerarán los votos favorables a la propuesta de reunión del Alto Tribunal de Justicia o la destitución.
Una ley orgánica fijará las condiciones de aplicación del presente artículo.

TITULO X - DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

ARTÍCULO 68-1.
Los miembros del Gobierno serán

pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Cour de justice de la République. La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

ARTICLE 68-2.

La Cour de justice de la République comprend quinze juges: douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

ARTICLE 68-3.

Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.

Titre XI - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

ARTICLE 69.

Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron.

Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República.

El Tribunal de Justicia de la República estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley.

ARTICULO 68-2.

El Tribunal de Justicia de la República estará compuesto por quince jueces: doce parlamentarios elegidos, en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de estas Cámaras y tres magistrados del Tribunal de Casación, uno de los cuales presidirá el Tribunal de Justicia de la República.

Cualquier persona que se considere ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar denuncia ante una comisión de admisión.

Esta comisión ordenará bien su archivo bien su traslado al Fiscal General del

Tribunal de Casación con el fin de que se recurra al Tribunal de Justicia de la República.

El Fiscal General del Tribunal de Casación podrá recurrir también de oficio al Tribunal de Justicia de la República con el dictamen favorable de la comisión de admisión.

Una ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente artículo.

ARTICULO 68-3.

Lo dispuesto en el presente título será asimismo aplicable a los hechos cometidos antes de su entrada en vigor.

TITULO XI. El Consejo Económico, Social y Medioambiental

ARTICULO 69.

El Consejo Económico, Social y Medioambiental emitirá, a requerimiento del Gobierno, su dictamen sobre los proyectos de ley, de ordenanza o de decreto, así como sobre las proposiciones de ley que le sean sometidos.

El Consejo Económico, Social y Medioambiental podrá designar a uno de sus miembros para que exponga ante las Cámaras parlamentarias el dictamen del Consejo sobre los proyectos o proposiciones que le hayan sido sometidos.

Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner.

ARTICLE 70.

Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis.

ARTICLE 71.

La composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

Titre XI BIS - LE DÉFENSEUR DES DROITS

ARTICLE 71-1.

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont

El Consejo Económico, Social y Medioambiental podrá ser solicitado por vía de petición en las condiciones fijadas por una ley orgánica. Tras el examen de la petición, dará a conocer al Gobierno y al Parlamento su respuesta a la misma.

ARTICULO 70.

El Consejo Económico, Social y Medioambiental podrá ser consultado por el Gobierno y el Parlamento sobre cualquier problema de carácter económico, social o medioambiental. Asimismo podrá ser consultado por el Gobierno sobre los proyectos de ley de programación que definen las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas. Se le someterá todo plan o proyecto de ley de programación de carácter económico, social o medioambiental para que emita un dictamen.

ARTÍCULO 71.

Una ley orgánica determinará la composición del Consejo Económico, Social y Medioambiental, cuyo número de miembros no podrá exceder de doscientos treinta y tres, y sus normas de funcionamiento.

TITULO XI BIS DEL DEFENSOR DE LOS DERECHOS

ARTICULO 71-1

El Defensor de los Derechos velará por el respeto de los derechos y las libertades por parte de las administraciones del Estado, las entidades territoriales, los establecimientos públicos, así como cualquier organismo encargado de una misión de servicio público o respecto del cual la ley orgánica le atribuya competencias.

Podrá ser solicitado, en las condiciones previstas en la ley orgánica, por cualquier persona que se considere perjudicada por el funcionamiento de un servicio público o un organismo referido en el primer párrafo.

Podrá ser solicitado de oficio. La ley orgánica definirá las atribuciones y las modalidades de intervención del Defensor de los Derechos. Determinará las condiciones en que pueda ser asistido por un colegio para el ejercicio de algunas de sus atribuciones.

El Defensor de los Derechos será nombrado por el Presidente de la República por un mandato de seis años no renovable, según el procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 13. Sus funciones serán incompatibles con las de miembro del Gobierno y

incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

TITRE XII - DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ARTICLE 72.

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

membre del Parlamento. Las demás incompatibilidades serán fijadas por la ley orgánica.

El Defensor de los Derechos dará cuenta de su actividad al Presidente de la República y al Parlamento.

TITULO XIII - DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ARTÍCULO 72.

Las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de Ultramar regidas por el artículo 74. Cualquiera otra entidad territorial se crea por ley, en su caso, en lugar de una o de varias de las entidades mencionadas en este apartado.

Las entidades territoriales podrán decidir sobre el conjunto de las competencias que mejor pueden ejercerse a sus respectivos niveles. En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de consejos elegidos y disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias.

En las condiciones previstas por la ley orgánica, y salvo que se trate de las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad pública o de un derecho garantizado por la Constitución, las entidades territoriales o agrupaciones podrán, cuando esté previsto por la ley o por el reglamento, derogar, a título experimental y para una duración y fin limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias.

Ninguna entidad territorial podrá ejercer una tutela sobre otra. Sin embargo, cuando el ejercicio de una competencia necesite la ayuda de varias entidades territoriales, la ley permite que una de esas entidades o agrupaciones organice las modalidades de su acción común.

En las entidades territoriales de la República, el representante del Estado, que lo es también de cada uno de los miembros del Gobierno, velará por los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a las leyes.

ARTICLE 72-1.

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

ARTICLE 72-2.

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

ARTICLE 72-3.

ARTICULO 72-1.

La Ley establece las condiciones según las cuales los electores de cada entidad territorial pueden, para ejercer el derecho de petición, solicitar la inclusión de un asunto de su competencia en el orden del día de la asamblea deliberante de esta entidad.

En las condiciones previstas por la ley orgánica, los proyectos de deliberación o

de actos que sean competencia de una entidad territorial podrán, por iniciativa de ésta, someterse a través de un referéndum, al acuerdo de los electores de esta entidad.

Cuando se prevea crear una entidad territorial dotada de un estatuto particular o modificar la organización de la misma, se podrá tomar el acuerdo legal de consultar a los electores inscritos en las entidades correspondientes. La modificación de los límites de las entidades territoriales puede también dar lugar a la consulta de los electores en las condiciones previstas por la ley.

ARTICULO 72-2.

Las entidades territoriales se benefician de los recursos de que pueden disponer libremente, en las condiciones establecidas por la ley.

Las entidades pueden recibir la totalidad o parte del producto de los impuestos de cualquier naturaleza. Están autorizadas por ley a fijar la base imponible y el tipo, dentro de los límites determinados por la ley.

Las recaudaciones fiscales y los otros recursos propios de las entidades territoriales representan, para cada categoría de entidad, una parte determinante del conjunto de sus recursos. La ley orgánica establece las condiciones en las cuales se aplica esta regla.

Toda transferencia de competencias entre el Estado y las entidades territoriales irá acompañada de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio. Toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de las entidades territoriales irá acompañada de los recursos determinados por la ley.

La ley prevé dispositivos de distribución equitativa destinados a favorecer la igualdad entre las entidades territoriales.

ARTÍCULO 72-3.

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

ARTICLE 72-4.

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique. Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

ARTICLE 73.

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent

La République reconoce a las poblaciones de Ultramar dentro del pueblo francés, compartiendo un ideal común de libertad, igualdad y fraternidad.

Guadalupe, Guyana, Martinica, La Reunión, Mayotte, Saint-Barthélemy, SaintMartin, Saint-Pierre-et-Miquelon, las islas Wallis y Futuna, así como la Polinesia francesa, se rigen por el artículo 73 para los departamentos y regiones de Ultramar, y para las entidades territoriales creadas en aplicación del último apartado del artículo 73, y por el artículo 74 en las otras entidades.

El estatuto de Nueva Caledonia se rige por el título XIII.

La ley determina el régimen legislativo y la organización particular de las tierras australes y antárticas francesas y de Clipperton.

ARTÍCULO 72-4.

No podrá efectuarse ningún cambio total o parcial en ninguna de las entidades mencionadas en el apartado 2 del artículo 72-3, o de un régimen a otro de los previstos por los artículos 73 y 74, sin que el consentimiento de los electores de la entidad, o de la parte interesada de esta, haya sido previamente recabado en las condiciones que se establecen en el apartado siguiente. Este cambio de régimen se acuerda por una ley orgánica.

El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante el periodo de sesiones o a propuesta conjunta de ambas Cámaras, publicadas en el Boletín Oficial, puede acordar la consulta a los electores de una colectividad territorial situada en Ultramar acerca de un problema relativo a su organización, a sus competencias o a su régimen legislativo. Cuando la consulta sea en relación con un cambio previsto en el apartado anterior y esté organizada a propuesta del Gobierno, este formulará una declaración ante cada Cámara, declaración que irá seguida de un debate.

ARTICULO 73.

En los departamentos y regiones de Ultramar, las leyes y reglamentos serán aplicables de pleno derecho y podrán ser objeto de adaptaciones debidas a las características y obligaciones particulares de estas entidades.

Esas adaptaciones podrán ser acordadas por estas entidades en los asuntos donde se ejerzan sus competencias o si ellas están

leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

ARTICLE 74.

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette

facultadas, según el caso, por la ley o por el reglamento.

Con carácter de excepción al párrafo 1 y para tener en cuenta sus particularidades, las entidades regidas por este artículo podrán ser facultadas, según el caso, por la ley o por el reglamento, para que ellas mismas establezcan las reglas aplicables sobre su territorio, en un número limitado de materias que podrán pertenecer al ámbito de la ley o del reglamento.

Estas reglas no podrán referirse a la nacionalidad, derechos cívicos, garantías de libertades públicas, estado y capacidad de las personas, organización de la justicia, derecho penal, procedimiento penal, política exterior, defensa, seguridad y orden público, moneda, crédito y cambios, así como al derecho electoral. Esta enumeración se podrá precisar y completar por ley orgánica.

La disposición prevista en los dos anteriores apartados no es aplicable en el departamento y región de La Reunión.

Las facultades previstas en los apartados 2 y 3 se acordarán, a petición de la entidad interesada, en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica. No podrán ejercerse cuando se trate de las condiciones fundamentales para el ejercicio de una libertad pública o de un derecho garantizado por la Constitución.

La creación por ley de una entidad que sustituya a un departamento y una región de Ultramar, o la institución de una asamblea deliberante única para estas dos entidades, no podrá efectuarse sin que previamente, según lo previsto en el párrafo 2 del artículo 72-4, se haya obtenido el consentimiento de los electores inscritos en estas entidades.

ARTICULO 74.

Las entidades ultramarinas regidas por el presente artículo tienen un estatuto que considera los intereses de cada una dentro de la República. Este estatuto se regula ley orgánica aprobada previo dictamen de la asamblea deliberante, que establezca:

- Las condiciones en que son aplicables las leyes y reglamentos.
- Las competencias de esta entidad; salvo las que ya haya ejercido, la cesión de competencias del Estado no podrá referirse a las materias

collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

ARTICLE 74-1.

enumeradas en el apartado 4 del artículo 73, precisadas y completadas, si ese es el caso, por la ley orgánica.

- Las normas de organización y de funcionamiento de las instituciones de la entidad y el régimen electoral de su asamblea deliberante.

- Las condiciones según las cuales sus instituciones son consultadas sobre los proyectos y proposiciones de ley y los proyectos de ordenanza o de decreto que incluyan disposiciones particulares a la entidad, así como sobre la ratificación o aprobación de compromisos internacionales concertados en materias que sean de su competencia.

La ley orgánica puede igualmente determinar, para las entidades que gozan de autonomía, las condiciones en las cuales:

- El Consejo de Estado ejerce un control jurisdiccional específico sobre ciertas categorías de actos de la asamblea deliberante que se efectúan en concepto de las competencias que esta tiene en el ámbito de la ley.

- La asamblea deliberante puede modificar una ley promulgada con posterioridad a la entrada en vigor del estatuto de la entidad, cuando el Consejo Constitucional, requerido sobre todo por las autoridades de la entidad, haya comprobado que la ley se aplicó en el ámbito de competencia de esta entidad.

- La entidad puede emplear medidas justificadas por las necesidades locales a favor de su población, en asuntos de acceso al empleo, del derecho a establecerse para el ejercicio de una actividad profesional o para la protección del patrimonio de bienes raíces.

- La entidad puede participar, bajo control del Estado, en el ejercicio de las competencias que este conserva, respetando las garantías otorgadas sobre el conjunto del territorio nacional para el ejercicio de las libertades públicas.

Las otras modalidades de la organización particular de las entidades a las que se refiere este artículo se determinan y modifican por ley, previa consulta de su asamblea deliberante.

ARTICULO 74-1.

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

ARTICLE 75.
Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

ARTICLE 75-1.
Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

TITRE XIII - DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES A LA NOUVELLE-CALÉDONIE

ARTICLE 76.
Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française. Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988. Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

ARTICLE 77.
Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour

En las entidades de Ultramar referidas en el artículo 74 y en Nueva Caledonia, el Gobierno podrá, en aquellas materias que sigan siendo competencia del Estado, extender por ordenanzas, con las necesarias adaptaciones, las disposiciones de naturaleza legislativa en vigor en la metrópoli o adaptar las disposiciones de naturaleza legislativa en vigor en la organización particular de la entidad correspondiente, bajo reserva que la ley no haya excluido expresamente, para dichas disposiciones, el recurso a este procedimiento. Las ordenanzas se aprobarán en el Consejo de Ministros, previo dictamen de las correspondientes asambleas deliberantes y del Consejo de Estado. Entrarán en vigor a partir de su publicación y dejarán de ser válidas en el plazo de dieciocho meses después de su publicación, si en ese periodo no hubieran sido ratificadas por el Parlamento.

ARTICULO 75.
Los ciudadanos de la República que no tengan estatuto civil de derecho común, único estatuto contemplado en el artículo 34, conservarán su estatuto personal mientras no hayan renunciado a él.

ARTICULO 75-1.
Las lenguas regionales pertenecen al patrimonio de Francia.

TITULO XIII - DISPOSICIONES TRANSITORIAS EN RELACIÓN CON NUEVA CALEDONIA

ARTICULO 76.
Las poblaciones de Nueva Caledonia están llamadas a pronunciarse antes del 31 de diciembre de 1998 sobre las disposiciones del acuerdo que se firmó en Nouméa el 5 de mayo de 1998, publicado el 27 de mayo de 1998 en el Journal Officiel de la République Française. Podrán participar en la votación aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2 de la ley n° 88-1028 de 9 de noviembre de 1988. Las medidas necesarias para la organización de la votación se adoptarán mediante decreto en Consejo de Estado y tras deliberación del Consejo de Ministros.

ARTICULO 77.
Tras la aprobación del acuerdo en la consulta prevista por el artículo 76, la ley orgánica, tomada tras dictamen de la asamblea deliberante de Nueva Caledonia, con el fin de garantizar la evolución de Nueva

assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;

- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu à l'article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer.

Titre XIV - DE LA FRANCOPHONIE ET DES ACCORDS D'ASSOCIATION

ARTICLE 87.

La République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage.

ARTICLE 88.

La République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.

Titre XV - DE L'UNION EUROPÉENNE

Caledonia conforme a las orientaciones definidas por este acuerdo y según las modalidades necesarias a su aplicación, establecerá:

- Las competencias del Estado que habrán de transferirse, de forma definitiva, a las instituciones de Nueva Caledonia, el escalonamiento y las modalidades de estas transferencias, así como la repartición de los gastos originados por éstas.

- Las normas de organización y funcionamiento de las instituciones de Nueva Caledonia, de modo especial las condiciones en las cuales ciertas categorías de actos de la asamblea deliberante de Nueva Caledonia podrán someterse, antes de su publicación, a la fiscalización del Consejo Constitucional.

- Las reglas relativas a la ciudadanía, al sistema electoral, al empleo y al derecho civil consuetudinario.

- Las condiciones y plazos en los que las poblaciones afectadas de Nueva Caledonia habrán de pronunciarse sobre el acceso a la plena soberanía.

Las otras medidas necesarias para la aplicación del acuerdo al que se hace referencia en el artículo 76 se definirán por ley.

Para la definición del cuerpo electoral llamado a elegir a los miembros de las

asambleas deliberantes de Nueva Caledonia y provincias, la lista a la que se refieren

el acuerdo mencionado en el artículo 76 y los artículos 188 y 189 de la ley orgánica

n.º 99-209 de 19 de marzo de 1999 relativa a Nueva Caledonia será la lista elaborada con motivo de la votación prevista en dicho artículo 76 y que incluya a las personas no admitidas a participar.

TITULO XIV - DE LA FRANCOFONÍA Y DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN

ARTÍCULO 87.

La República participará en el desarrollo de la solidaridad y la cooperación entre los Estados y los pueblos que tengan en común la lengua francesa.

ARTICULO 88.

La República podrá concluir acuerdos con los Estados que deseen asociarse a ella para desarrollar sus civilizaciones.

Título XV - DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y DE LA UNIÓN EUROPEA

ARTICLE 88-1.

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

ARTICLE 88-2.

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.

ARTICLE 88-3.

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

ARTICLE 88-4.

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

ARTICLE 88-5.

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée

ARTICULO 88-1.

La República participa en la Unión Europea compuesta por Estados que han optado libremente ejercer en común algunas de sus competencias en virtud del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, texto modificado por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

ARTICULO 88-2.

Se establecerán por ley las normas sobre la orden de detención europea, en aplicación de los actos aprobados por las instituciones de la Unión Europea.

ARTICULO 88-3.

A condición de reciprocidad y del modo previsto por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, solo podrá concederse derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión residentes en Francia, quienes no podrán ejercer las funciones de alcalde o teniente de alcalde ni participar en la designación de electores senatoriales ni en la elección de senadores. Se determinarán por ley orgánica votada en ambos términos por las dos Cámaras las condiciones de aplicación del presente artículo.

ARTICULO 88-4(1)

El Gobierno someterá a la Asamblea Nacional y al Senado, en el momento de su traslado al Consejo de la Unión Europea, los proyectos de actos legislativos europeos, así como los demás proyectos o propuestas de actos de la Unión Europea. Según las modalidades fijadas por el reglamento de cada Cámara, podrán adoptarse resoluciones europeas, llegado el caso fuera de los períodos de sesiones, sobre los proyectos o las propuestas mencionados en el primer párrafo, así como sobre cualquier documento que emane de una institución de la Unión Europea. En cada Cámara parlamentaria se instituirá una comisión encargada de los asuntos europeos.

ARTICULO 88-5.

Todo proyecto de ley que autorice la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea será sometido a referéndum por el Presidente de la República.

Sin embargo, mediante el voto de una moción adoptada en términos idénticos por cada Cámara por mayoría de las tres quintas partes,

à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

[cet article n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004]

ARTICLE 88-6.

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

ARTICLE 88-7.

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Titre XVI - DE LA RÉVISION

ARTICLE 89.

L'initiative de la révision de la Constitution appartient conjointement au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42

el Parlamento podrá autorizar la adopción del proyecto de ley según el procedimiento previsto en el tercer párrafo del artículo 89.

[Este artículo no será aplicable a las adhesiones consecutivas a una conferencia intergubernamental cuya convocatoria haya sido decidida por el Consejo Europeo antes del 1 de julio de 2004]

ARTICULO 88-6

La Asamblea Nacional o el Senado podrán emitir dictamen razonado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo europeo con el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen, del que se dará cuenta al Gobierno, será remitido por el Presidente de la Cámara correspondiente a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea.

Cada Cámara podrá interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra un acto legislativo europeo por violación del principio de subsidiariedad. El recurso será trasladado por el Gobierno al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

A estos fines se podrán aprobar resoluciones, incluso fuera de los periodos de sesiones, según modalidades de iniciativa y discusión fijadas por el reglamento de cada Cámara. A petición de sesenta diputados o sesenta senadores, el recurso será de derecho.

ARTICULO 88-7.

Mediante moción votada en términos idénticos por la Asamblea Nacional y el Senado, podrá el Parlamento oponerse a la modificación de las normas de aprobación de actos de la Unión Europea en los casos previstos, en materia de revisión simplificada de los tratados o de cooperación judicial civil, por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento, modificados por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

TITULO XVI - DE LA REFORMA

ARTICULO 89.

La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o proposición de reforma deberá ser examinada en las condiciones de plazo fijadas en el tercer párrafo del artículo 42, y

<p>et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision</p> <p>TITRE XVII -Abrogé</p>	<p>votado por ambas Cámaras en términos idénticos. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum. No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional. No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio. No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma.</p> <p>Título XVII -(DEROGADO)</p>
---	--

APÉNDICE III: SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CCC:	Comité consultatif constitutionnel
CMU:	Couverture universelle maladie
CNPF:	Conseil national du patronat français
MEDEF:	Mouvement des entreprises de France
IFOP:	Institut français d'opinion publique
JORF:	Journal Officiel de la République Française
UDR:	Union pour la démocratie et la République
UNR:	Union pour la nouvelle République
MDC:	Mouvement des citoyens.
MEDEF:	Mouvement des entreprises de France.
MNR:	Mouvement national républicain
MRP:	Mouvement républicain populaire.
MRG:	Mouvement des Radicaux de Gauche
CDP:	Centre démocratie et progrès.
ORTF:	Office de radiodiffusion-télévision française.
RPR:	Rassemblement pour la République.
RPF:	Rassemblement du peuple français.
PS:	Parti socialiste.
PCF:	Parti communiste français.
FN:	Front National.
PRG:	Parti Radical de Gauche
SMIC:	Salaire minimum interprofessionnel de croissance. Salario mínimo interprofesional de crecimiento
PSU:	Parti socialiste unifié.
PDF:	Parti de la France.
LO:	Lutte ouvrière (Lucha obrera)
PACS :	Pacte civil de solidarité
UNR :	Union pour la Nouvelle République

CEC : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques
publiques.

FLN : Front de libération nationale

RI : Républicains indépendants

CDP : Centre Démocratie et progrès

UMP : Union pour un mouvement populaire