

LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 4 DE OCTUBRE DE 1958 *

INTRODUCCIÓN

Aceptada por el 79.25 % del cuerpo electoral en el *referendum* de 28 de octubre de 1958,¹ la nueva Constitución francesa ha sido promulgada el 4 de octubre del mismo año, para entrar en vigor dentro del plazo de 4 meses a contar de su promulgación (artículo 91, inciso 1).

Cabe recordar las circunstancias excepcionales que provocaron su elaboración y que se reflejan, tanto en el procedimiento de elaboración del texto, como en el fondo de la Carta Política.

* *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, UNAM, año XII, enero-abril de 1959, núm. 34, México, D.F.

¹ *Referendum* de 28 de septiembre de 1958:

Francia Metropolitana:

Inscritos	26.606.948
Votantes	22.595.706
Suf. expresados	22.291.303
"Sí"	17.666.828 (79.25%)
"No"	4.624.475 (20.75%)

Unión Francesa, lato sensu:

"Sí"	85%
------	-----

Departamento de Argel:

"Sí"	95%
------	-----

Argel (ciudad):

Inscritos	257.216
Votantes	193.199
Suf. emitidos	190.530
"Sí"	176.755 (más del 90%)
"No"	13.775

1. *Forma de elaboración.* Después de los acontecimientos de mayo de 1958, la Asamblea Nacional votó la Ley Constitucional de 3 de junio que confiaba a un Comité Ministerial, encabezado por el Presidente del Consejo, general De Gaulle, y con la intervención de un Comité Constitucional (de función puramente consultiva) y del Consejo de Estado, la tarea de elaborar una nueva Constitución, dentro de la trayectoria del parlamentarismo francés: sufragio universal, separación de poderes y responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. Con pocas modificaciones, el proyecto del gobierno fue sometido y aprobado en *referendum*.

Esta ley fundamental es, pues, la obra de un organismo gubernamental y no un documento votado por una asamblea constituyente, según implica el mismo vocablo “constitución”. Aunque el *referendum* le haya conferido la aprobación popular, tal forma de elaboración no deja de ser insólita dentro de la legalidad democrática.

2. *En cuanto al fondo,* la nueva Constitución puede considerarse como una reacción contra la de 1946 que, muy esquemáticamente, instituía un régimen de tipo convencional —o de asamblea—, es decir, con preminencia de la Asamblea Nacional sobre los demás elementos de gobierno. El nuevo texto, al fortalecer y reforzar el poder ejecutivo, establece un parlamentarismo de principio, en el que se encuentran piezas básicas y elementos que pertenecen esencialmente al régimen presidencial. Cabe mencionar aquí que el general De Gaulle, que presidió la elaboración de la nueva Constitución en calidad de Presidente del Consejo (*Cf. Ley de Plenos Poderes*, de 3 de junio de 1958), había expuesto, en un discurso pronunciado en Bayeux (Normandía) en el año 1946, un programa de reforma constitucional que juzgaba ya imprescindible, como el único idóneo para establecer instituciones políticas capaces de integrar un gobierno que funcionase verdadera y eficazmente, “para el pueblo que somos y el siglo y mundo en que estamos”. Y es este mismo programa el que volvemos a hallar, doce años después, con ciertos matices de diferencia, en la Constitución actual: “El poder ejecutivo ha de proceder del Jefe del Estado, situado por encima de los partidos, elegido por un cuerpo electoral que comprenda el Parlamento, pero mucho más amplio, e integrado de tal manera que haga de aquél, a la vez que el Presidente de la Unión francesa, el de la República”; y agregaba: “Incumbe al Jefe del Estado la obligación de armonizar el interés general en cuanto a la selección de hombres, con la orientación que se desprenda del Parlamento; le corresponde la misión de nombrar a los ministros y, de luego, al Primer

Ministro, encargados de dirigir la política y la la labor del gobierno; al Jefe del Estado compete promulgar las leyes y dictar los decretos; a él incumbe presidir los Consejos de Gobierno, proporcionándoles la continuidad de la que una nación no puede prescindir; a él compete actuar de árbitro por encima de las contingencias políticas, bien sea normalmente, con sus consejos, o en tiempos de grave confusión invitando al país a que manifieste su decisión soberana mediante elecciones; y si la patria estuviere en peligro, el deber de garantizar la independencia nacional, y los tratados celebrados por Francia”.

La calificación que ya se ha aplicado a la nueva Constitución de “parlamentarismo Weimariano”, se explica por las semejanzas formales que presenta con la Carta Política de Weimar de 1919.² A pesar de los extensos poderes atribuidos al Ejecutivo —no al Jefe del gobierno sino al Jefe del Estado—, parece demasiado pronto para concluir sobre el carácter autoritario y algo dictatorial de este poder, aún cuando la letra de la Constitución propenda a hacerlo. Originada por los abusos y las debilidades del precedente sistema político, que pretende evitar, la nueva Constitución ofrece las características de toda obra de reacción, que tiende a rebasar los límites del justo equilibrio. Conviene recordar que la misma aplicación de la Constitución, el juego de los partidos políticos y el propio temperamento francés, serán factores determinantes en la práctica constitucional, o sea, en el funcionamiento concreto del régimen.

El estudio de la Constitución, por el carácter de reacción que presenta, induce a establecer ciertas comparaciones con la Carta de 1946, tanto para deducir las nuevas tendencias, como para intentar apreciarlas en función de su origen.

Desde un punto de vista formal, se puede advertir que: a) los dos textos tienen una extensión casi idéntica, el de 1958 cuenta con 92 artículos, mientras que el de 1946 constaba de 106; b) se encuentran órganos secundarios parecidos, con pocos cambios en las denominaciones, pero con diferencias importantes en la composición y el funcionamiento; c) la ordenación de los títulos subraya claramente la procedencia de los diferentes órganos de gobierno; el Presidente de la República rotula ahora el título II (en vez del V en la Constitución de 1946), mientras que el Parlamento ocupa sólo el IV (en vez del título II de la Carta de 1946).

Al exponer el contenido de la nueva Constitución francesa, introduciremos algunas variaciones en el orden seguido en el texto, al objeto de que gane en sistematización y claridad.

² Cf. Alberto PREDIERI, *Una nova vecchia costituzione*. “Il Ponte”, anno XIV, Nos. 8-9, agosto-septiembre, 1958, Firenze, Italia, pp. 1097-1105.

PREÁMBULO

Destacan en él dos puntos:

a) No contiene enumeración directa de los derechos individuales y sociales, ni de los principios económicos y sociales, sino tan sólo una referencia a la Declaración de Derechos de 1789 “confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946”;

b) El principio de una comunidad de naciones se plantea luego: la República ofrece a los territorios de ultramar que deseen adherirse a ella, nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad, y concebidas con miras a su evolución democrática (artículo 1). Se subraya, pues, que el ser miembro de esta comunidad representa una facultad absoluta para los territorios de ultramar y no una calidad o estatuto que deben aceptar.

I. LA SOBERANÍA. TÍTULO I

1. La nueva República es indivisible, laica, democrática y social y asegura a todos los individuos la igualdad ante la ley, “sin distinción de origen, raza o religión” (artículo 2).

2. El régimen se asienta en el principio de la soberanía nacional, que se ejerce a través de una democracia representativa, mediante sufragio universal, igual y secreto para los franceses de ambos sexos, mayores de edad. El referéndum, circunscrito en la Constitución de 1946 a la materia constitucional, alcanza en la de 1958 gran importancia, tal vez como medio para el Ejecutivo de pasar por encima del Parlamento, en los casos y condiciones previstos por el artículo 11 (artículo 3).

3. El artículo 4 reconoce la existencia de los partidos políticos, siempre que ejerzan sus actividades dentro del respeto debido a los principios de soberanía nacional y de democracia.

II. ÓRGANOS DE LOS PODERES PÚBLICOS

El parlamentarismo que instauran las nuevas instituciones políticas parece apartarse del concepto francés tradicional desde la III República, caracterizado por un Ejecutivo dualista y un Gabinete o gobierno —políticamente responsable ante el Parlamento. El cambio no se advierte en la forma misma de los órganos, sino en la distribución de los poderes, de las “fuerzas” entre los varios elementos de gobierno.

A. EL PODER EJECUTIVO

De índole dual, el Poder Ejecutivo es integrado por el Presidente de la República y por el gobierno.

I. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. TÍTULO II

Según el artículo 5, el Presidente de la República vela por el respeto a la Constitución; asegura, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado; garantiza la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto a los acuerdos de la Comunidad y a los tratados.

En realidad, sin embargo, el papel del Presidente excede con mucho al de mero árbitro y, por primera vez desde 1875, sus poderes han aumentado extraordinariamente, pasando de elemento estático del Ejecutivo bicéfalo, a convertirse en su jefe efectivo.

Elección del Presidente

La elección del Presidente incumbe a un colegio integrado por “los miembros del Parlamento, de los Consejos Generales y de las Asambleas de los territorios de ultramar, así como por los representantes elegidos de los Consejos Municipales” y, en su caso, con participación de los Estados miembros de la Comunidad (artículo 6). Si en la primera vuelta ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, basta la relativa en la segunda. Su mandato dura siete años y puede ser reemplazado por el Presidente del Senado en caso de ausencia o impedimento pasajero (artículo 7). Este sistema de elección, adoptado por primera vez en Francia, parece encerrar dos finalidades:

a) Reforzar la importancia del papel presidencial al conferirle una investidura parcialmente popular, principalmente por la participación de los municipios;

b) Asegurar cierto conservatismo en el propio colegio, al atribuir proporcionalmente el predominio de representación a los pequeños municipios, en detrimento de las grandes aglomeraciones urbanas.

Además, cabe subrayar que este modo de elección se emparenta con el sistema fundamentalmente utilizado en el régimen presidencial.

Atribuciones del Presidente de la República

Reúne facultades propias de un Jefe de Estado de régimen parlamentario y prerrogativas y poderes que le confieren un papel de primer plano, muy superior al que le reconocía la Constitución de 1946. Podemos dividirlos en esenciales y nuevas.

Atribuciones esenciales

Designa al Primer Ministro y recibe su dimisión y nombra y revoca también a los demás miembros del gobierno, a propuesta de aquél; preside el Consejo de Ministros y otros varios órganos; promulga las leyes; disuelve la Asamblea Nacional, aunque por la forma como lo hace es, en rigor, una atribución nueva; nombra para los empleos civiles y militares; lleva el título de Jefe de los Ejércitos; concede indulto (artículos 8, 10, 12, 15, 17, 65 y 80).

Atribuciones nuevas

1. A propuesta del gobierno, o de las dos Asambleas, puede someter a *referendum* cualquier proyecto de ley sobre organización de los poderes públicos, aprobación de algún acuerdo de la Comunidad o ratificación de algún tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pueda afectar el funcionamiento de las instituciones (artículo 11). Si el *referendum* interviene con más frecuencia que bajo la Carta de 1946, es porque constituye un medio en manos del Ejecutivo para prescindir del Parlamento y obtener la aprobación popular de proyectos gubernamentales de ley que las Cámaras acaso hubiesen rechazado o modificado.

2. Ejerce el derecho de disolución de la Asamblea, de acuerdo con los términos que más adelante expondremos (artículo 12).

3. Cuando se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente tomará las medidas exigidas por las circunstancias, previa consulta con el Primer Ministro, los presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional. Esta facultad está restringida por unos frenos de principio, cuya eficacia es difícil prever, salvo el de que la Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales (artículo 16).

4. Derecho de dirigir mensajes, incluso en periodos de receso, a las dos Asambleas, pero sin que den lugar a debates en ellas (artículo 18).

5. Negocia y ratifica los tratados y dirige, de hecho, toda la actividad diplomática (artículo 52).

6. Los actos mediante los cuales el Presidente ejerce las atribuciones que lo erigen en Jefe verdadero del Ejecutivo, no están sujetos a refrendo ministerial: recurso al *referendum* (artículo 11), disolución de la Asamblea Nacional (artículo 12), poderes excepcionales (artículo 16) e iniciativa de someter al examen del Consejo Constitucional la conformidad de los tratados y de las leyes con la Constitución (artículos 54 y 61).

7. Vela por el respeto a la Constitución (artículo 5) y de ahí la función que desempeña en materia de constitucionalidad. En consecuencia, el Presidente tiene la iniciativa (que también pertenece al Primer Ministro y a los presidentes de las dos Asambleas) de someter al Consejo Constitucional los acuerdos o tratados internacionales, a fin de que éste averigüe si contienen o no cláusulas contrarias a la Constitución, de tal manera que su ratificación requiera reformar antes la Ley Fundamental (artículo 54). Tiene, además, la obligación de enviar al Consejo Constitucional las leyes orgánicas y los reglamentos de las asambleas parlamentarias y, en su caso, las leyes ordinarias, con objeto de que él mismo se pronuncie acerca de su conformidad con la Constitución (artículo 61).

El Presidente desempeña, asimismo, un papel activo en la revisión constitucional, ya que, a propuesta del Primer Ministro, le corresponde la iniciativa de aquélla, que comparte con el Parlamento (artículo 89). El proyecto de revisión debe ser aprobado en términos idénticos por las dos asambleas parlamentarias y sólo es definitivo después de ser aprobado por *referendum*. Sin embargo, el Presidente puede optar por no someter el proyecto de revisión a *referendum*, en cuyo caso habrá de ser aprobado por las tres quintas partes de los votos emitidos por el Parlamento, reunido en Congreso.

Estatuto personal

La Constitución actual no puntualiza los requisitos ni los impedimentos para la elección del Presidente de la República, y tan poco menciona ni prohíbe la reelección. En cambio, sí dispone acerca de su responsabilidad. Es *políticamente irresponsable* e independiente frente al Parlamento y al gobierno, mientras que es *penalmente responsable* por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, pero exclusivamente en caso de alta traición. En tal caso, la acusación incumbe a las dos Asambleas, mediante voto idéntico y votación pública, por mayoría absoluta y el juzgamiento a la Alta Corte de Justicia (artículo 68).

II. EL GOBIERNO. TÍTULO III

Este Título consta sólo de cuatro artículos. “El gobierno determina y conduce la política general de la nación, dispone de la administración y de las fuerzas armadas y es responsable ante el Parlamento” (artículo 20). El Primer Ministro (antes Presidente del Consejo) dirige la acción del gobierno, es responsable de la defensa nacional, asegura la ejecución de las leyes, ejerce el poder reglamentario, etcétera... y, a título excepcional, puede suplir al Presidente de la República en la presidencia del Consejo de Ministros, en virtud de delegación expresa y para un orden del día determinado (artículo 21, inciso 1). En realidad, ha vuelto a ser el *primus inter pares*, conforme a la ortodoxia parlamentaria, pero ahora en beneficio del Presidente de la República que, además de los extensos poderes que le da la Carta Política, goza también de una gran parte de las atribuciones que, en 1946, correspondían al Presidente del Consejo .

El artículo 23, que contiene medidas nuevas, amplía y generaliza el régimen de incompatibilidades que atañen a los miembros del gobierno. Los ministros pueden ser escogidos, tanto fuera como dentro del Parlamento, pero en el segundo caso tendrán que renunciar a su mandato parlamentario.

B. EL PODER LEGISLATIVO: EL PARLAMENTO. TÍTULO IV

Bicameral, el Parlamento consta de la Asamblea Nacional, elegida por sufragio directo, y del Senado, designado mediante sufragio indirecto (artículo 24). La organización de cada Cámara se encomienda a un ley orgánica. El artículo 26 consagra las inmunidades e inviolabilidades parlamentarias.

El artículo 27 reafirma la nulidad del mandato imperativo y el carácter personal del voto de los parlamentarios. Una ley orgánica puede excepcionalmente autorizar la delegación del voto, pero sin que pueda extenderse a más de un mandato. Se acaba así con la viciosa práctica del voto por delegación, ya refrenada en 1955.

La duración y modalidades de reunión del Parlamento se determinan por el artículo 28, que prevé dos periodos ordinarios anuales de sesiones públicas, el primero de once semanas (de octubre a diciembre); el segundo, con duración máxima de tres meses (abril a junio), abierto y clausurados por decreto del Presidente de la República (artículos 28 y 30). El Parlamento puede ser convocado a un periodo extraordinario de sesiones, pero sin que su duración pueda exceder de doce días (artículo 29)

La tendencia al monocameralismo, netamente marcada en la Constitución de 1946, por la importancia predominante atribuida a la Asamblea Nacional, desaparece, y el nuevo Senado vuelve a adquirir relieve.

C. RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO. TÍTULO V

Es aquí donde se manifiesta la parte esencialmente innovadora y, hasta si se quiere, revolucionaria de la nueva Constitución. Si el sistema político de la IV República puede contemplarse como un compromiso entre el régimen parlamentario y el convencional, la Constitución actual tiende a invertir la situación, al atribuir al Ejecutivo el papel preminente, y a apartarse por tanto del concepto rector del parlamentarismo.

Los tres puntos básicos de las relaciones entre Parlamento y Gobierno son: el procedimiento de presentación y votación de las leyes; el mecanismo de la responsabilidad política del Gobierno y el ejercicio del derecho de disolución. Trataremos de apreciar la importancia respectiva de las Cámaras y del Gobierno y de examinar si, *a priori*, el equilibrio de elementos y de influencias que la teoría del parlamentarismo supone no resultará afectado al grado de orientar el mecanismo de gobierno hacia un régimen de tipo presidencial o autoritario.

I. ÁMBITO, DELEGACIÓN, INICIATIVA, PRESENTACIÓN Y VOTACIÓN DE LA LEY

Votación

El retorno al bicameralismo se advierte en el papel atribuido al Senado en orden a la función legislativa, puesto que ahora las leyes son votadas por las dos Asambleas (artículo 34, inciso 1).

Delimitación de funciones

Las materias reservadas al dominio de la ley son objeto de enumeración limitativa, mientras que las restantes pertenecen al cuadro del poder reglamentario (artículos 34 y 35). Al Parlamento incumbe, desde luego, votar impuestos y aprobar el presupuesto.

Delegación del Poder Legislativo

El artículo 38 prevé la delegación del poder legislativo al Ejecutivo para que éste, mediante *ordenanzas*, dicte medidas que normalmente son del dominio de la ley. Una vez vencido el plazo otorgado, tales ordenanzas no pueden ser modificadas sino por una ley. Aun cuando la práctica de la delegación del poder legislativo suponga una desviación caracterizada del principio de separación de poderes, no significa ninguna innovación en la vida política francesa: la III^a República tenía ya sus “decretos-leyes”, lo mismo que la IV^a sus “leyes-cuadro”,³ meros antecedentes de las “ordenanzas” de la V^a. La realidad política nos enseña y subraya de por sí la necesidad de recurrir al Ejecutivo legislador, en ciertas circunstancias... De ahí que se pueda considerar el artículo 38 actual como realista y consecuente dentro de la lógica de la Constitución (preminencia del Ejecutivo), ya que sus autores fijaron directamente, pese a torcerse así el mecanismo básico del parlamentarismo, las modalidades de esta delegación, en vez de abandonarlas al azar de la elaboración empírica que, bajo el apremio de los acontecimientos, ofrece menores garantías (siempre en la inteligencia de que, entre dos males, se ha de escoger el menor).

³ El mecanismo de la *loi-cadre* (ley-cuadro), técnica ingeniosa que realiza la delegación del poder legislativo, es la siguiente: una ley ordena al Gobierno presentar un proyecto de ley reformatorio de la legislación vigente en una materia determinada. Si la Asamblea no rechaza dicho proyecto al vencerse el plazo asignado para estudiarlo, el mismo entrará en vigor, tanto si la Asamblea lo aceptó expresamente como si no llegó a examinarlo.

Preliminares de la votación. Prestación, modificaciones, admisibilidad

La iniciativa de la ley y el derecho de modificación competen al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento (artículos 39 y 44). Los artículos 40 y 43 establecen el proceso general de presentación y deliberación de los proyectos y proposiciones de leyes, modificaciones, discusión, examen, etcétera.... En relación con los textos de 1946 y 1954 (reforma llamada “la reformette”), las prerrogativas del Senado aumentan, en comparación con las de la Asamblea que pierde su “soberanía” en muchos puntos.

Las proposiciones del Senado se depositan en la Mesa del mismo discutiéndose en ella en primer lugar, así como los proyectos que el Gobierno le somete, a excepción de las leyes financieras que pasan antes por la Asamblea Nacional. La admisión se aplica a las proposiciones, tanto de diputados como de senadores (artículo 40). Proyectos y proposiciones de ley se envían, en cada Asamblea, a comisiones de estudio, en número no superior a seis (artículo 43). Las leyes financieras determinarán los ingresos y egresos, conforme a una ley orgánica (artículo 34, inciso 4).

En la votación de las leyes, subsiste el mecanismo de la navette.⁴ De acuerdo con el artículo 45, el mecanismo de votación será el siguiente: a) intervención directa múltiple y decisiva del Gobierno; b) desaparición del papel soberano de la Asamblea Nacional, que ahora ha de transigir con un Ejecutivo poderoso. Para impedir que un proyecto de ley se paralice por falta de acuerdo entre las Asambleas el Primer Ministro puede disponer que se reúna una Comisión mixta paritaria, encargada de proponer un texto que el Gobierno podrá someter a las dos Asambleas “para aprobarlo”, y ninguna modificación se aceptará sin el acuerdo del Gobierno (artículo 45). Si la Comisión no se pone de acuerdo, se prevé una segunda intervención del Gobierno, quien puede exigir de la Asamblea Nacional que se pronuncie sobre la adopción; bien del texto de la Comisión, o bien del último votado por ella y, eventualmente modificado por las propuestas del Senado, si así lo juzga la Asamblea (artículo 45, inciso 4).

⁴ La *navette*, práctica heredada de la III República, es una modalidad de mecanismo en la votación de la ley: los textos se envían de una Cámara a la otra hasta que se produzca el acuerdo sobre un texto idéntico.

Leyes orgánicas y leyes financieras

De acuerdo con el artículo 46, las leyes orgánicas sólo podrán promulgarse después de que el Consejo Constitucional las haya declarado conformes a la Constitución. Se trata, pues, de una verificación automática de la constitucionalidad, producida sin necesidad de petición alguna. A su vez, el artículo 47 confiere amplios poderes al Gobierno en materia de leyes financieras: a) si la Asamblea no las examina en el plazo de 40 días, el Gobierno puede acudir al Senado, que entonces puede discutir las en primer lugar, con derogación de la regla del artículo 39, inciso 2; b) si el Parlamento no se pronuncia en un plazo de 70 días, el Gobierno puede prescindir del mismo y poner en vigor, mediante ordenanzas, las disposiciones del proyecto presentado (artículo 47, inciso 3), adviértese aquí la reacción, algo excesiva, contra los abusos y el estancamiento del régimen anterior; c) con autorización del Parlamento, el Gobierno puede comenzar a recaudar impuestos, siempre que la ley financiera no se haya presentado en tiempo útil (artículo 47, inciso 4); d) Gobierno, Parlamento y Tribunal de Cuentas se encuentran ahora asociados en la fiscalización relativa a la ejecución de las leyes financieras (artículo 47, inciso 6).

Orden del día de las Asambleas

El artículo 48 confiere al Ejecutivo el derecho riguroso de fijar el orden del día de las Asambleas. Le proporciona así un medio más de acción o de influencia sobre el Parlamento, puesto que ello permite al Gobierno aplazar a su voluntad el examen de problemas o de cuestiones dificultosas, así como disminuir o retardar las oportunidades de que surjan mociones de censura.

II. RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL: CUESTIÓN DE CONFIANZA Y MOCIÓN DE CENSURA

La responsabilidad política del Gobierno se plantea ante la Asamblea Nacional, sin que el Senado intervenga en el mecanismo de la cuestión de confianza ni en el voto de la moción de censura, acomodándose en ambos aspectos a las soluciones de la Constitución de 1946. Mediante la exigencia de dicha responsabilidad (artículo 20, inciso 3, en relación con el 49 y el 50). La Asamblea hace efectivo su poder de obligar al gobierno a dimitir. A diferencia de las constituciones de 1875 y de 1946, que preveían

tanto la responsabilidad colectiva como la individual, la actual sólo se ocupa de la primera.

Los medios de promover la responsabilidad colectiva son:

- la cuestión de confianza;
- el voto de investidura (mero aspecto de la anterior);
- y la moción de censura.

Hay que observar que si las piezas fundamentales del parlamentarismo se encuentran reunidas, el juego de la acción recíproca presenta un desequilibrio evidente en favor del Ejecutivo, cuyos poderes reforzados parecen exceder del papel que el régimen parlamentario clásico le asigna tradicionalmente.

1. *Investidura y cuestión de confianza*

La Constitución actual ha querido privar a la Asamblea de los medios que la de 1946 le ofrecía a granel para paralizar la acción del Gobierno. Sin embargo, no por ello la Asamblea ha de aceptar, sin más, los Gobiernos que se designen. Ha desaparecido, en efecto, la investidura en la forma, pero no en el fondo. La nueva ley fundamental suprime tan sólo el voto de investidura con mayoría absoluta, substituido por el ordinario referente a la cuestión de confianza, provocado por el Primer Ministro al pedir la aprobación de su programa o de una declaración de política general (artículo 49, inciso 1). Si el voto de la Asamblea le es adverso, habrá de presentar la dimisión de su Gobierno al Presidente de la República (artículo 50). Un caso especial de *presunción* de confianza lo establece el inciso 3 del artículo 49. Cuando el Primer Ministro solicite la votación de un texto, se considerará adoptado a menos que dentro de las 24 horas se presente una moción de censura y sea votada en las condiciones prescritas.

2. *Moción de censura*

Es el medio (desconocida por la III^a República) por el cual la Asamblea pone en juego la responsabilidad del Gobierno. Trátase, en el fondo, de una cuestión de confianza suscitada al Gobierno por un diputado. La Constitución de 1958 regula minuciosamente la moción de censura (artículo 49, inciso 2), a fin de evitar los abusos a que dio lugar régimen de 1946 que la utilizaba con mucha frecuencia, como medio radical

de deshacerse de los gobiernos cuyas intenciones se apartaban de las suyas.

En consecuencia, la moción de censura ha de reunir los siguientes requisitos: a) ser firmada por la décima parte, cuando menos, de los miembros de la Asamblea; b) no ser votada sino hasta 48 horas después de su presentación; c) ser aceptada por la mayoría de votos de los miembros que compongan la Asamblea; d) si es rechazada, no cabe proponer una nueva moción durante el mismo periodo de sesiones, salvo el caso del inciso 3.

Con la fórmula expuesta, se afianza la situación del Ejecutivo frente al Legislativo y se le suministran los medios adecuados para intervenir, proponer, orientar y, en muchos casos, decidir de hecho el funcionamiento del Parlamento, lo que no deja de presentar un peligro cierto de usurpación de competencia y de disminución de poderes, en detrimento del Parlamento, ahora sí, bien amordazado.

3. *Ejercicio y régimen del derecho de disolución de la Asamblea Nacional*

Pieza fundamental del parlamentarismo, contrapeso de la responsabilidad política del Gobierno, el derecho de disolución de la Asamblea que establece la Constitución actual, se presta a desarrollos susceptibles de alterar el equilibrio básico que supone el principio parlamentario.

Tres modalidades nuevas imprimen al derecho de disolución rasgos *sui generis* y lo convierten en arma eficaz y temible del Ejecutivo frente al Legislativo: a) lo ejerce únicamente el Presidente de la República, previa consulta con el Primer Ministro y con el Presidente de la Asamblea (artículo 12, inciso 1); b) no está sujeto a condición ninguna, sino tan sólo a la simple limitación temporal de que no podrá efectuarse una nueva disolución durante el año que siga a las elecciones, sin contar con la hipótesis de concesión de poderes excepcionales, ya que entonces la Asamblea no puede ser disuelta (artículo 16, inciso 5), según hemos indicado; c) el decreto del Presidente de la república disponiendo la disolución no lleva refrendo.

En cuanto al régimen interino consiguiente a la disolución, el artículo 12, inciso 2, se limita a afirmar que “las elecciones generales se celebrarán pasados 20 días y antes de que transcurran 40 desde la fecha de la disolución”.

Antes de terminar el estudio del Parlamento, hay que señalar sus demás atribuciones clásicas:

- autoriza la declaración de guerra (artículo 35);
- interviene para autorizar la prórroga del estado de sitio, después de 12 días de haberlo decretado el Consejo de Ministros (artículo 36).

En cambio, en contraste con la Constitución de 1946, la Asamblea y el Senado dejan de ser jueces de la regularidad de la elección de sus miembros, tarea que ahora compete al Consejo Constitucional (artículo 59).

III. TRATADOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES. TÍTULO VI

Señalado ya el papel que al presidente de la República corresponde en orden a su negociación y ratificación, expondremos las restantes disposiciones referentes a la materia:

1. El artículo 53 prescribe la ratificación legal de los tratados y consigna la lista de los que sólo surtirán efecto después de haber sido ratificados o aprobados mediante una ley.

2. El artículo 54 subordina a una revisión constitucional la ratificación de un tratado declarado contrario a la Constitución, por el Consejo Constitucional.

3. El artículo 55 sienta el principio de la primacía de los tratados o acuerdos sobre la ley, ratificados o aprobados según lo prescrito, a reserva, en cada caso, de su aplicación por la contraparte.

VI. LOS ÓRGANOS SECUNDARIOS

Bajo esta rúbrica se examinarán rápidamente los órganos que, en plano secundario, participan en el funcionamiento del sistema de gobierno y que existían ya en la Constitución de 1946, pero con funciones e importancia muy diferentes.

A. EL CONSEJO CONSTITUCIONAL. TÍTULO VII

Integrado por nueve miembros (de los que tres y el Presidente, con voto de calidad en caso de empate, son nombrados por el Presidente de la República (artículo 56), el Consejo Constitucional es el organismo

guardián de la Constitución y de la legalidad. Ejerce la jurisdicción en materia de elecciones, tanto presidenciales (artículo 58) como legislativas (artículo 59) y de *referendum* (artículo 60); juzga de la constitucionalidad de las leyes orgánicas (no promulgables sin previo examen del Consejo) y ordinarias, así como de los Reglamentos de las dos Asambleas (artículo 61). Una ley orgánica, determina el régimen general del Consejo y el procedimiento a seguir ante él (artículo 63).

B. LA AUTORIDAD JUDICIAL. TÍTULO VIII

Su independencia está garantizada por el Presidente de la República y el Consejo Superior de la Magistratura que él encabeza y que integran nueve miembros, por él nombrados. El estatuto de los magistrados lo establecerá una ley orgánica (artículos 64 y 65, incisos 1 y 2). El Consejo de la Magistratura actúa principalmente como organismo disciplinario respecto de jueces y magistrados (artículo 65, incisos 3 y 4) y goza de mayor competencia que bajo la Constitución de 1946.

C. LA ALTA CORTE DE JUSTICIA. TÍTULO IX

Elegida por el Parlamento entre sus propios miembros, le compete conocer de la responsabilidad penal del Presidente de la república (sólo por alta traición) y de los Ministros, para los crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos (artículo 68). Una ley orgánica fijará su régimen funcional y el procedimiento ante la misma.

D. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. TÍTULO X

Organismo consultivo, el Consejo Económico y Social examina los proyectos de ley, de ordenanza o de decreto y las proposiciones de ley que les someta el Gobierno, así como, a petición de éste, cualquier problema de carácter económico o social que interese a la República o a la Comunidad. Su estatuto lo determina una ley orgánica (artículos 69 y 71).

V. COLECTIVIDADES TERRITORIALES. TÍTULO XI

“Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, los territorios de ultramar” (artículo 72, inciso 1). Se

caracterizan por un régimen administrativo de descentralización (elección de Consejos) y de tutela del poder central (prefectos, delegados del gobierno: artículo 72, incisos 2 y 3).

La organización de la metrópoli es idéntica a la de la Constitución de 1946. Pero, en cambio, son capitales las diferencias referentes a las antiguas colonias:

1. El régimen legislativo y la organización administrativa de los departamentos de ultramar podrán ser objeto de las medidas de adaptación requeridas por su situación particular (artículo 73).

2. Los territorios de ultramar tendrán una organización especial que tomará en cuenta sus intereses propios y el general de la República (artículo 74).

3. El artículo 76 recurre al federalismo como principio rector para la solución del problema, ya esbozado en la “loi-cadre” de 23 de junio de 1956: “Los territorios de ultramar podrán conservar su estatuto, dentro de la República. Si expresan la voluntad de hacerlo, mediante decisión de sus respectivas asambleas territoriales... se convertirán, bien en departamentos de ultramar de la República, o bien, agrupados o no entre sí, en Estados miembros de la Comunidad.” Al consagrar definitivamente junto, a la tradicional pero algo superada política de “asimilación”, el principio del federalismo como fórmula de solución, la nueva Constitución marca un paso adelante y un progreso notable respecto del sistema establecido por la Constitución de 1946, y deja prever una nueva estructuración del imperio francés, de tipo federal, estable y fructífera para sus miembros.

VI. LA COMUNIDAD FRANCESA. TÍTULOS XII Y XIII

Bajo esta rúbrica, agruparemos el estudio de los Títulos XII: “De la Comunidad”, y XIII: “De los acuerdos de asociación”, el segundo de los cuales comprende un solo artículo, el 88.

A. LA COMUNIDAD. TÍTULO XII

El nacionalismo que iba despertándose tanto en Asia como en África, desde fines de la Primera Guerra Mundial, brotó, con la Segunda, en

crisis que pusieron de relieve lo agudo del problema colonial. La Constitución de 1946, con miras a impulsar las antiguas colonias francesas hacia “la libertad de administrarse ellas mismas y de regir democráticamente sus asuntos” (Preámbulo), esbozó una estructura de “Unión Francesa”, pero no logró consagrar ni utilizar un principio rector de solución. Establecía un régimen que acudía a varios conceptos: asimilación, federalismo indeciso y Estado Asociado, cuya aplicación, al transcurrir el tiempo, no pudo responder a las necesidades dinámicas ni a los problemas que pretendía resolver.

Este fracaso traduce la necesidad imperativa de un ordenamiento nuevo, con una estructura diferente de la Unión Francesa de 1946: la de una Comunidad, de tipo federal, nacida en virtud de la libre determinación de los territorios de ultramar que hayan decidido adherirse a la misma. Cada territorio, convertido en Estado, se gobernará por sí mismo, mientras que ciertas atribuciones serán ejercidas por la Comunidad, mediante órganos apropiados.

El elemento nuevo y principal que preside la Comunidad y que la condiciona, es el principio de *la libre determinación de los pueblos* (Cf. Preámbulo, apartado 2 y artículo 76, apartado 2). En efecto, en el *referendum* de 28 de septiembre de 1958, cada territorio de ultramar tuvo la facultad de aceptar la Constitución propuesta o de rechazarla y, en consecuencia, de romper todo vínculo con Francia. De trece territorios africanos, únicamente Guinea rehusó, mediante una votación negativa, incorporarse a la Comunidad.⁵

Examinaremos ahora, bajo cuatro rúbricas, los elementos y caracteres básicos de la organización y funcionamiento de la Comunidad.

I. PRINCIPIOS GENERALES

1. El primero, el fundamental, *es el de la libertad de adhesión* de los países de ultramar, que pueden conservar su estatuto en el seno de la República, convirtiéndose en departamentos de ultramar, o bien, agrupados o no entre sí, en Estados miembros de la Comunidad. Semejante elec-

⁵ Cabe señalar que la Comunidad deja de ser una institución de teoría constitucional para convertirse ya en realidad política concreta que cuenta con 80 millones de habitantes.

El Consejo Ejecutivo de la Comunidad tuvo su primera reunión en París, el 4 de febrero del presente año. Lo integran, además, del Presidente de la República y de la Comunidad, el Primer Ministro de la República Francesa y los primeros ministros de 12 Estados africanos, todos constituidos en Repúblicas, a saber: Alto Volta, Congo, Costa de Marfil, Dahomey, Gabón, Madagascar, Mauritania, Nigeria, Rep. Centroafricana (antes Oubangui-Chari), Senegal, Sudán francés, Tchad.

ción habrá de efectuarse dentro de los cuatro meses de promulga la Constitución (artículo 76).

2. El segundo principio se refiere al concepto de *ciudadanía*: sólo existe una ciudadanía de la Comunidad, con igualdad de derechos y deberes, abstracción hecha del origen, raza o religión de los ciudadanos (artículo 77). Además, los ciudadanos de la República que no posean el estatuto civil de derecho común, conservarán su estatuto personal, mientras no renuncien a él (artículo 75).

3. El tercer principio concierne a la *estructura federal de la Comunidad* compuesta por Estados autónomos, que se administran por sí mismos y que resuelven, democrática y libremente, sus propios asuntos (artículo 77). A la competencia de la Comunidad, incumben la política exterior, defensa, moneda, régimen económico y financiero comunes, disposiciones sobre materias primas estratégicas, fiscalización de la Justicia, enseñanza superior, organización general de transportes y telecomunicaciones. Además, mediante acuerdos particulares, pueden crearse otras atribuciones comunes o regularse el traspaso de facultades de la Comunidad a alguno de sus miembros (artículo 78).

Cabe recordar que la Unión Francesa respondía de hecho a una organización unitaria, aun cuando provista de órganos federales: “Los órganos centrales de la Unión Francesa son la Presidencia, el Alto Consejo y la Asamblea” (artículo 63). Pero si bien un régimen de colaboración reemplazaba así la política de dominación, en realidad el Gobierno Francés asumía solo la dirección gubernamental de la Unión. Por otra parte, la finalidad de la Unión francesa consistía en asegurar la etapa transitoria que habría de desembocar en el autogobierno de sus miembros, quienes, con ese objeto, ponían sus recursos en común para mejorar sus niveles de vida y garantizar sus seguridades respectivas (Preámbulo). La Unión no sancionaba, pues, una organización destinada a durar. Correspondía, en suma, a un *modus vivendi* temporal y provisional, a una etapa necesaria para alcanzar la meta final.

II. ÓRGANOS DE LA COMUNIDAD

Son cuatro, de los cuales el último es una innovación: el Presidente el Consejo ejecutivo, el Senado y el Tribunal arbitral (la *Cour d'arbitrage*), no previsto por la Constitución de 1946.

1. *El Presidente de la República* “preside y representa a la Comunidad” (artículo 80) y, en consecuencia, está representado en cada uno de los Estados miembros, los cuales, por su parte, participan en su elección, de acuerdo con el artículo 6 (artículo 81).

2. *El Consejo Ejecutivo* tiene a su frente al Presidente de la Comunidad y lo integran, además, el Primer Ministro de la República, los Jefes del Gobierno de cada uno de los Estados miembros y los ministros de negocios comunes (artículo 82, inciso 1). Le corresponde “organizar la cooperación de los miembros de la Comunidad, en la esfera gubernamental y administrativa” (artículo 82, incisos 2 y 3); y su organización y funcionamiento se fijarán por una ley orgánica. Por lo mismo, no cabe precisar cuál vaya a ser el verdadero papel que desempeñe, pero casi se puede prever que, debido a su posición y atribuciones, el Presidente de la República ejerza cierto ascendiente sobre los demás miembros.

3. *El Senado de la Comunidad*, se compone de delegados elegidos por el Parlamento de la República y las asambleas legislativas de los miembros de la Comunidad, en proporción a su población y a las responsabilidades que asumen en ésta (artículo 83, inciso 1). Ello pone de relieve el contraste con la Asamblea de la Unión Francesa, donde sólo se conocía una representación bipartita y fija: 50% de representantes de la Francia metropolitana y otro 50% de los departamentos y territorios de ultramar, así como de los Estados asociados. Los periodos de sesiones serán dos por año, sin que ninguno exceda de un mes, y también una ley orgánica fijará la composición y funcionamiento de este organismo (artículo 83, incisos 2, 3 y 6).

Un aspecto interesante en el estudio del Senado es el relativo a sus atribuciones, ya que su análisis será susceptible de indicar la naturaleza del cometido que le compete —enfocado desde un punto de vista puramente jurídico. En realidad, a título de asamblea elegida, presenta los caracteres de órgano deliberante (acaso en plano puramente consultivo) y de órgano administrativo, en virtud de las “decisiones ejecutorias” que puede tomar:

a) *Órgano deliberante*. En colaboración con el Parlamento y las asambleas legislativas de los Estados miembros, el Senado delibera sobre la política económica y financiera de la Comunidad, antes de que las correspondientes leyes sean votadas por el Parlamento o, en su caso, por las asambleas legislativas de dichos Estados (artículo 83, inciso 3), y examina los actos y tratados internacionales que comprometen a la Comunidad

(artículo 83, inciso 4). Salvo en la hipótesis del artículo 85 (V. *infra*, p. 16) el Senado de la Comunidad no tiene poder de decisión y, ante el silencio de la Constitución, ha de entenderse que sus deliberaciones carecen de influencia sistemática en la votación de la ley, tanto en la forma como en el fondo.

b) *Órgano de tipo administrativo*. “El Senado adopta *decisiones ejecutorias*⁶ en las materias en que haya recibido delegación de las asambleas legislativas de los miembros de la Comunidad” (artículo 83, inciso 5). Los términos que definen la función eventual del Senado de tomar dichas decisiones, ponen de relieve el carácter limitado y condicionado de dicho ejercicio del poder reglamentario delegado, de cuya oportunidad cada miembro queda como juez soberano.

4. *El tribunal arbitral*. Le compete resolver los litigios entre miembros de la Comunidad; su composición y funcionamiento se regirán por una ley orgánica (artículo 84). La mencionada norma constitucional que instituye dicho Tribunal, parece establecer una obligación arbitral general, anterior a toda diferencia o litigio. Poseería, pues, jurisdicción contenciosa obligatoria, y sus sentencias, de acuerdo con las características que les atribuye el derecho internacional público, tendrían *inter partes*, autoridad relativa de cosa juzgada y fuerza obligatoria y ejecutoria absolutas.

III. REVISIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA COMUNIDAD

Como derogación del artículo 89, el 85 establece que las disposiciones concernientes al funcionamiento de la Comunidad se revisarán “Mediante leyes votadas en los mismos términos por el Parlamento de la República y por el Senado de la Comunidad”. He aquí el único caso en que éste ejerce función legislativa.

⁶ Hay que suponer que la Constitución da al término *décisionne exécutoire* (decisión ejecutiva), el sentido que le atribuye el Derecho administrativo. “La decisión ejecutiva (que se corresponde sobre poco más o menos con lo que Dugueit y Jèze llaman acto administrativo) es todo acto jurídico unilateral de un administrador calificado, es decir, de una autoridad administrativa y obrando como tal, susceptible de producir por sí mismo efectos jurídicos”. Marcel Waline, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, París, Sirey, 1949, pp. 395 y ss.

IV. TRANSFORMACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Según el artículo 76, los territorios de ultramar que se adhieran a la Comunidad adquirirán *ipso facto* la cualidad de departamentos de ultramar, o bien, de Estados miembros de la Comunidad. El estatuto de miembro de la Comunidad es, además, susceptible de transformación; no presenta carácter inmutable y definitivo, sin apelación: “La transformación del estatuto de un Estado miembro de la Comunidad puede pedirse, bien por la República, bien mediante resolución de la asamblea legislativa del Estado interesado confirmada por un referéndum local, cuya organización y control serán garantizados por las instituciones de la Comunidad... En las mismas condiciones, puede un Estado miembro de la Comunidad convertirse en independiente y, por ese hecho, deja de pertenecer a la Comunidad” (artículo 86). Cada Estado tiene, pues, la facultad absoluta de obtener la transformación de su estatuto e, incluso, la de pedir y obtener, pura y simplemente su independencia.

El principio de la libre determinación domina fundamentalmente la organización y el funcionamiento de la Comunidad en la que cada uno permanece totalmente libre en la elección de su destino. Destaquemos, por otra parte, que la iniciativa de la transformación o de la secesión puede ejercitarse, tanto por la República como por la asamblea legislativa del Estado que aspire a conseguirla.

B. ACUERDOS DE ASOCIACIÓN. TÍTULO XIII

El artículo 88, único del título, establece el principio de la alianza internacional entre Estados libres y soberanos y, en el cuadro del federalismo, reserva tal potestad a la República y a la Comunidad, únicas entidades con personalidad internacional.

VII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS. TÍTULO XV

Están destinadas a asegurar la organización y el funcionamiento de los poderes públicos hasta la entrada en vigor de la Constitución: cuatro meses para las instituciones de la República y seis para las de la Comunidad, contados ambos plazos desde la fecha de promulgación de la Carta Política (artículo 91, incisos 1 y 2). Cabe reunir las bajo dos rúbricas:

1. Las que modifican disposiciones de la Constitución de 1946: suspensión del periodo de sesiones ordinario del Parlamento y expiración de los mandatos parlamentarios; prórroga de los poderes del Presidente de la República en funciones, hasta la nueva elección presidencial; mantenimiento provisional de las autoridades administrativas, hasta la fecha indicada (artículo 90 y 91, incisos 3 y 5).

2. Las relativas a la organización de los poderes públicos, comenzando por el régimen electoral de las asambleas previstas por la Constitución, y siguiendo con la adopción “en todas las materias de las medidas que el Gobierno juzgue necesarias para la vida de la Nación, la protección de los ciudadanos o la salvaguardia de las libertades” (artículo 92, inciso 3). La oportunidad de las “materias” y de “las medidas necesarias” se deja, pues, a la apreciación soberana del Gobierno, quien, convertido en legislador, merced al amplio uso de la Ley de los Plenos poderes del 3 de junio de 1958 y del artículo 92 constitucional, puso en marcha un plan general de reformas: enseñanza, organización judicial, reforma monetaria y financiera, comercio exterior, defensa, etcétera...

Es, pues, una confusión relativa de poderes la que caracteriza el sistema político provisional francés (junio de 1958 a febrero de 1959) en el que el Ejecutivo convertido en Legislador realiza muy importantes reformas, sin otro contrapeso más activo que el “dictamen” del Consejo de Estado. Es la característica constante de todo gobierno provisional, establecido a resultas de una revolución, pacífica o no, cuando la urgencia de la renovación se impone como ley única y absoluta.

CONCLUSIÓN

Si se intentase clasificar la nueva Constitución francesa entre los tipos de regímenes políticos tradicional e inmutablemente definidos y descritos por los teóricos de la ciencia política, podría rotularse bajo la doble etiqueta de “Parlamentarismo presidencial” (pese a lo insólito de la yuxtaposición de esas dos voces), “con tendencia a la concentración de poderes”.

1. Aun cuando se respete, en la forma, el principio del régimen parlamentario (Ejecutivo dualista, Gobierno políticamente responsable ante la Asamblea, etcétera....), es el presidencial el que tiende, en el fondo, a aplicarse. En efecto, el carácter parcialmente popular de la elección del

Presidente y su irresponsabilidad política (aunque ejerza poderes considerables), que lo ponen a cubierto de toda revocación por parte de la Asamblea, son elementos que no pueden negar su parentesco con las dos piezas básicas del régimen presidencial.

Así protegido contra cualquier voto de desconfianza —que afecta exclusiva y únicamente al Gobierno mismo, según vimos, conforme a modalidades muy precisas y en casos muy limitados—, el Presidente de la República, a cubierto de todo conflicto con el Parlamento, va a dirigir la política general y a utilizar los poderes considerables de que la Constitución le ha dotado, sin que su acción entrañe ningún riesgo de dimisión, lo que asegurará preponderancia y larga carrera a la función ejecutiva en Francia.

2. Las tendencias hacia la concentración de poderes en provecho del Ejecutivo, se manifiestan en la acumulación de sus medios de acción sobre el Legislativo, ejercidos:

Por el Presidente de la República:

- recurso al *referendum* (artículo 11),
- revisión constitucional (artículo 89),
- derecho de disolución (artículo 12),
- poder directo sobre los periodos de sesiones (artículo 29),
- ejercicio de poderes excepcionales (artículo 16).

Por el Gobierno:

- poder acerca del orden del día de las asambleas (artículo 48),
- delimitación precisa del ámbito de la ley y, por tanto, del poder reglamentario (artículo 34 y 35),
- delegación constitucional del Legislativo al Ejecutivo (artículo 38),
- intervenciones decisivas del Gobierno en el mecanismo de votación de las leyes ordinarias (artículo 45), orgánicas (artículo 46) y financieras (artículo 47),
- difícil puesta en marcha de la responsabilidad del Gobierno (artículo 49),
- mecanismo de la cuestión de confianza favorable al Gobierno (artículo 49).

La finalidad fundamental de la nueva Constitución, la de reforzar y estabilizar el Ejecutivo —tan mal parado bajo el sistema político de 1946, que a fuerza de inestabilidades y crisis ministeriales desembocó en la parálisis del Estado, parece perfectamente alcanzada.

Cabe preguntarse si esta misma meta no se hubiese logrado acudiendo a otros mecanismos institucionales. A ese problema, en su libro *Demain, la République...*,⁷ el profesor Maurice Duverger propone otra solución que “parece exactamente adaptada a la situación de la Francia del siglo xx” y que, *in abstracto*, presenta todas las garantías de respeto al espíritu del parlamentarismo:

“Los elementos básicos son los que siguen:

1) El cuadro general del régimen parlamentario es conservado; subsiste el Presidente de la República. 2) El presidente del Consejo es elegido por el cuerpo electoral, mediante sufragio universal directo, al mismo tiempo que los diputados a la Asamblea Nacional. 3) El presidente del Consejo es responsable ante la Asamblea Nacional, de acuerdo con el principio esencial del parlamentarismo: cuestión de confianza y moción de censura, pero no puede dimitir sin voto de desconfianza de la Asamblea. 4) En tal caso, la Asamblea resulta automáticamente disuelta; nuevas elecciones se celebrarán para elegir al presidente del Consejo y a los diputados”. Y el autor agrega: “Conviene poner de relieve la idea fundamental, el punto clave del sistema: este régimen combina los mecanismos de disolución automática con la designación directa del presidente del Consejo por el mismo pueblo, y resulta así establecido un vínculo estrecho permanente y absoluto entre la Asamblea y el Jefe del Gobierno”.

Pero los autores de la Constitución no se inspiraron en esta proposición y prefirieron fortalecer al Ejecutivo, en beneficio del Presidente de la República, ante el que casi desaparece el Primer Ministro, mientras que la Asamblea se ha convertido en cuerpo legislativo bastante dócil, por el juego de los demás mecanismos constitucionales.

Si se estima que las tendencias autoritarias de la Constitución actual se apartan sensiblemente de la tradición democrática, es indispensable en aras de una crítica imparcial, considerar de nuevo los acontecimientos y las condiciones que provocaron su elaboración. La lenta desorganización de los poderes que venía avanzando desde hace cerca de doce años, debía terminar en la grave crisis nacional de mayo de 1958. Era urgente y vital reaccionar, restaurar verdaderamente el Estado dotándolo de instituciones

⁷ Maurice DUVERGER, *Demain la République...*; Julliard, París, Juillet 1958, pp. 68 y ss.

políticas nuevas que pudieran llenar eficazmente su papel, con un mecanismo equilibrado de gobierno. La autoridad es entonces el precio indispensable que ha de pagarse por poner de nuevo en marcha a la nación, puesto que lo que de ahora en adelante resulta primordial para los poderes públicos, es su eficacia y su continuidad.⁸ Dicho imperativo es la condición *sine qua non* de toda construcción política viable y permanece como el elemento necesario de cualquier reorganización verdadera. Pero el retorno a la normalización de las condiciones generales de vida, debe implicar también una atenuación sensible del carácter autoritario de los poderes públicos, porque si no esa autoridad tendería a desbordar su papel y a orientarse hacia una “paternalismo” ciertamente peligroso. La justa medida, el respeto al equilibrio de “fuerzas” y el empleo juicioso de la autoridad, dependerán de quienes apliquen la Constitución, en la difícil ética de no abusar del poder.

⁸ Discurso pronunciado por el general De Gaulle, jefe del Gobierno de la República, el 4 de septiembre de 1958 en París.