

EL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL FRANCÉS

Franck MODERNE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La supremacía presidencial*. A. *Una bicefalía desequilibrada en favor del jefe del Estado*. B. *Un gobierno más vinculado al jefe del Estado que la representación parlamentaria*. III. *La insuficiencia de los contrapesos al Poder Ejecutivo*. A. *La debilidad del Parlamento de la V República*. B. *El papel limitado del Poder Judicial*. IV. *Tendencias contradictorias en la evolución reciente del sistema semipresidencial francés*. A. *Fortalecimiento de las tendencias presidencialistas*. B. *Debilitamiento de las tendencias presidencialistas*

I. INTRODUCCIÓN

El sistema semipresidencial francés de la V República es hijo de la historia tan agitada de este país y lo es, para decirlo así, tres veces:

1) Es hijo de la Revolución francesa de 1789 y de su radicalidad en la proclamación de la voluntad del pueblo soberano como fuente auténtica y única del poder político (artículo 3: “La soberanía nacional pertenece al pueblo”). Francia se siente tan hija de la Revolución de 1789 como Estados Unidos de la de 1776. Se siente depositaria de un mensaje revolucionario histórico dirigido al resto del mundo y entendió su revolución del fin del siglo XVIII como el alumbramiento interno de un nuevo mundo en el viejo, que luego debía extenderse a los otros países. La legitimidad revolucionaria aflora específicamente en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, que hoy día está incluida expresamente en la Constitución de la Quinta República del 4 de octubre de 1958.

Quiero decir que Francia no ha abandonado esta filiación revolucionaria, a pesar de que su historia política ofrezca la imagen de una nación involucrada en continuas rupturas y crisis. Precisamente por

ello este país ha sido —y lo es todavía— un laboratorio para el estudio de la teoría del Estado, con incesantes debates teóricos acerca de las instituciones políticas fundamentales del mundo moderno, pero sin olvidar la referencia esencial a las ideas de 1789.

2) Por otra parte, el sistema semipresidencial francés es también hijo de la historia internacional reciente, la de las dos guerras mundiales, de la lucha contra las doctrinas fascistas o nacional-socialistas o contra los imperialismos europeos.

El fundador de la V República, el general De Gaulle, fue el primer presidente del gobierno provisional tras la Liberación. Había mostrado en 1944, después del exilio y de la organización de la Resistencia nacional frente al régimen colaboracionista de Vichy y del enemigo exterior, la voluntad de constituir un gobierno fuerte, capaz de defender al país tanto de los peligros internos como externos. La historia de la Tercera República, nacida de una derrota militar en 1870 y que se hundió en otra (al comienzo de la segunda Guerra Mundial), había demostrado que la ausencia de una estructura política firme y la debilidad congénita (en materia política) de la burguesía liberal conservadora no permitían conseguir este objetivo. El famoso *Discours de Bayeux* del 16 de junio de 1946, pronunciado entre dos referendos constituyentes, marca claramente la posición constitucional del general De Gaulle. Esta *Constitución de Bayeux* ha planteado los principios que, doce años más tarde, van a ser una de las fuentes de la Constitución de la V República: necesidad de un jefe del Estado dotado de poderes políticos importantes (incluso excepcionales en periodo de crisis), como garante de la independencia nacional y de la integridad territorial del país; el jefe de Estado no debe ser el representante de un partido o de una coalición partidista; debe tener su legitimidad de la elección (por lo menos por un colegio electoral más amplio que el Parlamento). Del presidente de la República dependerá el Poder Ejecutivo, en la medida en que él deberá nombrar al jefe del gobierno. Lo que implica una separación auténtica de los poderes, en el marco de un régimen de fuerte conotación presidencialista.¹

¹ Vid. el análisis de Cotarelo, R., et al., *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Madrid, Universitas, 1993, pp. 113 y ss.

Por lo que se refiere a las asambleas, a la representación popular inherente a un régimen democrático, el discurso de Bayeux se proclamaba partidario del bicameralismo (tradicional en la historia constitucional francesa), pero con una representación auténtica de las grandes fuerzas económicas, sociales y culturales del país. El mismo texto manifiesta una cierta hostilidad hacia los partidos políticos en nombre de la restauración de la autoridad del Estado.

De Gaulle fue, efectivamente, la primera víctima de los partidos políticos. Había dimitido del primer gobierno provisional en enero de 1946 y no había aprobado los proyectos de reforma constitucional discutidos en el seno de la Asamblea Constituyente. La adopción de la Constitución del 27 de octubre de 1946 fue para él el comienzo de la “travesía del desierto” según una expresión consagrada en el vocabulario político francés.

La IV República fue un típico régimen de asamblea con predominio de los partidos políticos: si ha influido en el sistema actual es fundamentalmente como un ejemplo que era necesario evitar. Entre los defectos que se le achacaban, se deben mencionar sobre todo la inestabilidad gubernamental y la imposibilidad correlativa de llevar a cabo política de Estado alguna. Las luchas de carácter colonial acabaron sellando el fin de esta República que murió víctima de su debilidad y de su inoperancia.

3) Son precisamente los acontecimientos de Argelia los que han llevado por segunda vez al general De Gaulle al poder supremo en 1958. A la crisis política desencadenada por una guerra de liberación nacional se ha añadido una amenaza de guerra civil entre franceses, después de la sublevación de una parte del ejército nacional francés contra el último gobierno de la IV República y en nombre de una “Argelia francesa”.

El Comité de Seguridad Pública (se nota la clara referencia a nuestra tradición revolucionaria) constituido en Argel había pedido el retorno del general De Gaulle al poder. Efectivamente, el presidente de la República le llamó a formar gobierno y éste obtuvo la confianza de la Asamblea, así como la aprobación de un decreto de plenos poderes que le permitió actuar con celeridad, como un poder constituyente de hecho.

La última Asamblea nacional de la IV República se había puesto en manos del último presidente del gobierno, otorgándole el poder de

cambiar sustancialmente de régimen con condiciones expresas: que la nueva Constitución no configurase un presidencialismo de tipo norteamericano; que el poder político proceda del sufragio universal, que el Poder Legislativo se quede separado del Poder Ejecutivo; que el gobierno sea responsable ante la Asamblea nacional y que el Poder Judicial sea independiente del gobierno y del Parlamento. Como se ve claramente, al abandonar la IV República, los diputados de la Asamblea nacional sospechaban las tendencias bonapartistas del general De Gaulle.

El producto final de este enfoque habría de ser un texto constitucional híbrido, marcado por las circunstancias muy peculiares de su elaboración —y que los autores no pueden clasificar unívocamente entre los regímenes presidencialistas y parlamentarios, por lo cual se han acuñado expresiones como “semipresidencialismo”, “neopresidencialismo”, “parlamentarismo presidencializado” etcétera; se debe explicar tal terminología a través de un análisis de las instituciones del Estado francés tal como está configurado en la Constitución del 4 de octubre de 1958, de la Quinta República, hoy vigente— antes de examinar los problemas contemporáneos que plantea la evolución del régimen.

El desequilibrio inicial entre los poderes fue deliberadamente instituido por el general De Gaulle para compensar la preeminencia anterior del Parlamento. Ha sido claramente un hecho institucional, característico de la V República y de la voluntad personal de su fundador.

La clave de la cuestión se halla en la presidencia de la República más que en el gobierno. La restauración de la autoridad del Estado y del prestigio de su jefe correspondía simultáneamente a la visión política del general De Gaulle y a una situación particularmente difícil en la historia del país (la descolonización).

La supremacía presidencial dentro del Poder Ejecutivo (I) contrasta con las insuficiencias de los contrapesos al Poder Ejecutivo (II). La evolución del sistema no ha permitido todavía reequilibrar racionalmente los poderes (III).

II. LA SUPREMACÍA PRESIDENCIAL

La supremacía presidencial ha venido siendo un hecho innegable. Teóricamente el Poder Ejecutivo es bicéfalo, con un presidente de la

República y un gobierno presidido por el primer ministro; pero esta bicefalía no se traduce por una neutralización recíproca del jefe del Estado y del jefe del gobierno. Es el presidente de la República el que indudablemente tiene la autoridad máxima.

A. Una bicefalía desequilibrada en favor del jefe de Estado

1) En cuanto a su estatuto constitucional, el presidente de la República había comenzado siendo de elección indirecta en la cual participaban las Cámaras y representantes de los entes locales. En 1962, haciendo uso del artículo 11 de la Constitución, De Gaulle sometió a referéndum la forma de elección del jefe del Estado con el fin de hacerla directa por sufragio universal. Este procedimiento dio lugar a una controversia constitucional acerca de la legitimidad de la utilización del referéndum para revisar la Constitución fuera del proceso normal (con la participación activa de las Cámaras). Se suscitaron temores de que el presidente pudiera llegar a dar un golpe de Estado (véase el libro de F. Mitterrand, *El golpe de Estado permanente*, 1964).

Es evidente, sin embargo, que la elección directa ha otorgado al presidente de la República una legitimidad parangonable con la de la Asamblea nacional. Pero es una legitimidad de tipo plebiscitario, mientras que la Asamblea sigue siendo depositaria de la legitimidad democrática tradicional.

El presidente es elegido por siete años y es reelegible. El problema del mandato ha sido planteado en relación con el de los diputados de la Asamblea nacional (de 5 años) y, de vez en cuando, se formulan propuestas para reducirlo de siete a cinco años o bien para hacerlo no renovable, pero estas sugerencias no han encontrado acogida favorable de momento.

La duración del mandato presidencial y el modo de elección por sufragio universal (a dos vueltas) no han contribuido por poco al fortalecimiento de la función presidencial.

2) La función presidencial traduce la concepción gaullista del poder tal como se desprende de la lectura del discurso de Bayeux. Su núcleo conceptual radica en el artículo 5° de la Constitución: “el presidente de la República vela por el respeto de la Constitución; asegura, por su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes pú-

blicos así como la continuidad del Estado. Debe garantizar la independencia nacional, la integridad del territorio nacional y el respeto a los tratados internacionales”.

Esta mera fórmula fue interpretada por el general De Gaulle de manera que pudiera producir sus plenas consecuencias políticas.

Se deben subrayar dos rasgos esenciales para comprender la concepción francesa de la presidencia de la República:

a) El presidente como árbitro del funcionamiento de los poderes públicos. Este término de arbitraje nunca ha significado, en la interpretación gaullista de la “monarquía parlamentaria”, una neutralidad presidencial. El árbitro, en la vida política francesa como en los campos de fútbol, es el que dirige el juego y que sanciona eventualmente a los jugadores. Es una función activa y políticamente orientada.

b) El presidente como órgano del poder del Estado: las Repúblicas francesas anteriores eran tradicionalmente sometidas al postulado de la hegemonía de la representación popular a través una Asamblea electa, expresión inmediata de la voluntad del pueblo; la noción de Estado como sed del poder no era admitida. El pueblo soberano, en una sociedad democrática, expresa su voluntad por el sufragio universal; los partidos políticos contribuyen a la democracia y garantizan su ejercicio en el seno de un Parlamento casi hegemónico.

La idea de que el presidente de la República pudiera ser más un órgano del Estado, garante de su continuidad, que un representante de las fuerzas políticas del momento ha cambiado al sistema tradicional, transformándolo en una “monarquía parlamentaria” (De Gaulle, 1976). El Estado conlleva una concepción del interés general y permanente de la nación, por encima de los partidos políticos; es la propiedad común de todos los franceses y no de un partido o de una coalición de partidos. El jefe del Estado debe actuar en función de los intereses permanentes de la nación, de sus opciones a largo plazo, en el plano “donde se forma el destino del país” (De Gaulle).

Constitucionalmente, el presidente de la República ejerce, en primer lugar, las atribuciones normales que corresponden generalmente al jefe del Estado en los regímenes parlamentarios. Además, dispone de atribuciones propias que ejerce de forma efectiva: nombrar al pri-

mer ministro y a los ministros a propuesta de éste,² promulgar las leyes, firmar las “ordenanzas”³ presidir el consejo de ministros, ejercer el derecho de disolución de la Asamblea,⁴ y además de todo ello, la Constitución de 1958 aumenta considerablemente sus poderes en los artículos 11 y 16.

El artículo 11 (en su versión inicial) le faculta para convocar a referéndum cualquier proyecto de ley que afecta a la organización de los poderes públicos o que implique la ratificación de un tratado que, aunque sea constitucional, pueda incidir en el funcionamiento de las instituciones. El propio general De Gaulle y otros presidentes hicieron uso de esa facultad en varias circunstancias. Este poder del presidente le concede, como se ve, una posibilidad de actuación de carácter bonapartista y plebiscitaria.

Por el artículo 16 se otorgan plenos poderes al presidente en los casos en que él lo juzgue necesario para mantener la independencia nacional, las instituciones de la República, la integridad del territorio o la ejecución de los compromisos internacionales del país. Este poder excepcional, previsto para tiempo de crisis interna o internacional, ha sido efectivamente utilizado en relación con los eventos de Argelia y la rebeldía de una parte del ejército francés.

B. Un gobierno más vinculado al jefe del Estado que a la representación parlamentaria

El gobierno no puede ser considerado como una fuerza capaz de oponerse frontalmente al jefe del Estado. Lo que más llama la atención es su naturaleza ambigua.

Corresponde al presidente de la República el nombramiento del primer ministro. El gobierno es responsable ante la Asamblea nacio-

2 Ésa es una prerrogativa de las más importantes que se puede imaginar. En los periodos de homogeneidad política entre la presidencia de la República y la mayoría parlamentaria, la libertad del jefe de Estado es casi total: puede nombrar a una personalidad política o a un técnico (R. Barre por ejemplo, o Pompidou); puede designar a un amigo personal (E. Cresson) o a un enemigo íntimo para controlarle (¿Rocard?). En los periodos de cohabitación, de discordancia entre la mayoría parlamentaria y las preferencias políticas del jefe del Estado, su libertad es menor: tiene la obligación política de designar a un representante de la mayoría, pero puede elegir tal o cual personalidad sin justificar su decisión (posiblemente en la designación de E. Balladur había como objetivo el debilitar la posición de J. Chirac, como candidato eventual a la presidencia, suscitando así una candidatura concurrente para las elecciones presidenciales).

3 Las ordenanzas del artículo 38 de la Constitución son más o menos los decretos legislativos de España o de Italia.

4 Este poder de disolución ha sido utilizado cuatro veces desde 1958.

nal (artículos 49 y 50 Constitucionales), pero no puede disolver la Asamblea: esta prerrogativa es la del jefe del Estado (irresponsable ante la Asamblea).

La responsabilidad del gobierno está concebida de tal modo que su exigencia no conduzca con facilidad a la dimisión del gabinete. Una vez más, de lo que se trata aquí es de garantizar la estabilidad del Ejecutivo.⁵

Efectivamente, es harto difícil que el Parlamento pueda sacar adelante una moción de censura y obligar al gobierno a dimitir. Tres son los supuestos en que tal evento puede ocurrir: cuando, previa deliberación del consejo de ministros, el gobierno compromete su responsabilidad en la totalidad de su programa o en un asunto de política general; cuando el gobierno acude a la cuestión de confianza sobre un texto articulado, invocando el artículo 49-3, texto que se entenderá aprobado salvo que, en las 24 horas siguientes, se apruebe una moción de censura;⁶ cuando se aprueba una moción de censura “constructiva” (presentada por los menos por la décima parte de los diputados, discutida 48 horas después de su presentación, aprobada por una mayoría de votos positivos de los miembros de la Asamblea).

En resumen, de las tres formas de exigir la responsabilidad gubernamental, dos están en manos del propio gobierno y la tercera sólo muy condicionadamente en las de la Asamblea nacional.

Teóricamente, el gobierno “conduce y determina la política de la Nación” (artículo 20 constitucional). Pero el presidente de la República colabora estrechamente a la determinación y a la ejecución de dicha política y se ha reservado dos campos de actuación: la política exterior y la defensa nacional. La indeterminación funcional se produce sobre todo porque varias de las competencias del gobierno se so-

5 Sin embargo, la responsabilidad política del gobierno ante la Asamblea nacional diferencia definitivamente el régimen de la V República de los regímenes presidencialistas. Además, esta responsabilidad es efectiva (1962).

6 Este artículo 49-3 es de utilización corriente y a veces excesiva en una cierta medida. Sirve para constreñir una mayoría parlamentaria débil o reticente a votar el texto articulado en la forma eligida por el gobierno --o para obligar a la oposición oficial a contar sus votos. El texto considerado como aprobado no ha sido votado por el Parlamento, y está en la versión del gobierno, sin enmiendas parlamentarias (salvo las enmiendas aceptadas por el gobierno) R. Barre, P. Mauroy, L. Fabius, M. Rocard, J. Chirac, A. Juppé han hecho uso de este arma sofisticada. No se puede decir en estas ocasiones que el gobierno dispone de una mayoría que le apoya-- simplemente no hay mayoría en contra de él.

lapan con las del jefe del Estado. El primer ministro, jefe del gobierno, es responsable de la defensa nacional, pero el presidente de la República es el jefe superior de los ejércitos y nombra los empleos civiles y militares. Los actos del jefe del Estado más importantes no precisan refrendo del primer ministro o de ministros determinados: el nombramiento del primer ministro, la convocatoria de un referéndum, la disolución de la Asamblea nacional, el recurso al Consejo Constitucional, etcétera.

Frente al jefe del Estado, los contrapesos son evidentemente insuficientes.

III. LA INSUFICIENCIA DE LOS CONTRAPESOS AL PODER EJECUTIVO

De los otros dos poderes clásicos, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, se puede decir que no son constitucionalmente capaces de oponerse eficazmente a la voluntad del Poder Ejecutivo.

A. *La debilidad del Parlamento de la V República*

Se puede decir que a la crisis general del parlamentarismo contemporáneo se ha añadido la voluntad determinada de los fundadores de la V República de disminuir la situación institucional de las Cámaras.

1) *Consideraciones generales sobre la crisis del parlamentarismo*

Cierto es que la generalización del derecho de sufragio activo y pasivo ha democratizado la composición de las asambleas parlamentarias y favorecido la irrupción de los partidos de masas en los Parlamentos, alterando así los alienamientos tradicionales, terminando con su homogeneidad sociocultural, acelerando su fragmentación y polarización y, en consecuencia, dificultando la formación y estabilidad de los gobiernos. Es evidente que en todos los regímenes parlamentarios, desde comienzos de este siglo, se podía observar la creciente inoperancia del Poder Ejecutivo, y no cabe duda que, en la mayoría de ellos, esta inoperancia se atribuye a los abusos de los partidos y de las asambleas y al supuesto desequilibrio entre Legislativo y Ejecutivo.

Por eso, los remedios que se han sugerido apuntaban más que nada a recomponer el equilibrio entre los poderes, introduciendo diversos incentivos para propiciar la estabilidad del gobierno, incrementar su eficiencia y aumentar la participación popular.

En definitiva, ese debate refleja la crisis general de los valores, de las fuerzas y de las instituciones del liberalismo clásico. No tiene en Francia su razón de ser en una falta de legitimación parlamentaria. El Parlamento sigue siendo la institución que representa en el plano simbólico la negación del régimen autoritario, el símbolo de la democracia; ya que a través del Parlamento recupera la nación su capacidad de expresarse, de definir un nuevo proyecto de convivencia social, de integrar diferentes concepciones e intereses, de acotar un espacio para la canalización pacífica de sus diferencias, tensiones y conflictos.

Por otra parte, el Parlamento desempeña normalmente una función pedagógica de particular importancia. Con su elección se inaugura un espacio público en el que toman cuerpo nuevas pautas de conducta política que hacen compatible la competencia y la colaboración y dan vida a principios esenciales tales como la tolerancia, la negociación, el compromiso, la regla de la mayoría y el respeto a las minorías, que configuran el trasfondo cultural de la vida democrática, la cultura política de la ciudadanía y de sus dirigentes.

El problema de la crisis del parlamentarismo europeo, y especialmente del parlamentarismo francés, a la víspera de la V República, se debía a su incapacidad para dar estabilidad al Ejecutivo en momentos de grandes dificultades y nuevos problemas de todo tipo en que parecía cada vez más necesaria la presencia de gobiernos fuertes.

Los diferentes puntos que explican la ausencia de reacción del pueblo francés ante la desaparición de la IV República y la creación de una V República basada en el debilitamiento del Poder Legislativo merecerían un examen más detenido. Me limitaré a enunciarlos aquí.

Me referiré, en primer lugar, al hecho de que el Parlamento ha dejado de ser, en algunos casos significativos, la única arena en que se ajustan los conflictos de intereses. Hay muchos países democráticos en donde la discusión de la política económica y social del gobierno, tan importante hoy día, tiene lugar al margen del Parlamento y otros en los que las negociaciones sustantivas entre el gobierno y los agentes sociales se sustraen cada día más al control parlamentario.

En segundo lugar, se debe subrayar la irrupción de la televisión como espacio privilegiado para la conducción del debate político nacional, para la selección, la definición de la importancia y de la jerarquía de los problemas, para la comunicación de los líderes polí-

ticos con audiencias pasivas, en un contexto unidireccional, y con frecuencia exento de contrastación con otras opiniones.

Se creó así una nueva situación cuyas consecuencias previsibles a mediano o corto plazo vienen marcando ya una influencia digna de consideración: personalización creciente de la vida política, primacía de los líderes y de los símbolos sobre la discusión colectiva y los programas; fuerte competencia a la que están sometidos los partidos políticos y sus líderes por los medios de comunicación social, sus editorialistas y comentaristas a la hora de definir las prioridades legislativas o políticas.

Este fenómeno tiene un beneficiario, que es el Ejecutivo, y tiene un perjudicado, que es el Parlamento. Las consecuencias casi inevitables de este video-poder son conocidas.

Tal es el marco general del nuevo equilibrio de poderes contemplado por la Constitución “gaullista” de la V República.

A lo largo de los años, la estructura formal del sistema democrático, de la que el Parlamento es una pieza clave, se ha mantenido prácticamente inalterada, mientras que sus funciones han ido cambiando con el tiempo en número, forma y contenido.

2) *La situación institucional deliberadamente desminuida del Parlamento francés*

El Parlamento de la V República vuelve a ser más auténticamente bicameral (con una Asamblea nacional y un Senado), como lo era el de la III o de la IV República. En todo caso, pocas veces ha habido en la historia de Francia un órgano parlamentario tan débil como el de la V República por la cantidad de trabas y restricciones impuestas al ejercicio de sus competencias más importantes; esto es, la normativa y la de control del gobierno.

La potestad legislativa del Parlamento tiene un ámbito delimitado a través de una reserva de reglamento en los artículos 34 y 37: fuera de las competencias legislativas fijadas en el artículo 34, el gobierno está habilitado para dictar reglamentos “autónomos”: tiene una competencia normativa de principio mientras que las Asambleas (Asamblea nacional y Senado) ejercen competencias determinadas y vigiladas.⁷ Lo que no tiene nada que ver con nuestra tradición rousseauiana. El Parlamento (específicamente la Asamblea nacional)

7 De hecho, la evolución ha sido inversa.

no puede deponer al jefe del Estado; en cambio el presidente sí puede disolver la Asamblea nacional cuando lo estime oportuno.

El aspecto políticamente más interesante de las relaciones entre la Asamblea nacional y el Poder Ejecutivo deriva del mero hecho que la duración de sus mandatos respectivos es diferente (5 años en la Asamblea nacional y 7 en la presidencia).⁸ Siendo así, habría de llegar un momento en que la mayoría parlamentaria fuera de un partido (o de una coalición partidista) contrario al del presidente.

Por lo que se refiere al Senado (321 senadores), su papel institucional es más reducido; es una Cámara de representación territorial elegida por sufragio universal indirecto. El Senado es el portavoz tradicional de los notables locales y de los intereses agrícolas. Su poder es principalmente el de una Cámara colegisladora pero no puede exigir la responsabilidad política del gobierno. Además, en caso de discrepancia entre los dos Asambleas, la posición de la Asamblea nacional prevalecerá en la aprobación de las leyes (excepto en las llamadas leyes orgánicas o en las leyes constitucionales).

B. *El papel limitado del Poder Judicial*

La organización judicial francesa es un ejemplo típico de desarrollo del derecho de tradición romana por referencia a los sistemas de *common law*. Montesquieu, en *L'esprit des lois*, decía del juez que debía ser la boca que pronuncia las palabras de la ley.

El sistema de acceso a la carrera judicial (por oposición) hace de la Magistratura un cuerpo especial dentro de la función pública del Estado. Ciertamente es que esta dependencia orgánica de los jueces hacia el Poder Ejecutivo está compensada más o menos con los principios de independencia y de inamovilidad: estos principios son constitucionales. Además, el Consejo Superior de la Magistratura, después de la revisión constitucional de 27 de julio de 1993 y de la ley orgánica de 5 de febrero de 1994, dispone de un nuevo margen de maniobra para vigilar el funcionamiento del sistema (en particular la carrera y la disciplina interna de los jueces).

Sin embargo, el aparato judicial francés no tiene la tradición de autonomía orgánica y funcional de que se benefician los jueces an-

⁸ La Asamblea nacional está compuesta por 577 diputados elegidos por sufragio universal por un sistema mayoritario uninominal a dos vueltas.

glosajones. La Constitución no se refiere al Poder Judicial sino a la “autoridad judicial”.

El Consejo Constitucional no forma parte del Poder Judicial, pero sí es una jurisdicción constitucional encargada del control de la constitucionalidad de las leyes y de los tratados internacionales o de los reglamentos parlamentarios (control previo), así como el control de las elecciones políticas (parlamentarias o presidenciales).

Su papel, inicialmente, fue concebido como un instrumento del gobierno para controlar las leyes que invadieran el campo reservado al reglamento gubernamental autónomo. Más recientemente (1974), sus competencias han sido ampliadas por una reforma de nuestra Constitución legitimando a 60 diputados o 60 senadores para interponer un recurso de constitucionalidad.

El Consejo Constitucional está integrado por 9 miembros (3 nombrados por el presidente de la República, 3 por el presidente de la Asamblea nacional, 3 por el presidente del Senado), todos ellos por un mandato de 9 años y con un presidente nombrado por el jefe del Estado con voto de calidad.

El juez constitucional francés ha elaborado una jurisprudencia bastante progresista y favorable a una consideración expansiva y ampliadora de los derechos y libertades de los ciudadanos, como se prueba por el hecho de que haya otorgado eficacia de derecho positivo a la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 o a varios principios constitucionales sacados de nuestra historia republicana.

Cierto es que el régimen de la V República ha evolucionado a lo largo de los 36 años de vida.

Sin embargo, como el sistema inicial, la evolución tiene como carácter principal la ambigüedad y no permite definir de manera más precisa el “semipresidencialismo” francés. El desequilibrio entre los poderes se ha mantenido, pero no es exactamente el mismo tipo de desequilibrio.

IV. TENDENCIAS CONTRADICTORIAS EN LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL FRANCÉS

Nuestra Constitución tiene hoy en día la edad honorable de 36 años; ha sido modificada pocas veces (9 revisiones desde 1958 y una en preparación) a pesar de que el ritmo de las modificaciones se haya acelerado durante los últimos años.

No se puede afirmar que el sistema semipresidencial concebido y configurado por el general De Gaulle para su uso personal no ha cambiado. Es evidente que hubo cambios. El problema radica en que estos cambios no son unívocos, no tienen una dirección fija y determinada. Son más bien contradictorios, lo que acentúa la ambigüedad de este régimen, nacido en circunstancias difíciles y que se ha adaptado progresivamente a nuestra cultura política y a la sociedad internacional.

Se puede decir que la Constitución de 1958, inicialmente sospechosa de autoritarismo bonapartista por la izquierda (partido socialista y partido comunista) ha sido por fin adoptada por las diferentes corrientes ideológicas de la Francia contemporánea. El largo mandato del presidente socialista F. Mitterrand (autor del *Coup d'État permanent* y adversario tenaz del general De Gaulle) ha demostrado claramente que el problema constitucional del régimen no está planteado hoy en día. Las instituciones políticas de la V República han sido ratificadas por la historia (como las de la III República), la prueba del tiempo.

Se pueden presentar los rasgos más característicos de la evolución reciente del sistema, separando los elementos que contribuyen a fortalecer las tendencias presidencialistas y los elementos que podrían renovar el papel del Parlamento.

A. Fortalecimiento de las tendencias presidencialistas

Son muchos los factores que han favorecido el poder presidencial y que continúan favoreciéndolo. Unos se deben al ejercicio efectivo del poder por los diferentes presidentes. Otros, a la evolución de la vida política francesa o a las reformas constitucionales sucesivas.

1) Los presidentes de la República desde 1958 han sido; el general De Gaulle hasta 1969; G. Pompidou de 1969 a 1974; V. Giscard

d'Estaing de 1974 a 1981; F. Mitterrand de 1981 a 1995 y J. Chirac desde 1995.

Cada uno tiene su personalidad propia, por supuesto, pero se puede afirmar que ninguno de ellos ha aceptado una disminución de los poderes presidenciales.

No vamos a hablar del general De Gaulle, es bien sabido que consideró la función presidencial como la clave de la bóveda del sistema: El presidente, para él, debía ser el guía de la nación (discurso del 28 de diciembre de 1958 y del 6 de enero de 1961), esencialmente durante las graves crisis atravesadas por el país: “tengo la carga insignia del destino de Francia y de la República” (1962).

Esta concepción de una misión histórica que le hubiera sido confiada (nunca llamará al primer ministro jefe del gobierno: ya que el jefe del gobierno era él...) ⁹ le condujo a reivindicar el conjunto de los poderes que le ofrecía la Constitución de 1958. En 1964 (conferencia de prensa de 31 de enero), subrayó que “la autoridad indivisible del Estado ha sido confiada íntegramente al presidente por el pueblo que le ha elegido: no hay ninguna otra autoridad sea civil, o militar o judicial que no sea otorgada y mantenida por el jefe del Estado”.

Dicho eso, el presidente debe aceptar el veredicto de las urnas. Después del fracaso del referéndum de 1969, el general dimitió inmediatamente.

El presidente Pompidou mantuvo la tradición gaullista, pero impulsó una concentración mayor del poder presidencial y se comportó más como el jefe de una coalición conservadora que como el jefe de todos los franceses.

La situación política no permitió al presidente Giscard d'Estaing (no era miembro del partido gaullista) comportarse como sus predecesores. Tuvo una concepción más clásica de la función presidencial, más próxima al parlamentarismo, pero mantuvo lo esencial de la función presidencial.

El presidente Mitterrand ha definido su concepción de la presidencia en pocas palabras: “la Constitución no ha sido hecha para mí pero me conviene perfectamente”. Ha confirmado varias veces que

9 Discurso del 28 de diciembre de 1958: evoca la “tarea nacional que le corresponde desde hace 18 años” (1940), como si no hubiera existido la IV República...

se consideraba como el primer responsable de la política de la nación, conservando las atribuciones propias del jefe del Estado, concretamente en materia de política exterior o de defensa del territorio.

2) La evolución de la vida política francesa ha conllevado otros apoyos a las tendencias al fortalecimiento de la presidencia.

El primero de ellos es lo que llamamos el “hecho mayoritario”, la formación de una “mayoría presidencial” al lado de la mayoría parlamentaria (sin coincidir exactamente con esta). Eso significa que el presidente es también un jefe, un responsable político, que puede contar con una mayoría “personal”, en particular cuando la mayoría parlamentaria parece débil o dividida. El presidente Pompidou y el presidente Mitterrand se han beneficiado de esta situación; y actualmente, el jefe del Estado, J. Chirac, dispone también de una mayoría presidencial (desde mayo 1995).

Este “hecho mayoritario” da otra dimensión a la política presidencial y a las relaciones entre las Asambleas y el Ejecutivo. La dimisión forzosa del gobierno, la responsabilidad política del gobierno ante la Asamblea nacional se halla prácticamente descartada de los cálculos políticos. Eso permite acelerar el proceso de reformas a través de un Parlamento dócil.

3) Ciertas reformas constitucionales han favorecido las tendencias presidencialistas. Por supuesto, hay que comenzar con la introducción de la elección del presidente de la República por sufragio universal (1962) que constituyó sin la menor duda un giro radical en la evolución del régimen. La legitimidad democrática del jefe del Estado le permite presentarse como representante del pueblo y además como representante personalmente elegido frente a una Asamblea nacional en la cual reinan los partidos políticos. Parece evidente que la reciente reforma constitucional del 4 de agosto de 1995 tendrá igualmente como efecto el reforzamiento de la función presidencial al ampliar las posibilidades de convocar a referéndum los proyectos de ley relativos a la política económica y social de la nación y a los servicios públicos que participan en esta política. Ciertamente es que un referéndum es un arma de doble filo en la medida en que el presidente puede comprometerse personalmente en la batalla del referéndum y perderla. Pero no se debe olvidar que no hay control previo de la técnica

refrendaria y que el presidente sólo puede tomar tal iniciativa (la propuesta del gobierno es puramente formal).

B. *Debilitamiento de las tendencias presidencialistas*

Se trata de un debilitamiento parcial u ocasional, a veces paradójico.

1) En ciertas situaciones políticas, teniendo en cuenta la diferencia entre la duración del mandato presidencial y la de los diputados, puede ocurrir que la mayoría parlamentaria sea de signo distinto al del jefe del Estado. De hecho, tal situación ha sucedido ya dos veces: la primera entre 1986 y 1988 cuando el presidente F. Mitterrand hubo de convivir con J. Chirac como primer ministro; la segunda entre 1993 y 1995 cuando el mismo presidente Mitterrand hubo de aceptar como primer ministro a E. Balladur. En ambos casos, se demostró que la estructura política francesa resistía bastante bien. En la primera ocasión, el jefe del Estado utilizó su facultad de disolución de la Asamblea nacional después de ser reeligido en 1988 y convocó a elecciones legislativas, con las que obtuvo de nuevo una mayoría de su partido en la Asamblea nacional. En la segunda, las elecciones de 1993 fueron un triunfo aplastante de la coalición de centro-derecha.

La cohabitación, sin embargo, ha venido funcionando porque era provisional y porque el jefe de Estado no contemplaba la idea de un tercer mandato.

De todos modos, los poderes del presidente se hallan inevitablemente afectados: no puede nombrar al primer ministro fuera de la mayoría parlamentaria, el primer ministro, con el apoyo del parlamento, puede ejercer plenamente su función y reducir correlativamente el campo de maniobra del presidente. Éste se encuentra a veces obligado a ceder en sus prerrogativas o a mantener una guerrilla con el gobierno de la que no se sabe quién será el vencedor.¹⁰

2) Se puede subrayar en la misma línea la actitud del Senado: esta Cámara, a pesar de que su legitimidad democrática sea menor que la de la Asamblea nacional, tiene una situación que le permite resistir eficazmente, si quiere, a las iniciativas presidenciales en la medida

¹⁰ La “*cohabitation*” entre el presidente Mitterrand y E. Balladur ha mostrado cómo una política de concesiones recíprocas había permitido el funcionamiento del sistema.

en que no puede ser disuelta por el jefe del Estado. Esta resistencia se manifestó durante los mandatos de F. Mitterrand cada vez que el acuerdo del Senado era imprescindible para adelantar una reforma (leyes constitucionales o leyes orgánicas).

3) El presidente actual ha manifestado la intención de buscar un nuevo equilibrio entre el Parlamento y el gobierno. Algunas reformas constitucionales recientes (4 de agosto de 1995), de alcance bastante reducido, pueden analizarse así: la introducción de una sesión parlamentaria única de larga duración (de comienzos de octubre a fines de junio), la posibilidad para el Parlamento de influir en la determinación de su propio orden del día (normalmente fijado por el gobierno) y la facultad de plantear cuestiones de actualidad al gobierno cada semana.

Se prepara actualmente un proyecto de reforma constitucional con el fin de autorizar al Parlamento a controlar el presupuesto social de la nación.

Hay que concluir. Como siempre, la conclusión será provisional. La reforma del Estado francés contemporánea está al orden del día. Durante la segunda presidencia de F. Mitterrand un comité consultivo para la revisión de la Constitución ha sido encargado de hacer el diagnóstico de las insuficiencias del régimen y de proponer las reformas adecuadas. Este Comité, presidido por el jurista G. Vedel, ha remitido su informe en febrero de 1993. Sacaremos de este documento algunas observaciones y sugerencias acerca del funcionamiento del sistema político francés.

1) *Persistencia de un desequilibrio global entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo*

El desequilibrio inicial se justificaba por las circunstancias muy peculiares del nacimiento de la V República; estas circunstancias pertenecen al pasado. El sistema de partidos políticos, relativamente polarizado entre la derecha y la izquierda, ha retrasado paradójicamente las posibilidades de reequilibrio: el “hecho mayoritario” ha permitido al gobierno contar con una mayoría estable y dócil, sea de derecha o de izquierda. El Parlamento, por otra parte, parece afectado por una enfermedad francesa bien conocida: el cúmulo de los mandatos electorales, a nivel nacional y a nivel local. Los diputados y senadores están mucho más interesados en los asuntos locales que en los asun-

tos nacionales. La mala calidad de los trabajos parlamentarios —y concretamente la redacción desastrosa de algunas leyes— es el resultado obligado del bajo nivel de participación de los representantes electos en la tarea legislativa.

Frente a un Parlamento debilitado, el jefe del Estado sigue siendo beneficiario de una supremacía constitucional reforzada: dispone del derecho de disolución y de la iniciativa en materia de referéndum, y no tiene ninguna responsabilidad política.

En una democracia, no hay autoridad sin responsabilidad (informe Vedel). No se puede aceptar la situación privilegiada de un presidente de la República que, en la realidad, ejerce los poderes de un jefe de Estado presidencial, más los de un jefe de gobierno parlamentario y, sin embargo, tiene un estatuto de irresponsabilidad política durante 7 años.

2) *Dentro del Poder Ejecutivo se deben aclarar*

las relaciones exactas entre el jefe del Estado y el primer ministro

El problema está vinculado con la duración del mandato presidencial: tema difícil entre todos. No hay solución. Si se reduce a 5 años el mandato presidencial, como el de los diputados, eso significa que, con sus poderes actuales, se comportará como un jefe de la mayoría política del momento en la medida en que conserva la facultad de disolver la Asamblea y la de nombrar al primer ministro y a los ministros.

Es difícil, por otra parte, imaginar una responsabilidad política del presidente ante la Asamblea nacional, ya que es electo por sufragio universal.

La determinación de un campo reservado al presidente de la República (en materia de política exterior o de defensa nacional) presenta el doble inconveniente de debilitar al gobierno y al Parlamento encargado de la ratificación de los tratados más importantes. Una corrección sería justificada.

Se podría imaginar también un control mejorado de la constitucionalidad de ciertos actos del presidente de la República, en la medida en que no necesitan un refrendo del primer ministro: por ejemplo, las medidas excepcionales del artículo 16 o los proyectos de leyes referendarias.

Actualmente, el primer ministro no tiene muchos poderes, pero sí está sometido a una doble responsabilidad política, ante el jefe del Estado¹¹ y ante la Asamblea nacional.

Nuestro sistema político refleja más o menos las diferentes corrientes que forman parte de nuestra cultura política: la conciencia de un pasado revolucionario, basado en los derechos fundamentales del hombre, en la democracia política y en una cierta desconfianza frente al Poder Judicial en el ámbito político —también la referencia a una tradición de tipo bonapartista, de hombres providenciales, por encima de los partidos— y, por fin, la concepción algo orgullosa de una “excepción” francesa en la historia europea, que explica, sin justificarlos, algunos rasgos específicos de nuestro sistema político.

Pero este sistema debe adaptarse hoy en día a nuevas exigencias, a la evolución muy rápida de una sociedad inquieta y de la creación progresiva de una Unión Europea; hoy, económica y mañana, política.

La próxima etapa será la toma de conciencia de estas exigencias y de estos desafíos, y la voluntad de participar en una obra colectiva, con las otras democracias europeas contemporáneas.

El sistema semipresidencial francés puede (y debe) ayudar a esta reorientación ineluctable y no frenarla.

Es su responsabilidad esencial actual ante la sociedad, y ésta, nuestra historia también lo prueba, no perdona sistemáticamente los errores de sus dirigentes.

¹¹ La mayoría de los primeros ministros han abandonado sus funciones bajo la presión del jefe del Estado y no de la Asamblea nacional.